

UNIVERSITEIT GENT

FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

**Politieke decentralisatie in Suriname: op weg naar subsidiariteit onder impuls van
de Inter-American Development Bank?**

Wetenschappelijke verhandeling

Aantal woorden: 24.933

Pieter Van Maele

MASTERPROEF POLITIEKE WETENSCHAPPEN
Afstudeerrichting INTERNATIONALE POLITIEK

PROMOTOR: Prof. Dr. An Vranckx

COMMISSARISEN: Prof. Dr. Patrick Vander Weyden

Dhr. Walter Lotens

ACADEMIEJAAR 2008 – 2009



Inzagerecht in de masterproef (*)

Ondergetekende,

geeft hierbij toelating / geen toelating (**) aan derden, niet-
behorend tot de examencommissie, om zijn/haar (**) proefschrift
in te zien.

Datum en handtekening

.....

.....

Deze toelating geeft aan derden tevens het recht om delen uit de
scriptie/ masterproef te reproduceren of te citeren, uiteraard mits
correcte bronvermelding.

**(*) Deze ondertekende toelating wordt in zoveel exemplaren opgemaakt als het
aantal exemplaren van de scriptie/masterproef die moet worden ingediend.
Het blad moet ingebonden worden samen met de scriptie onmiddellijk na de
kaft.**

() schrappen wat niet past**

Abstract

Deze masterproef handelt over politieke decentralisatie in Suriname en de moeilijkheden die dat land al decennia ondervindt om decentralisatie in de praktijk te brengen. Decentralisatie is altijd een prominent thema in de Surinaamse politiek geweest, zelfs in de periode voor de onafhankelijkheid. Suriname probeerde tot diep de jaren negentig die decentralisatie op eigen kracht in te voeren. Sinds 2001 stelt de Inter-American Development Bank (IDB) grote leningen en expertise aan de Surinaamse overheid ter beschikking om decentralisatieprogramma's uit te voeren.

De onderzoeksvraag van mijn masterproef luidt dan ook als volgt: *“Is Suriname dankzij de decentralisatieprogramma's van de IDB werkelijk richting decentraliteit en subsidiariteit geëvolueerd?”*

Daarbij worden de decentralisatieprojecten van de IDB getoetst aan de theorie van de Italiaanse professor in de politieke economie Giacomo Luciani, waarin hij een onderscheid maakt tussen allocatie- en productiestaten. In een allocatiestaat als Suriname spelen verschillende factoren die een effectieve decentralisatie tegenwerken. Mijn onderzoek bekijkt of de projecten van de IDB die factoren neutraliseert, waardoor het decentralisatieproces in Suriname nu wel zou kunnen slagen.

Het resultaat van mijn onderzoek is dat de IDB inderdaad verschillende factoren probeert op te lossen die door de theorie van Luciani zijn beschreven. Het pakt die factoren niet alleen aan via de twee grote decentralisatieprogramma's, maar ook door middel van heel wat kleinere projecten.

In tegenstelling tot het verleden – alle vorige decentralisatiepogingen draaiden op niets uit – werd zeker en vast vooruitgang geboekt. Toch kan Suriname nog helemaal niet als een decentraal land worden omschreven, aangezien verschillende belangrijke parameters uit de theorie van Luciani slechts in beperkte mate aandacht kregen.

2. Inleiding

“De boot waarop wij Paramaribo binnenvoeren, moest vanwege het getij om drie uur in de nacht de rivier opvaren. Het zal wel die gespannen verwachting geweest zijn die maakte dat wij niet naar bed waren gegaan, maar vol belangstelling op het dek stonden te kijken hoe de boot langzaam Paramaribo binnenvoer. Die aanblik zal ik nooit vergeten, het was alsof we een sprookje binnenkwamen: eerst dat plein met daarachter flauw verlicht in de nachtelijke schemering het witte paleis en daarna de verlichte Waterkant met die prachtige huizen. Wij waren de enige mensen die aan de reling stonden en mijn man zei zachtjes: “Wat is dit mooi!” Ik kon niet antwoorden, want ik was zo ontroerd dat de tranen over mijn wangen stroomden.” (Mc Leod & Draaibaar, 2007, p. 9)

Dit is hoe de Surinaamse schrijfster en geschiedkundige Cynthia Mc Leod Paramaribo omstreeks 1962 omschrijft: een schitterende stad, een parel in het Caraïbische gebied.

Sinds ik in 2007 als toenmalig student Journalistiek voet op Surinaamse bodem zette, heeft Suriname me niet meer losgelaten. De prachtige natuur, de mix van culturen, de eeuwige zon en uiteraard ook de gemeenschappelijke Nederlandse taal maken van Suriname een unieke plek. Met Suriname expliciet in het achterhoofd koos ik om mijn praktische kennis, verworven tijdens mijn bacheloropleiding in de Journalistiek, aan te vullen met een grondige theoretische basis door Internationale Politiek aan de Universiteit van Gent te studeren. Het leek me evident, interessant en uitdagend om een thesis te maken over het land waar ik enige tijd gewoond en gewerkt heb en waar ik heel wat mensen leerde kennen.

Uiteraard kent de werkelijkheid over Suriname en haar hoofdstad Paramaribo zoals steeds ook zijn minder positieve kanten. Wie een langere tijd in Suriname verblijft, merkt dat veel Surinamers Paramaribo met heel wat negatieve zaken associëren. Dan hebben ze het niet alleen over zwerfvuil, verkeersopstoppingen of zwervers. In de Surinaamse districten hoor je vaak ook dat “Paramaribo” beslissingen oplegt zonder hen inspraak te verlenen. Je zou het kunnen vergelijken met de vaak gehoorde klacht van inwoners van de Europese Unie over “beslissingen uit Brussel”.

Ook mij verwonderde het tijdens mijn verblijf hoe de volledige Surinaamse besluitvorming rond Paramaribo gecentraliseerd is. Effectieve lokale bestuursniveaus ontbreken er volledig, zelfs in de grotere woonkernen als Lelydorp (17.000 inwoners), Nieuw-Nickerie (14.000 inwoners) en Albina (4000 inwoners).

Dat zou nochtans niet mogen. De Surinaamse grondwet schrijft in artikel 159 heel duidelijk dat “

de democratische ordening van de Republiek Suriname op regionaal niveau lagere overheidsorganen omvat, [...]in overstemming met de beginselen van participatiedemocratie en decentralisatie van bestuur en regelgeving.”

Enige tijd liet ik dit onderwerp rusten, tot mijn promotor Prof. Dr. An Vranckx me er op wees dat in deze materie heel wat interessant onderzoek kan gedaan worden. Hoewel het een taai theoretisch onderwerp lijkt, is decentralisatie heel belangrijk voor Suriname. Het land is nog maar een goede dertig jaar onafhankelijk en is nog steeds duchtig op zoek naar een staatsopbouw die alle inwoners van het land incorporeert in de besluitvorming. Alle politieke partijen in Suriname zijn het er over eens dat decentralisatie nodig is, de projecten van de IDB kunnen er dan ook rekenen op een breed politiek draagvlak. (IDB, 2006, p. 22)

De Surinaamse binnenlandbewoners weten zich politiek ondervertegenwoordigd, zelfs door de (vier) parlementsleden die ze mogen verkiezen en naar De Nationale Assemblée (DNA) in Paramaribo sturen. De vrees dat er in het verwaarloosde en tegen de haren in gestreken binnenland verzetgolven zoals ten tijde van de Binnenlandse Oorlog losbarsten, wordt niet als hypothetisch afgedaan. Daarom wordt het de hoogste tijd dat institutionele relaties worden versterkt tussen Paramaribo en de bevolking die verspreid in de rest van het land leeft. (Vranckx, 2003, pp. 27 – 28)

Nochtans stamt de indeling van Suriname in districten reeds uit het jaar 1863. De Surinaamse decentralisatiegedachte is dan ook geen nieuwe gedachte. Alvorens de IDB-programma's te beschrijven en te evalueren, komt dan ook eerst een geschiedenis van decentralisatie in Suriname aan bod. Zonder die geschiedenis kunnen we namelijk niet weten vanuit welke startpositie de IDB moest beginnen werken. Er wordt ook ingegaan op hoe het komt dat alles zich rond Paramaribo centraliseerde en in welke perioden de districten een leegloop kenden.

Die geschiedschrijving gebeurde aan de hand van het standaardwerk 'de geschiedenis van Suriname', geschreven door Hans Buddingh', aangevuld met gespecialiseerde academische bronnen van onder meer Houwerzijl en Mitrasing & Mitrasing. Die bronnen ben ik persoonlijk gaan raadplegen in de rechtenfaculteit van de universiteit van Leiden. Wie Suriname bestudeert, ontkomt nog steeds niet aan een bezoek aan onze noorderburen.

Na de geschiedschrijving volgt de uitgebreide beschrijving en bespreking van de IDB-programma's. Daarvoor werd op de eerste plaats gebruik gemaakt van de website van de IDB, die een schat aan informatie bevat over al hun projecten. Via de database kan zelfs gevonden worden welke externe instanties contracten in de wacht sleepten, en hoeveel geld ze daarmee verdienden. Ook alle persberichten staan verzameld op hun site.

Maar het internet is uiteraard niet alles. De IDB zou zijn verwezenlijkingen rooskleuriger kunnen voorstellen dan ze daadwerkelijk zijn. Ik raadpleegde daarom ook het volledige krantenarchief van de

Ware Tijd en nam persoonlijk contact op met de vertegenwoordigers van de IDB in Suriname. Het had enige voeten in de aarde, maar uiteindelijk kon ik de verantwoordelijke van de IDB voor de decentralisatieprogramma's interviewen.

De IDB-programma's worden na het descriptieve deel volledig geëvalueerd. Die evaluatie gebeurt aan de hand van een in het begin van deze masterproef geschetst theoretische model van de Italiaanse professor in de politieke economie Giacomo Luciani. Hij schetste verschillende factoren die de succesvolle decentralisatie van een staat in de weg staan. Zoals zal worden aangetoond, beantwoordt ook Suriname aan dat theoretische model. Bij de evaluatie van de IDB-projecten wordt bekeken of de IDB zich focust op die factoren die volgens Luciani een succesvolle politieke decentralisatie in de weg staan.

Op die manier kunnen we de lezer ten slotte een onderbouwde evaluatie voorschotelen van de huidige status van de politieke decentralisatie van Suriname.

3. Dankwoord

Een masterproef schrijf je nooit alleen. Mijn dank gaat dan ook uit naar verschillende mensen die me tijdens de totstandkoming van dit onderzoek geholpen hebben.

Op de eerste plaats dank ik uiteraard mijn ouders, die me al mijn volledige studentencarrière logistiek, begripvol en financieel bijstaan.

Op de tweede plaats ben ik verschillende mensen van de universiteiten van Gent en Leiden veel dank verschuldigd. Eerst en vooral uiteraard mijn promotor, prof. Dr. An Vranckx, die me niet alleen het thema van dit onderzoek heeft aangebracht, maar ook steeds geïnteresseerd en flexibel bereikbaar was. Daarnaast bedank ik Albert Dekker van de universiteit van Leiden voor het aanreiken van verschillende interessante bronnen en auteurs.

Ten derde bedank ik mijn vriendin en al mijn vrienden, die steeds geïnteresseerd waren in het verloop van mijn thesis - of toch goed konden doen alsof. Geen gesprek op café zonder dat de zin “Hoe gaat het met je thesis?” viel.

Op 7.300 kilometer hier vandaan bevinden zich nog heel wat mensen die mijn dank verdienen, en waarvan ik me voorneem om hen dat later zeker ook nog persoonlijk te zeggen. Op de eerste plaats de voltallige redactie van het Surinaams ochtendblad de Ware Tijd. Dankzij hen bleef geen enkel archiefstuk onaangeroerd, geen enkel telefoonnummer onvindbaar. Bijzondere dank aan Nancy de Randamie, die het voor me tegen de Surinaamse bureaucratie heeft opgenomen.

Daarnaast kon ik rekenen op nog enkele mensen die tijdens het schrijven van mijn masterproef in Suriname waren, namelijk Marcel Chandoesing, Kavita Jiawan en Yanic Windels.

De mensen van de IDB in Suriname, en vooral Ancile Brewster en Gabriel Nagy, bedank ik ten slotte voor hun transparante werking en vlotte communicatie.

Om de één of andere reden heb ik ook Nikie beloofd haar op te nemen in mijn dankwoord. Ik ben vergeten waarom, maar belofte maakt schuld.

Bijzondere aandacht gaat ten slotte ook uit naar Herman van ‘café Den Biekorf’ voor de geleverde ontspanning en het daarbij horende tijdsverlies.

Gent, mei 2009.

4. Inhoudsopgave

1. Abstract	3
2. Inleiding	4
3. Dankwoord	7
4. Inhoudsopgave.....	8
5. Lijst van figuren	11
6. Kennismaking met Suriname	12
1. Geografie.....	12
2. Bevolking	15
3. Infrastructuur	16
4. Politieke geschiedenis	16
5. Bestuurlijke indeling	20
6. Internationaal.....	22
7. Theoretisch kader	23
1. Decentralisatie en subsidiariteit.....	23
1. Definiëring	23
2. Voor- en nadelen	24
3. Postkoloniale decentralisatie vs. decentralisatie in industrielanden.....	25
4. Actuele decentralisatie in Zuid-Amerika.....	25
2. Decentralisatie in een allocatiestaat.....	27
1. Allocatie- versus productiestaten	27
2. Politieke spelregels vergeleken	27
3. De allocatiestaat Suriname	29
1. Exportgerichte economie.....	29
2. Belastingen	30
3. Arbeidsverdeling	31
4. Cliëntelisme.....	32
5. Sterke centrale overheid	34

6.	Oppositie	35
7.	Democratie	35
4.	Theoretische conclusie	38
8.	Decentralisatie voor de onafhankelijkheid: rommelen in de marge	39
1.	Bestuur van de kolonie Suriname.....	39
1.	Machtsstrijd om Suriname.....	39
2.	Centralisatie rond Paramaribo	40
3.	Indeling in districten: valse decentralisatie	40
4.	Lagere publiekrechtelijke organen	42
5.	Het binnenland: een staat in een staat?.....	43
2.	Onafhankelijkheid in het vooruitzicht	44
3.	Conclusie.....	47
9.	Decentralisatie tussen 1975 en 2000: de militairen aan zet.....	49
1.	De eerste grondwet.....	49
2.	De coup	49
3.	Een nieuw burgerbewind.....	50
1.	Nieuwe grondwet	51
2.	De Wet Regionale Organen (WRO).....	51
3.	Latere ontwikkelingen	53
4.	Conclusie.....	53
10.	Decentralisatie in de 21 ^e eeuw: steun van de IDB.....	55
1.	De IDB: geschiedenis, werking en kritiek.....	55
2.	De IDB en Suriname	56
3.	De decentralisatieprogramma's van de IDB.....	57
1.	Decentralization Land Local Government Strengthening (DLGP) (2001)	58
2.	Decentralization and Local Government Strengthening II (DLGP II) (2008)	62
4.	Aanverwante projecten.....	66
1.	Community Development Fund of Suriname (CDFS) (2001)	66
2.	Institutional Strengthening of the National Assembly (2003).....	67

3.	Strengthening of Public Sector Management (2004)	67
4.	Program for the Modernization of the Surinamese Tax Administration (2006)	68
5.	Support for the Sustainable Development of the Interior (2007)	68
6.	Ecotoerisme (2007)	69
7.	Wegenbouw (2008)	69
11.	Algemene evaluatie en conclusie	71
1.	Treffers... ..	71
2.	...en missers.	74
3.	Conclusie.....	76
12.	Bibliografie.....	79
13.	Bijlagen	84

5. Lijst van figuren

Figuur 1: kaart van Suriname	p. 13
Figuur 2: oppervlakte, landgebruik, bevolking en bevolkingssamenstelling van Suriname	p. 14
Figuur 3: resultaten van de IDOS opiniepeiling	p. 19
Figuur 4: de indeling van Suriname in districten	p. 21
Figuur 5: uitgavenpakket van de IDB in Suriname	p. 58

6. Kennismaking met Suriname

Om de decentralisatieproblematiek van Suriname ten gronde te kunnen uitspitten, dient eerst een beeld van het land geschetst te worden. Verschillende problemen die het gezag in Suriname ondervindt om decentralisatie in de praktijk te brengen, vinden namelijk mede hun oorsprong in de locatie, geschiedenis of bevolkingssamenstelling van het land.

1. Geografie

Suriname is een republiek aan de noordoostkust van Zuid-Amerika. De buurlanden van Suriname zijn Brazilië, Guyana en via het overzees departement Frans-Guyana, Frankrijk. (zie kaart p. 13) De officiële taal in Suriname is het Nederlands, de belangrijkste omgangstaal is het Sranantongo.

Suriname is de kleinste onafhankelijke staat van Zuid-Amerika. Suriname kan op geografische basis ingedeeld worden in zes zones. Helemaal in het noorden ligt de smalle kustzone. Die bestaat uit niets anders dan zand- en modderbanken, afgezet door de stroming van de Amazonerivier. Ten zuiden van die kustzone ligt de Nieuwe Kustvlakte, een heel moerassig gebied. Opnieuw ten zuiden van de Nieuwe Kustvlakte ligt de Oude Kustvlakte. Daarna volgt de Zanderijformatie, een 65-kilometer breed heuvellandschap.

Verder naar het zuiden ligt een gebied dat ongeveer 80 procent van het land beslaat. Het bestaat voornamelijk uit een centrale 'bergketen' en zijn uitlopers. Het gebied is bijna volledig bedekt met tropisch regenwoud, wat van Suriname het dichtst beboste land van Zuid-Amerika – en zelfs van de wereld – maakt. (zie grafiek p. 14). Op de grens met Brazilië ligt ten slotte nog een savannegebied, de Sipaliwinisavanne. (Suriname. Encyclopædia Britannica, 2009)



Figuur 1
Bron: Suriname.nu

²	Landoppervlakte en landgebruik				Bevolking: aantal en -dichtheid³		% bevolking in steden, dat werkt in landbouw,⁴ + etnische kenmerken (niet blank, mesties of mulat)				
	# 1000 km²	% opp. van land bebost		% opp. agro	# miljoen	# inw/km²	ur-baan	land-bouw₆	In-heems₆	A-fro	A-zia
		1990	2005	l.a.y	2005	2005	l.a.y.				
AG	0,44	20,5	21,4	18,2	0,1	170	39	4	--	92	--
AR	2766,9	12,9	12,1	9,5	38,7	14	90	1	1	--	--
BS	10,07	51,4	51,5	0,6	0,3	33	90	4	--	85	--
BB	0,431	4,7	4,0	37,1	0,3	627	53	3	--	90	--
BZ	22,806	72,5	72,5	3	0,3	11	49	28	11	6,1	X
BO	1084,39	57,9	54,2	3	9,2	8,4	64	39	71/55	--	--
BR	8511,9	61,5	57,2	7,9	186	22	84	21	<0,4	6,2	0,6
CL	748,0	20,4	21,5	2,6	16,3	21	88	13	2/8	--	--
CO	1038,7	59,1	58,5	3,7	44,9	40	73	22	2	7	--
CR	51,1	50,2	46,8	5,6	4,3	80	62	15	<1	3	1
CU	110,860	18,7	24,7	27,6	11,3	103	76	21	--	12	--
DM	0,754	66,7	61,3	22,5	0,7	91	73	24	4	66	--
DO	48,380	28,4	28,4	6,7	9,5	190	67	16	--	12	--
EC	283,520	49,9	39,2	6,1	13,1	48	63	29	38	5	--
SV	20,720	18,1	14,4	31,7	6,7	327	60	19	7	--	--
GD	0,344	11,8	12,2	5,9	0,1	260	31	14	--	52	5
GT	108,403	43,8	36,3	13,2	12,7	113	47	39	66/30	--	--
GY	196,850	76,6	76,7	2,4	0,7	3,5	28	28	7	36	50
HT	27,700	4,2	3,8	9,4	9,3	305	39	51	--	95	--
HN	111,890	66,0	41,5	14,3	6,8	65	46	39	10	--	--
JM	10,831	31,9	31,3	16	2,7	246	53	18	--	77	2
MX	1964,37	36,2	33,7	12,1	104	55	76	15	30/14	--	--
NI	129,494	53,9	42,7	9,3	5,5	43	59	31	5	10	--
PA	78,200	58,8	57,7	5,8	3,2	45	58	16	10	15	X
PY	406,750	53,3	46,5	5,9	5,9	16	58	32	1,5	--	--
PE	1285,2	54,8	53,7	2,7	27,3	22	73	37	47	--	--
KN	0,261	13,9	14,7	19,4	0,4	150	32	--	--	90	--
LC	0,606	27,9	27,9	8,2	--	278	28	11	--	66	4
VC	0,389	23,1	27,4	10,3	0,1	303	46	15	--	65	4
SR	161,47	94,7	94,7	0,4	0,5	2,7	74	--	3	10	37 ⁵
TT	51,28	45,8	44,1	4,4	1,3	208	76	6	--	41	40
UY	176,220	6,4	8,6	7,2	3,4	19	93	5	<1	4	--
VE	912,050	59	54,1	3,6	26,7	28	93	11	0,9	--	--

Antigua and Barbuda	AG	Dominica	DM	Nicaragua	NI
Argentinië	AR	Dominicaanse Republiek	DO	Panama	PA
Bahamas	BS	Ecuador	EC	Paraguay	PY
Barbados	BB	El Salvador	SV	Peru	PE
Belize	BZ	Grenada	GD	St. Kitts & Nevis	KN
Bolivië	BO	Guatemala	GT	St. Lucia	LC
Brazilië	BR	Guyana	GY	St. Vincent & Grenadines	VC
Chili	CL	Haïti	HT	Suriname	SR
Colombia	CO	Honduras	HN	Trinidad and Tobago	TT
Costa Rica	CR	Jamaïca	JM	Uruguay	UY
Cuba	CU	Mexico	MX	Venezuela	VE

Figuur 2

Bron: Vranckx, A. (2008). Landenprofielen en basisindicatoren, p. 5

2. Bevolking

Suriname is 163.270 km² groot, wat het land meer dan vijf keer zo groot maakt als België. Daarentegen telt het land slechts 475.996 inwoners, een bevolkingsdichtheid van amper 2,91 inwoners per vierkante kilometer. Die bevolking is bovendien helemaal niet gelijkmatig verspreid over het land. Volgens de laatste volkstelling - uitgevoerd in 2004 - telt de hoofdstad Paramaribo 242.946 inwoners, ongeveer de helft van de voltallige bevolking. (Algemeen Bureau voor de Statistiek, 2005, p. 20)

In het uitgestrekte binnenland van Suriname – waarmee verwezen wordt naar het district Sipaliwini en delen van de districten Para, Brokopondo & Marowijne – wonen naar schatting minder dan 80.000 inwoners. De rest van de bevolking woont in de kuststrook, met de steden Lelydorp en Nieuw-Nickerie als uitschieters. Ten slotte dient opgemerkt te worden dat enorm veel Surinamers geëmigreerd zijn. Het koloniaal verleden en economische omstandigheden lokten veel Surinamers naar Nederland. Het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland rapporteerde op 1 mei 2008 dat in Nederland 335.799 Surinamers wonen.

Paramaribo oefent al eeuwen een aanzuigeffect uit. De districten functioneerden eeuwenlang inefficiënt en ondemocratisch, met als gevolg verval van vele plantages en districten. Bestuurlijk zijn de districten steeds stiefmoederlijk behandeld ten opzichte van de stad, die als centrum van leiding, ontwikkeling en vooruitgang het grootste deel van alle aandacht genoot. Die bevoorrechting werd door opeenvolgende gouvernementen gepleegd, met als gevolg de opvallende leegloop van de districten en de toenemende urbanisatie; met alle nadelige gevolgen van dien. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 36)

Door het koloniale verleden van Suriname kent die bevolking niet enkel een enorme variatie naar geografische spreiding, maar ook naar etnische afkomst. Uit alle hoeken van de wereld haalden plantage-eigenaren werkkrachten om op hun plantages te werken; eerst als slaven, later als contractarbeiders. De laatste census schat het aantal Creolen op 17% van de bevolking, het aantal Marrons op 14%, Hindoestanen maken 31% van de bevolking uit en de Javaanse bevolkingsgroep omvat 15% van de inwoners. Daarnaast omschrijft 12% van de Surinamers zich als ‘gemengd’. De Inheemse bevolking is met 3% van de totale bevolking de kleinste bevolkingsgroep. (Algemeen Bureau voor de Statistiek, 2005, p. 31)

3. Infrastructuur

Zoals in de grafiek te lezen is 94,7% van het Surinaamse grondgebied bebost. Daarbovenop komt bovendien dat het land ook talrijke infrastructuur mist op gebied van transport, wat het Surinaamse binnenland nog verder afsluit. Zo rijdt sinds 1987 geen enkele trein meer in Suriname. Het aantal autowegen is beperkt tot 4304 kilometer, waarvan slechts 1130 kilometer verhard is. Vanuit Paramaribo vertrekken slechts enkele wegen naar het binnenland, maar omdat die bijna allemaal onverhard zijn, is over land reizen tijdens het regenseizoen een loodzware opdracht.¹

Veel van het transport naar het binnenland gebeurt dan ook via het vliegtuig – voor kapitaalkrachtige reizigers – of via korjalen, een uit een boomstam gehouwen boot. Via het vliegtuig is het binnenland van Suriname wel vlot bereikbaar. Elke min of meer belangrijke plaats heeft zijn *landing strip*, tot in het uiterste zuiden van Suriname toe. Het nadeel van het vliegtuig is de enorme kostprijs. Het vaakst gebruikte transportmiddel in het binnenland is dan ook de korjaal, voorzien van een buitenboordmotor. Op die manier zijn verplaatsingen echter heel tijdsrovend en afhankelijk van de waterstand.

4. Politieke geschiedenis²

De Engelsen stichtten in 1651 als eersten een kolonie in het huidige Suriname. Tijdens de Tweede Engelse Oorlog slaagden de Zeeuwen er in 1667 in die kolonie met een verrassingsaanval op de Engelsen te veroveren. De Vrede van Breda bevestigde die veroveringen. De Zeeuwen verwierven definitief Suriname, maar moesten wel hun kolonie Nieuw-Amsterdam (het huidige New York) afgeven.

De weg naar die onafhankelijkheid bleek een lange weg met veel obstakels. Door de rol van Suriname in de Tweede Wereldoorlog – de grote Surinaamse bauxietmijnen waren van vitaal belang voor de geallieerde oorlogsindustrie - beloofde koningin Juliana Suriname een grote mate van zelfbeschikkingsrecht na de Tweede Wereldoorlog. Die grotere binnenlandse autonomie werd – via onder meer interim-regelingen in 1948, toen het algemeen kiesrecht werd ingevoerd – definitief vastgelegd in het Koninkrijksstatuut van 1954. De instelling van het algemeen kiesrecht had tot gevolg dat een periode van partijvorming zich aandiende. Die gebeurde langs etnische en religieuze lijnen; van ideologische verschillen tussen partijen was – en is – nauwelijks sprake.

¹ Het regenseizoen in Suriname vindt plaats tussen april en augustus en tussen november en februari. Een tocht die ik tijdens het regenseizoen in april 2007 van Paramaribo naar Apoera ondernam (350 kilometer), duurde twee dagen.

² Voor deze alinea baseren wij ons op Houwerzijl, M. (1993). *Decentralisatie in Suriname: de situatie op papier en in de praktijk*. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam en op Buddingh', H. (1999). *Geschiedenis van Suriname* (2 ed.). Utrecht: Het Spectrum, pp. 273 - 354

In 1975 werd Suriname onafhankelijk. Het kreeg een grondwet die sterk op die van Nederland leek, een eigen leger en een 'gouden handdruk' van 3,5 miljard gulden aan ontwikkelingshulp, meer dan anderhalf miljard euro. De feestvreugde was echter slechts van korte duur. Op 25 februari 1980 gebeurde een militaire staatsgreep, onder leiding van Desi Bouterse. Het land trad een woelige periode tegemoet. De grondwet werd buiten werking gesteld. De militairen bestuurden het land door de uitvaardiging van decreten en resoluties. Na de Decembermoorden in 1982 – toen 15 tegenstanders van het militaire regime gefusilleerd werden – schortte Nederland alle ontwikkelingshulp op. De internationale druk tegen Suriname nam steeds grotere vormen aan. De Verenigde Staten van Amerika schakelden zelfs Brazilië in om de militaire druk op Paramaribo op te voeren.

Via verschillende tussenoplossingen, die de schijn van democratie niet hoog konden houden, aanvaardde het militaire bewind om in 1987 een nieuwe grondwet in te stellen. Dat is – behoudens enkele amendementen die op 8 april 1992 in werking traden – nog steeds de huidige grondwet van Suriname. Er werden voor het eerst weer verkiezingen uitgeschreven. Bouterse nam ook aan die verkiezingen deel met zijn 'Nationale Democratische Partij' (NDP). Hij haalde echter slechts drie van de eenenvijftig parlamentszetels binnen.

De burgerregering die in 1987 in het zadel steeg, werd zwaar tegengewerkt door de informele macht van het leger, die een sterke rol in Suriname bleef spelen. Daarenboven werd de macht van de regering ook uitgehold door de Binnenlandse Oorlog die toen woedde. Een guerrillabeweging onder leiding van Ronnie Brunswijk, voormalig militair en lijfwacht van Desi Bouterse en heden lid van de meerderheid in het parlement, controleerde tussen 1986 en 1992 het oosten van Suriname.

Een paar honderd burgers en strijders kwamen om, duizenden binnenlandbewoners sloegen op de vlucht. De oorlog verwoestte hele dorpen, elektriciteitsvoorzieningen, overheidsgebouwen, bedrijven, ziekenhuizen en scholen. Een wrede strijd tussen de guerrilla's en het Nationaal Leger speelde zich af, mensenrechten werden geschonden. Ook drugs waren een belangrijke factor in het conflict. (de Vries, Galesloot, 2005, p. 13)

Bouterse bewapende dan weer Inheemsen tegen de guerrilla's. Door al die complicerende factoren zag een vredesakkoord, het Akkoord voor Nationale Verzoening en Ontwikkeling, pas onder het presidentschap van Venetiaan in 1992 het licht.

In 1990 pleegde het leger een tweede 'coup', de beruchte telefooncoup. Na een diplomatiek incident op de luchthaven Schiphol, waar Bouterse bij betrokken was, maakte het leger telefonisch bekend dat president Shankar en zijn regering waren afgezet. Het zakenkabinet dat na de telefooncoup tot stand kwam, schreef vervolgens nieuwe verkiezingen uit. Die werden in 1991 gewonnen door Ronald Venetiaan. De grondwetwijziging van 1992 drong onder meer de rol van het leger terug. Onder Venetiaan normaliseerden de internationale betrekkingen van Suriname.

Venetiaan slaagde er in zijn volledige vijfjarige termijn te volmaken. Ook de verkiezingen in 1996 werden door 'Het Front', het partijkartel waarvan ook de Nationale Partij Suriname (NPS) van Venetiaan deel uitmaakt, gewonnen. De Surinaamse grondwet bepaalt echter dat de Surinaamse president door een tweederdemeerderheid van De Nationale Assemblée (DNA) moet verkozen worden. Venetiaan haalde die meerderheid niet. Ook in de daarna bijeengeroepen Verenigde Volksvergadering, waarin naast de leden van DNA ook alle leden van de districts- en ressortraden zetelen, haalde Venetiaan de benodigde tweederdemeerderheid niet. Als gevolg daarvan haalde NDP-kandidaat Jules Wijdenbosch het presidentschap.

Het bewind van Wijdenbosch liet zich kenmerken door financieel geknoei en economische problemen. Het lichte overheidsoverschot van 1996 sloeg dan ook in 1997 om in een tekort van 5,2 procent van het BBP, in 1998 werd dat zelfs 11,1 procent. De regering financierde de overheidsuitgaven bovendien monetair, met hyperinflatie tot gevolg. De relaties met Nederland verzuurden nog maar eens. Op 18 juni 1999 circuleerde een brief van de Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking die stelde dat:

“Onder de regering-Wijdenbosch de ontwikkelingen in Suriname een zodanig verloop hebben gekend dat het land niet langer voldoet aan internationaal geaccepteerde criteria van goed bestuur en goed beleid.” (van Aartsen & Herfkens, 1999)

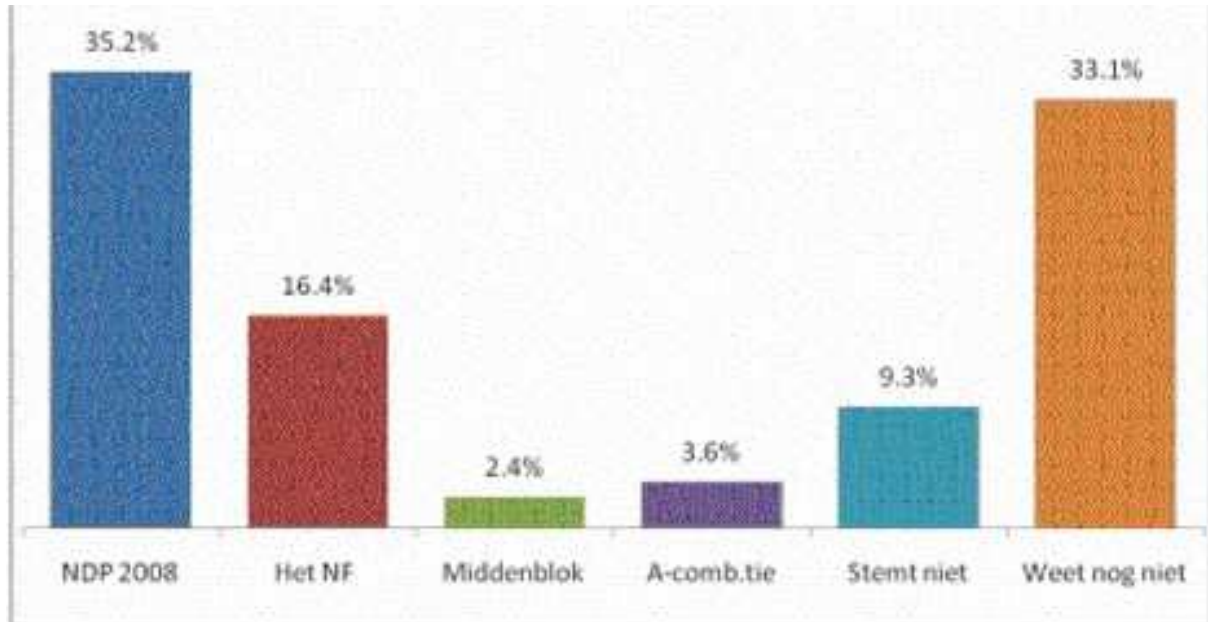
Massale betogingen tegen de regering-Wijdenbosch waren het gevolg. Aan de betogingen deden dagelijks tienduizenden Surinamers mee, een gigantisch aantal op zulke kleine bevolking.

Wijdenbosch leek te worden afgezet door het parlement, maar hij liet uiteindelijk de eer aan zichzelf en schreef vervroegde verkiezingen uit.

Vervroegde verkiezingen brachten in 2000 Ronald Venetiaan terug aan de macht. Venetiaan slaagde er opnieuw in de internationale betrekkingen met Nederland te stabiliseren. In 2005 kon Venetiaan – op de valreep – een derde ambtstermijn aan zijn regeerperiode breien, al kwam daar alweer een bijeenkomst van de Verenigde Volksvergadering aan te pas. Die verkoos Venetiaan deze maal wel voor een derde mandaat, dat in 2010 afloopt.

De volgende verkiezingen vinden plaats in 2010. De meest recente peiling van het Instituut voor Dienstverlening en Onderzoek in Suriname (IDOS), dat tussen 15 en 26 september 2008 in Paramaribo, Nieuw-Nickerie, Commewijne en Wanica 1034 stemgerechtigden ondervroeg, voorspelt een verkiezingsoverwinning voor de NDP. Harde conclusies kunnen nu echter nog niet gemaakt worden, want maar liefst 33,1% van de ondervraagden gaf aan nog onbeslist te zijn. Een trendbreuk is wel al duidelijk. De NDP, die opnieuw Wijdenbosch als presidentskandidaat naar voor zou kunnen

schuiven, haalde in de peiling meer dan het dubbele van het aantal stemmen voor het Nieuw Front, het kartel met daarin ook de NPS van Ronald Venetiaan. (de Ware Tijd, 2008, 2 oktober)



Figuur 3

Bron: Mega blok wint 'IDOS-verkiezing' grandioos: Regering krijgt weer een onvoldoende (2008, 02/10). de Ware Tijd, geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=49895>

5. Bestuurlijke indeling

De wetgevende macht wordt uitgeoefend door de Nationale Assemblée, die 51 verkozen leden telt. Parlementaire verkiezingen gaan door om de vijf jaar. Bestuurlijk is het land ingedeeld in 10 districten, namelijk Nickerie, Wanica, Para, Commewijne, Marowijne, Saramacca, Coronie, Brokopondo, Sipaliwini en Paramaribo. Elk district is op zijn beurt verder verdeeld in vier tot twaalf ressorten. De districten en ressorten zijn openbare lichamen zonder rechtspersoonlijkheid. Ze kunnen dus bv. geen contracten afsluiten of aangeklaagd worden.

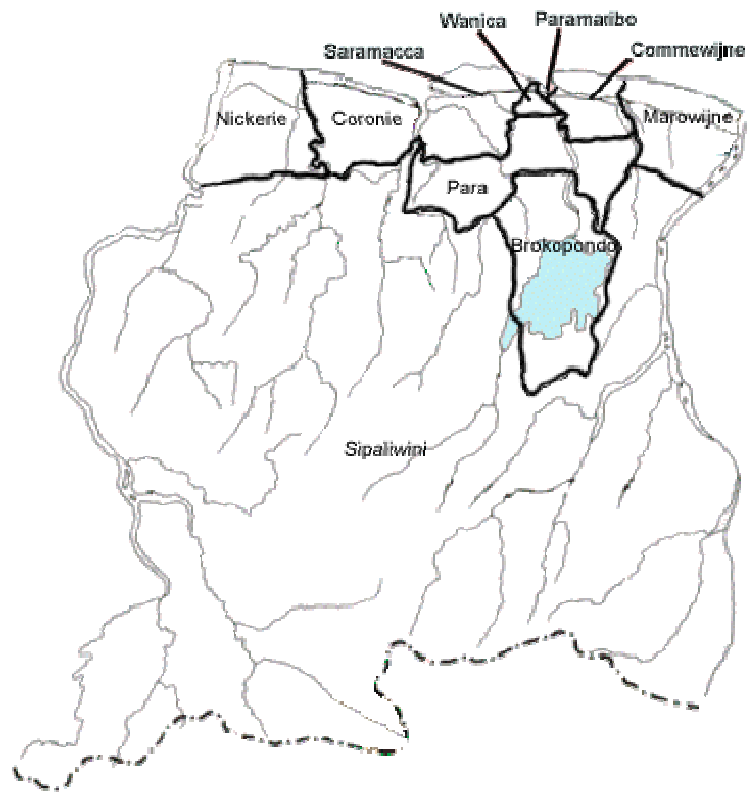
Elk district wordt bestuurd door een districtscommissaris (DC). De hoofdstad Paramaribo is opgedeeld in twee bestuursressorten die elk een eigen DC aan het hoofd kreeg. De DC's kunnen worden vergeleken met de burgemeesters in België.

Binnen de districten en ressorten zijn respectievelijk de districts- en de ressortraden de hoogste politiek-bestuurlijke organen. Het aantal zetels in de raden hangt af van het aantal inwoners in de kieskringen. De samenstelling van de ressortraden gebeurt door vijfjaarlijkse verkiezingen, die tegelijkertijd gehouden worden met de parlementsverkiezingen. De zetels worden verdeeld volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. De districtsraden worden daarentegen indirect gekozen, analoog aan de stemverhoudingen in de ressortraden van het betreffende district.

De verkozenen van de districtsraden moeten voor de eerste bijeenkomst van de raad waarin ze zetelen een eed afleggen bij de minister van Regionale Ontwikkeling. De DC is voorzitter van de districtsraad. De verkozenen van de ressortraden dienen hetzelfde te doen, maar dan bij hun DC. De ressortraad kiest een voorzitter uit de eigen leden.

Elk district heeft bovendien een districtsbestuur. Dat is het uitvoerend orgaan van het district. Het bestaat uit de DC en één vertegenwoordiger van elk ministerie uit het district. Het districtsbestuur is grondwettelijk belast met het dagelijks bestuur van het district.

De districten van Suriname



Figuur 4

bron: <http://www.surinaminfo.com/>

6. Internationaal

Suriname maakt deel uit van de groep van *African, Caribbean and Pacific*-landen, waarmee de Europese Unie middels de Verdragen van Lomé, Cotonou en de Economische Partnerschapsakkoorden (EPA) verregaande handelsovereenkomsten heeft. Sinds 1980 is het lid van de IDB. In 1995 trad Suriname toe tot de *Caribbean Community and Common Market* (CARICOM) en de WTO.

7. Theoretisch kader

Vooraleer we kunnen onderzoeken hoe de Surinaamse overheid decentralisatie tracht te implementeren om daarbij tot meer subsidiariteit te komen, dienen beide begrippen eerst duidelijk omschreven te worden. De voordelen van decentralisatie dienen duidelijk gemaakt te worden. Daarna bestuderen we het theoretische kader van Luciani. Hij beschrijft daarin de krijtlijnen van politieke organisatie en participatie in allocatiestaten, staten die hun geld uit het buitenland halen door grondstoffen te exporteren. Hij zoekt de basis voor onder meer het gebrek aan decentralisatie in een staat vooral bij in de economische organisatie van die staat.

1. Decentralisatie en subsidiariteit

1. Definiëring

Decentralisatie is het overlaten van bestuursverantwoordelijkheden aan lagere publiekrechtelijke organen dan de centrale overheid. Op die manier is er sprake van een structuur waarbij de taken en bevoegdheden van de staat worden verdeeld tussen de centrale overheid en de regionale overheden. Die regionale overheden zijn verantwoordelijk voor de regeling en het bestuur van hun eigen huishouding. (Wijdenbosch, 2002, p. 122) Wanneer alle beslissingsbevoegdheid geconcentreerd is in één punt in een organisatie – en dus uiteindelijk bij één persoon berust – noemen wij de structuur gecentraliseerd, wanneer deze bevoegdheid over een groot aantal mensen verdeeld is, spreken wij van een gedecentraliseerde structuur. (Mintzberg, 1991, p. 101)

Het uiteindelijke doel van decentralisatie is een situatie van subsidiariteit verkrijgen. Subsidiariteit is het principe dat een centrale overheid zich beter niet met bestuurszaken bemoeit die efficiënter op een lager niveau geregeld kunnen worden. Een simpel voorbeeld van subsidiariteit is dat het onderhoud van het verkeersmeubilair in de stad Apoera niet zou uitgevoerd worden door het ministerie van Transport, Communicatie en Toerisme in Paramaribo, maar rechtstreeks door de ressortraad van Kabalebo, het ressort waar de stad Apoera deel van uitmaakt. De instantie die de werken uitvoert, zou vervolgens enkel en alleen verantwoording dienen af te leggen aan die ressortraad.

We kunnen er namelijk van uitgaan dat de ressortraad van Kabalebo over meer informatie beschikt en beter op de hoogte is van de noden van de burgers dan de centrale overheid in Paramaribo. Daarvoor dienen lokale besturen echter wel over een deskundig kader en voldoende financiële middelen te beschikken.

De Canadese organisatiedeskundige Henry Mintzberg onderscheidt in zijn werk *organisatiestructuren* drie soorten decentralisatie: verticale decentralisatie, horizontale decentralisatie en

deconcentratie/verspreiding. Wanneer wij het in dit onderzoek hebben over decentralisatie, spreken we over verticale decentralisatie. Verticale decentralisatie is het delegeren van formele macht naar lagere regionen van het lijngezag. (Mintzberg, 1991, p. 105)

Decentralisatie mag vooral niet verward worden met deconcentratie. Bij deconcentratie besteedt de centrale overheid taken uit aan bepaalde organen, instellingen of instanties. Die organen opereren in het gebied van een lager bestuursorgaan – zoals in een district of een ressort – maar hebben geen verantwoording af te leggen tegen dat lager bestuursniveau. Ze vallen dus onder de verantwoordelijkheid van het centraal gezag, het lager bestuursorgaan heeft geen enkele bevoegdheid ter zake. (Mintzberg, 1991, p. 121) Een voorbeeld van functionele deconcentratie in Suriname zijn de douaneposten van het Korps Douane Suriname in Albina (Marowijne) en South Drain (Nickerie). Hoewel niet gevestigd in Paramaribo, is hier geen sprake van decentralisatie, aangezien zij onder de volledige verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Politie in Paramaribo functioneren.

2. Voor- en nadelen³

De voordelen van decentralisatie zijn legio. Een eerste voordeel is volgens Mintzberg dat simpelweg niet alle beslissingen door één persoon of in één centrum kunnen overzien worden. Dat centrum kampt volgens Mintzberg vaak met een gebrek aan informatie, of in het tegenovergestelde geval met *'information overload'*. Daardoor ontstaat een suboptimale situatie waarbij mensen onderaan de hiërarchie – die wel beschikken over de nodige kennis – uiteindelijk de beslissingen moet overlaten aan managers aan de top die nochtans geen idee hebben van de werkelijke situatie.

Daarnaast argumenteert Mintzberg dat een decentrale organisatie snel kan reageren op de omstandigheden ter plekke. In een gecentraliseerde organisatie gaat vaak veel tijd verloren bij de overdracht van informatie naar het centrum en weer terug.

Ten slotte stelt Mintzberg dat “uit decentralisatie vaak een heel motiverende werking gaat”:

“Creatieve en intelligente mensen hebben veel speelruimte nodig. De organisatie kan dergelijke mensen alleen aantrekken en behouden – en hun initiatieven ten volle benutten – wanneer zij hen ruime beslissingsbevoegdheden geeft.” (Mintzberg, 2003, p. 103)

Er dient opgemerkt te worden dat decentralisatie ook enkele moeilijkheden kent. Het grootste probleem is dat van de verantwoording en controle. De diensten functioneren immers op grotere afstand van regeringen. (Devos, 2006, p. 420) Decentralisatie mag ook niet gezien worden als een *deus ex machina* die automatisch voor meer democratie garant staat. Eén centrale despoot kan even

³ Voor deze alinea baseren wij ons op Mintzberg, H. (2003). *Organisatiestructuren*. (16 ed.). Schoonhoven: Academic Service, pp. 101 – 103.

goed vervangen worden door tien lokale tirannen. (R. Doom, persoonlijke mededeling, 2009, 25 februari)

3. *Postkoloniale decentralisatie vs. decentralisatie in industrielanden*⁴

Decentralisatie in postkoloniale samenlevingen kwam op een andere manier tot stand en diende een ander doel dan in de westerse industrielanden. In tegenstelling tot in landen als Engeland, waar het centrale gezag zich ontwikkeld had uit het samengaan van lokale besturen, verliep het natievormend proces in de postkoloniale samenlevingen precies op de tegenovergestelde manier. Daar moest het centrale gezag het lokale gezag ofwel vestigen (als er nog geen was), ofwel moest het erin penetreren (als er enkel traditioneel lokaal gezag was).

Na de onafhankelijkheid streefden de nieuwe staten naar sociaaleconomische vooruitgang en nationale eenheid. Die nationale eenheid probeerden de staten te bewerkstelligen door middel van verschillende decentralisatieprogramma's. Hierachter schuilden vaak verschillende motieven. Men probeerde – hoe tegenstrijdig het ook klinkt – via decentralisatie op de eerste plaats centralisatie te bekomen. Hiermee wordt een manier van decentralisatie bedoeld waarin men de belangen van nationale en lokale opbouw met elkaar in harmonie probeert te brengen en waarin zowel burgerparticipatie als eenheid van (centraal) bestuur belangrijke factoren zijn. Concreet zien we dat decentralisatie in postkoloniale landen er niet in bestaat enkel autonoom lokaal bestuur in te stellen, maar dat men mengvormen creëert omdat men vreest dat de autonome besturen zich van de centrale overheid zouden losrukken. Zo krijgt men bv. bestuursorganen die gedeeltelijk uit lokale vertegenwoordigers bestaan en voor een ander gedeelte uit centraal benoemde ambtenaren van de landelijke overheid. (bvb: de Surinaamse districtsraden).

4. *Actuele decentralisatie in Zuid-Amerika*⁵

Het actuele decentralisatiestreven in Zuid-Amerika kadert in het 'nieuwe' internationale ontwikkelingsparadigma, dat door onder meer de Wereldbank en de Inter-American Development Bank (IDB) wordt uitgedragen – instanties die uit bv. Suriname financieringsaanvragen krijgen voor ontwikkelingsprojecten, en in die hoedanigheid ook richtlijnen opleggen.

⁴ Voor deze alinea baseren wij ons op Houwerzijl, M. (1993). *Decentralisatie in Suriname*, pp. 8 - 10

⁵ Dit deel werd eerder geschreven door An Vranckx en komt uit Vranckx, A. (2003). *Suriname: Democratisering en decentralisatie*, pp. 30-31.

Het uitgangspunt van dit nieuwe ontwikkelings- en bestuursparadigma ziet er schematisch weergegeven als volgt uit:

- vermeden moet worden dat fondsen voor ontwikkelingsprojecten in bodemloze gaten en de zakken van corrupte lieden verdwijnen, wat in het verleden helaas al te gebruikelijk was;
- voorkomen moet eveneens worden dat deze fondsen weliswaar worden besteed in het land in kwestie, maar daar gebruikt worden voor de spreekwoordelijke ‘witte olifanten’, grootse projecten die nadien blijken ongeschikt te zijn om op het terrein te kunnen leiden tot reële verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking (denk aan de ongebruikte spoorlijn tussen Apoera en het Bakhuisgebergte in West-Suriname);
- vereist is een doorleefde kennis over het terrein waar de fondsen besteedbaar zullen zijn, zo kan men ook afdoend rekening houden met de concrete noden van de bevolking;
- hiertoe moet – anders dan tot nog toe gebruikelijk was - de plaatselijke bevolking van dichtbij worden betrokken bij het uittekenen van lokale ontwikkelingstrajecten, het opzetten van projecten, de uitvoering en opvolging van deze projecten.
- deze projecten dienen indien mogelijk ten dele gefinancierd worden met middelen die de plaatselijke bevolking afkomstig weet uit eigen activiteit en inzet (belastingen die lokaal worden geheven) of opbrengsten uit ontginning van plaatselijke minerale of andere rijkdommen, zodat die bevolking – in dit geval de *stakeholder* die bij het project te winnen heeft – zichzelf beschouwt als eigenaar en medeverantwoordelijke, en helpt toezicht houden op een correcte besteding van de middelen.

Om die lokale participatie te kunnen bewerkstelligen, dient men te beschikken over lokale consultatiemechanismen, raden en besturen. Maar daarmee is de kous niet af. Die structuren moeten echte beslissingsbevoegdheid krijgen over lokale aangelegenheden, de lokale bevolking moet dan bovendien opgeleid worden opdat ze effectief in deze lokale bestuursinstanties kan participeren. Met dat laatste doel kunnen specifieke participatieopleidingen worden voorzien, en regelmatige raadplegingen van bevolkingsgroepen die ver van het gezagscentrum verwijderd leven.

Een zo opgevatte bestuurlijke decentralisatie verdiept de democratie. Die is zowel een doel op zich als een middel dat de relevantie en kwaliteit kan verhogen van de ontwikkelingsprojecten die lokaal worden opgezet. In laatste instantie verhoogt ze ook het potentieel van die projecten om het lokale welzijnsniveau echt te verbeteren. Democratie in deze zin dient bijgevolg ontwikkeling en armoedebestrijding.

2. Decentralisatie in een allocatiestaat

Giacomo Luciani, Italiaanse professor in de politieke economie en specialist met betrekking tot rentenierstaten, werkte in 1990 in het artikel '*Allocation vs. Production states: a theoretical framework*' een theorie uit betreffende de staatsordening van rentenierstaten. De manier waarop een staat zijn financiële middelen verwerft en welke soort economie het land kenmerkt, heeft volgens Luciani een invloed op de mate van onder meer decentralisatie in diezelfde staat.

Hier zal aangetoond worden dat de theorie, die in eerste instantie met de Arabische olie-exporterende landen in het achterhoofd is geschreven, ook geldt voor Suriname, dat wegens zijn bijna volledige afhankelijkheid van bauxietexport om aan internationale deviezen te geraken ook als een rentenierstaat kan geïnclassificeerd worden.

Met dat theoretisch raamwerk in ons achterhoofd kunnen we in de volgende hoofdstukken drie fasen van decentralisatie voor het licht houden. Daarbij zullen we ons vooral concentreren op de huidige fase, waarbij met hulp van de IDB gewerkt wordt. Daarna kunnen we de manier van decentralisatie toetsen aan het hiernavolgende theoretisch model en evalueren of decentralisatie onder de vleugels van de IDB tot succes kan leiden.

1. *Allocatie- versus productiestaten*

Luciani maakt een onderscheid tussen twee verschillende types staten, naargelang de aard van de productieprocessen in een staat en de manier waarop die staat haar internationale deviezen verwerft. Dat is volgens Luciani relevant omdat dat verschillende parameters van een staatsstructuur bepaalt. Eén van de parameters van een staatsstructuur is de mate waarin een staat al dan niet gedecentraliseerd is. Bovendien meent Luciani dat de manier waarop een staat aan zijn inkomsten komt de basisregels bepaalt voor het politieke leven in die staat.

Het eerste type staat dat Luciani onderscheidt is de **allocatiestaat**. In een allocatiestaat zorgt de export van grondstoffen, bv. olie of bauxiet, voor bijna het hele inkomen van die staat. Het tweede type, tegenovergesteld aan de allocatiestaat, is de **productiestaat**. Een productiestaat verwerft zijn inkomen voornamelijk dankzij (belastingen op) binnenlandse economische activiteiten.

2. *Politieke spelregels vergeleken*

In een allocatiestaat zorgt de export van één (of enkele) grondstoffen(en) een significant deel van het BBP. Hij noemt die staten daarom ook wel exoterische staten, staten die voor het grootste deel teren op rechtstreeks uit het buitenland verkregen inkomsten.

Overheden in een allocatiestaat zijn bijgevolg in grote mate afhankelijk van factoren die ze niet zelf in de hand hebben, zoals wereldmarktprijzen of de economische situatie van hun handelspartners.

Het normale causale verband tussen de inkomens van de inwoners van een land en het BBP van dat land wordt in een allocatiestaat op zijn kop gezet. In een productiestaat bepalen de inkomens voor een aanzienlijke mate de grootte van het BBP van de staat. In het geval van een allocatiestaat dient die redenering op zijn kop te worden gezet. Hier is het namelijk de grootte van het BBP –en via herverdeling de overheid zelf– die een enorme invloed gaat uitoefenen op het inkomen van de burgers. Het geld dat de overheid met zijn grondstoffen verdient, komt uiteraard niet rechtstreeks bij de bevolking terecht, maar in eerste instantie bij de overheid zelf. De overheid neemt vervolgens een herverdelende taak op zich.

Ten tweede creëert een economie gestoeld op de ontginning van grondstoffen een technocratische elite. Slechts weinig mensen hebben de geologische, technische of financiële kennis of middelen en zijn rechtstreeks met het ontginningsproces bezig. Het merendeel van de bevolking werkt in compleet andere sectoren, maar verwacht via herverdeling ook een deel van de opbrengsten.

Ten derde wordt de grondstof vaak slechts op specifieke plaatsen in het land gevonden. Dat stimuleert opnieuw de tendens tot een centrale overheid die de taak op zich neemt om al het geïnde geld te herverdelen zodat ook inwoners uit grondstoffenarme regio's kunnen genieten van een deel van de opbrengsten.

Na het innen van de exportopbrengsten neemt de staat een herverdelende functie op zich. Elke staat herverdeelt zijn inkomsten wel in meer of mindere mate. Het grote verschil met productiestaten is dat het grootste deel van de bevolking in een allocatiestaat zijn inkomsten haalt bij de overheid. Het logische gevolg is dat belangengroepen zullen strijden om de herverdelingspolitiek van hun staat in een voor hen gunstige manier te beïnvloeden. Individuen zullen zich binnen het herverdelingssysteem manoeuvreren om zoveel mogelijk geld te ontvangen. Allocatiestaten zullen bijgevolg gekenmerkt worden door een overheid die een enorm groot aantal mensen tewerkstelt, bv. bij de ambtenarij of onder de vleugels van staatsbedrijven.

De roep om democratie of representatieve organen zal in een allocatiestaat ook veel minder luid klinken dan in een productiestaat. In een allocatiestaat zal je uiteraard wel democratisch verkozen representatieve organen vinden, maar die kennen volgens Luciani een onbeduidend bestaan. De debatten die er gevoerd worden laten het publiek onverschillig. De burgers van een herverdelingsstaat zullen zich immers niet zozeer verbonden voelen met politici of politieke partijen, maar met het herverdelingssysteem zelf. Het kan de bevolking niet schelen wie hen vertegenwoordigt, zolang het herverdelingssysteem maar blijft draaien. Oppositie zal dus maar ontstaan als de bevolking denkt dat de staat er niet in slaagt genoeg geld uit het buitenland binnen te brengen.

Dat is in een productiestaat niet het geval. Een productiestaat haalt zijn inkomsten zoals eerder aangehaald voornamelijk uit (belastingen op) zijn binnenlandse economie. Een staat zal slechts

belastingen innen als dat een positief saldo oplevert. Er zullen altijd belastingsontduikers bestaan, maar als die eerder de regel dan de uitzondering worden, kan de staat beter andere manieren vinden om aan zijn inkomsten te raken. Een productiestaat doet er dus best alles aan om zijn legitimiteit te bestendigen, zodat zijn burgers belastingen willen betalen. Die band tussen legitimiteit en belastingsplicht zit vervat in de bekende spreuk “*no taxation without representation*”. Luciani benadrukt in zijn theoretisch model ten slotte dat hij het slechts over ideaaltypes heeft. Geen enkele staat is een pure productie- of allocatiestaat. Hij spreekt zelf van een allocatiestaat vanaf een arbitraire grens van 40% van het BBP die uit het buitenland binnenvloeit door de export van grondstoffen.

3. De allocatiestaat Suriname

In deze alinea wordt aangetoond dat Suriname enorm goed beantwoordt aan het door Luciani geponeerde model van de allocatiestaat, wat zijn weerslag heeft op het politieke leven en op de staatsstructuur in Suriname. Het is in het bestek van dit onderzoek noch de bedoeling, noch mogelijk om de gehele Surinaamse economie en alle problemen van A tot Z te bespreken.

1. *Exportgerichte economie*

De schattingen over de totale bijdrage van grondstoffenexport op het BBP van Suriname lopen nogal uiteen. De meest voorzichtige schatting is die van de CIA. Zij schatten dat Suriname 25% van zijn inkomsten uit export haalt, waarvan 85% bestaat uit olie, goud en bauxiet. (The CIA World Factbook, 2009) De Wereldbank houdt het op 31% (World Development Indicators database, 2009), terwijl het Amerikaanse *Department of State* berekende dat Suriname in 2007 51,4% van zijn BBP uit de export van aluminium, olie en goud haalde. (Background Note: Suriname, 2008) Het is duidelijk dat Suriname flirt met de door Luciani neergelegde grens van 40% inkomsten uit grondstoffenexport. De CIA berekende vervolgens dat 85% van de Surinaamse export bestaat uit de drie grondstoffen olie, goud en bauxiet. Het IMF trekt dezelfde conclusie:

“The favorable external environment and the stability-oriented policies of the Venetiaan administration have boosted confidence in the economy, leading to increased investment, domestic economic activity, and employment. Nonetheless, the economy continues to be based largely on commodity exports, mainly bauxite, oil, and gold.” (Fritz-Krockow et al., 2009, p. 1)

Dat maakt Suriname heel erg afhankelijk van exogene factoren, zoals de wereldmarktprijzen van goud, bauxiet en olie, of van economische crises. Zo tuimelden de prijzen voor olie en bauxiet op de

wereldmarkten eind 2008 naar beneden. De goudprijs bleef echter stabiel, waardoor het Surinaamse ministerie van Natuurlijk Hulpbronnen blijft inzetten op de export van de drie klassieke grondstoffen bauxiet, goud en olie. (de Ware Tijd, 2009, 16 januari)

De IDB berekende in 1998 nochtans al dat externe schokken Suriname een daling van haar goederenexport met bijna 14 procent kostte. Daarnaast leidde droogte als gevolg van het natuurverschijnsel El Niño tot een verlies van meer dan 23 miljoen dollar exportinkomsten. (Buddingh', 1999, p. 410) Het IMF hamerde er in 2006 ook al op dat Suriname zijn economie dringend moet diversifiëren. (de ware Tijd, 2006, 6 januari)

In het verleden werd het bauxiet in Suriname zelf nog verwerkt in een aluminiumsmelterij, zodat in Suriname nog enige toegevoegde waarde werd gecreëerd. Die smelterij sloot in 1999 echter zijn deuren. Door de lage prijs voor aluminium op de *London Metal Exchange* was ze verlieslatend geworden. De sluiting illustreert nogmaals de gevoeligheid van de Surinaamse economie voor invloeden van buitenaf. (Buddingh', 1999, pp. 409 - 410)

Bovendien dienen we ook het toenemende belang van olie voor de Surinaamse economie in gedachten te houden. De Surinaamse olie-industrie heeft de bauxietsector ingehaald als belangrijkste goudhaantje voor de begroting. De bauxietindustrie bracht de Surinaamse overheid slechts 57 miljoen Amerikaanse dollar op, terwijl de olie-industrie goed was voor 260 miljoen dollar. (de Ware Tijd, 2009, 13 januari) Olie heeft een bijkomende, op het eerste gezicht banale, maar belangrijke eigenschap. Olie is – in tegenstelling tot bauxiet – vloeibaar. Dat zorgt ervoor dat olie niet zomaar kan opgegraven en vervoerd worden. Er is een hele infrastructuur nodig die moet worden beheerd. In de industrielanden wordt dat vaak gedaan door privémaatschappijen, maar dat is in Suriname niet het geval. Staatsolie is namelijk – zoals de naam doet vermoeden – een staatsbedrijf. De hele winst komt dus bij de staat terecht, die alweer zal moeten herverdelen. Dat is nog maar eens een factor die het bestaan van een rigide centrale overheid in de hand zal werken. (Luciani, 1990, pp. 68-70)

2. *Belastingen*

Het IMF schatte dat Suriname in 2006 slechts 22,1% van zijn inkomsten uit belastingen haalde. (Fritz-Krockow et al, 2009, p. 17) Het land loopt dan ook veel belastingsinkomsten mis. Daar zijn twee oorzaken voor. Ten eerste worden belastingen pas min of meer efficiënt geïnd in het verstedelijkt gebied in de kustvlakte. De inwoners van het binnenland ontsnappen voor een groot deel aan hun belastingsplicht. Daarom lanceerde de Surinaamse overheid eind september 2008 een actieplan om vanaf januari 2009 alle economische activiteiten in het uitgestrekte binnenland “aan te pakken” (lees: te belasten). Een van de plannen is om vijf belastingscentra in het binnenland te openen. (de Ware tijd, 2008, 30 september)

Ten tweede gebeurt het leeuwendeel van de goudontginning in de informele sector. Daardoor ontsnappen heel wat belastbare activiteiten aan overheidscontrole. Het IMF schrijft in een rapport over de Surinaamse economie uit februari 2009 dat:

“Although activities in the informal gold sector are unrecorded, there are indications that the sector’s contribution to the domestic economy is significant. Government officials estimate that the industry is the second-largest employer after the public sector and that gold production in the informal sector represented around 15 percent of GDP in 1997–2001.”

(Fritz-Krockow et al., 2009, pp. 82 – 83)

Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken stelt dan ook dat:

“Protecting natural resources from illegal exploitation such as unlicensed gold mining is difficult, and significant tax revenue is lost.” (Background Note: Suriname, 2008)

Zoals we al konden vernemen uit het theoretisch model, heeft dat niet enkel budgettaire maar ook politieke gevolgen. Een staat die in veel mindere mate teert op belastingen, heeft minder nood aan legitimiteit. Burgers die geen belastingen betalen, zullen zich makkelijker neerleggen bij het feit dat ze niet of amper worden vertegenwoordigd en gehoord door de centrale overheid.

Een staat die teert op belastingen heeft daarentegen legitimiteit nodig, de belastingplichtigen zullen dat bovendien eisen. Dat zal een proces van democratisering teweeg brengen, waaruit zaken zoals decentralisatie kunnen voortvloeien. Belastingen zijn dus een tweesnijdend zwaard. *“No taxation without representation”* klopt in dezelfde mate als *“no representation without taxation”*. (Luciani, 1990, pp. 75 – 77)

3. Arbeidsverdeling

De ontginning van grondstoffen is volgens Luciani bovendien zo geregeld dat het decentralisatie enorm zal bemoeilijken. Ook in Suriname vinden we die kenmerkende technocratische arbeidsverdeling terug.

De export van grondstoffen levert Suriname – al naar gelang de bron – tussen 25 en 51,4% van haar BBP. Het aantal mensen dat aan de ontginning van die grondstoffen werkt, is echter veel kleiner. Het IMF berekende dat in 2005 slechts 3.144 mensen in de mijnbouwsector werkten, wat neerkomt op een magere 3,4% van alle jobs. Wetende dat in datzelfde jaar maar liefst 39,8% van de werkzame beroepsbevolking voor de overheid werkte, is het aandeel van de mijnbouwsector verwaarloosbaar als het op officiële tewerkstelling aankomt.

Het geld dat Suriname via zijn export verdient, zal dus niet automatisch naar zijn bevolking terugvloeien in de vorm van een loon of salaris. De overheid zal een herverdelende rol op zich nemen en geld ‘verdelen’ onder zijn burgers. Dat stimuleert het bestaan van een sterke centrale overheid en remt decentralisatie af.

4. *Cliëntelisme*

Bovendien voldoet Suriname aan verschillende andere vormvereisten van de allocatiestaat uit het theoretische model, waarin Luciani stelt dat mensen zich naar de geldkranen van de overheid zullen manoeuvreren. Zo concludeert het IMF in het al eerder aangehaalde rapport dat:

“The bauxite sector created a steady and substantive income for the state, which also led to rent-seeking behaviour in large parts of the public sector and government. The rent-generating extractive industry, combined with the consensus approach of a multiethnic society, provided distinct stimuli for the creation of a large public sector, but one that was not fully efficient.” (Fritz-Krockow et al., 2009, p. 68)

Het IMF vermeldt hier twee belangrijke factoren die Luciani ook aanhaalt. Suriname kent een heel grote publieke sector die echter niet efficiënt werkt en gekenmerkt wordt door de zoektocht naar *rent*, door de staat herverdeelde financiële of materiële voordelen. Zo is de publieke sector in Suriname gigantisch groot. Het IMF berekende dat de Surinaamse overheid in 2005 goed was voor 39,8% van alle arbeidsplaatsen. Dat was in vergelijking met het jaar daarvoor een toename met 4,7%. De publieke sector blijft dus groeien, van 34.928 werknemers in 2001 tot 37.315 werknemers in 2005. (Suriname: Statistical Appendix, 2007, p. 12) In 2009 ging een derde van de uitgaven van de Surinaamse overheid - goed voor 920 miljoen Surinaamse dollar – omgerekend ongeveer 250.000.000 euro – naar het betalen van ambtenaren. Dat is een stijging van 120 miljoen Surinaamse dollar in vergelijking met 2008. (de Ware Tijd, 2009, 24 maart)

Ook voorbeelden van het cliëntelisme, politieke klantenbinding door de verdeling van financiële en/of materiële voordelen, is een alom gekend fenomeen in Suriname. Het bekendste actuele voorbeeld daarvan is de verdeling van gronden aan partijloyale individuen. Zo lag Michael Jong Tjien Fa, de huidige minister van Ruimtelijke Ordening, Grond- en Bosbeleid (RGB), maanden onder vuur in het Surinaamse parlement. De oppositie, maar ook stemmen binnen de eigen coalitie, beschuldigen de minister van “ontransparant handelen”, volgens de oppositie dan weer “ten voordele van partijloyale individuen”. (de Ware Tijd, 2008, 13 december & de Ware Tijd, 2009, 5 maart) Het hek was pas helemaal van de dam toen bleek dat zijn ministerie grond die eigendom van de staat was, had

geschonken aan drie kinderen. Het bleken later achterneven van Paul Somohardjo, de voorzitter van het Surinaamse parlement, te zijn. (de Ware Tijd, 2009, 17 maart)

Ook op andere departementen kwam in het verleden cliëntelisme aan het licht. Zo werd ex-minister van Openbare Werken Dewanand Balesar eind 2008 tot twee jaar cel veroordeeld wegens fraude (de Ware Tijd, 2008, 31 december), nam minister Alice Amafo van Transport, Communicatie en Toerisme in 2007 ontslag nadat ze met belastinggeld een verjaardagsfeest voor vrienden had georganiseerd (de Ware Tijd, 2007, 14 maart) en in 2006 werd minister Siegfried Gilds beschuldigd van het witwassen van geld van zijn zoon. Hij kijkt op dit moment aan tegen achttien maanden gevangenisstraf. (de Ware Tijd, 2009, 7 maart)

Kortom, cliëntelisme is een probleem dat vaak opduikt in de Surinaamse politiek. In het dunbevolkte land heerst een gevoel van 'ons kent ons'. Veelbetekenend is volgend citaat over de invloed van de Hindostaanse zakenman Dilip Sardjoe op voormalig VHP-minister van Handel en Industrie Tjan Gohardhan:

“Sardjoe was erin geslaagd het departement volledig naar zijn hand te zetten. Hij kon zelfs over officieel briefpapier beschikken, waarop de minister alleen nog maar een handtekening hoefde te zetten. Nauwelijks een uur was Gohardhan minister, of hij werd opgehaald door Alwin Mungra, de afgezant van zijn partijleider. [...] Uiteindelijk stopten ze voor het huis van Sardjoe. Ze maakten kennis. “Deze man”, sprak Mungta tot de nieuwe minister, “heeft veel geld uitgegeven aan onze partij. Nu is het tijd dat jij, als minister, iets voor hem terugdoet.””
(Buddingh', 1999, p. 365)

De verklaring voor dat cliëntelisme is deels terug te vinden in de manier waarop in Suriname altijd al aan politiek is gedaan. De eerste politieke partij in Suriname was de Moslim Partij. Daarna werd de Hindoe Partij opgericht. Kort daarna volgde de Progressieve Surinaamse Volkspartij – die de volkscreolen vertegenwoordigde – en de Nationale Partij Suriname, die zich van de Aziatische bevolkingsgroepen distantieerde. Nog wat later richtten ook de Indiase en de Javaanse immigranten hun eigen politieke partijen op, respectievelijk de VHP en de KTPI.

Kortom, al sinds het ontstaan van politieke partijen in Suriname, een proces dat vlak na de Tweede Wereldoorlog plaatsvond, voltrekt de politieke mobilisatie in Suriname zich volledig langs etnische lijnen. Ideologische verschillen tussen partijen vielen nauwelijks te ontdekken. (Buddingh', 1999, pp. 279 – 280) Deze situatie is tot vandaag nadrukkelijk aanwezig in het Surinaamse politieke landschap. Er is slechts één partij van betekenis die niet rond etnie is opgebouwd en dat is de NDP. Andere multi-etnische partijen kenden tot op heden weinig succes.

Dat fenomeen heet *descriptieve representativiteit*. Descriptieve representativiteit is representativiteit door een politieke assemblee die een afspiegeling is van de maatschappij die ze vertegenwoordigt. Het parlement als microkosmos. Wat de parlementsleden tot parlementsleden maakt, is wie ze zijn en hoe ze er uitzien. Descriptieve representativiteit heeft enkel oog voor de identiteit van de vertegenwoordigers en niet voor hun kwaliteiten om te vertegenwoordigen. (Devos (Ed.), 2006, pp. 494 – 495 en pp. 506 – 508)

Politici die slechts één bepaald, etnisch gedefinieerd, deel van de bevolking vertegenwoordigen, zullen zich ook enkel verantwoorden en inzetten voor dat electoraat, hun eigen etnische groep. Zo ontstaat en bloeit het cliëntelisme in al zijn hevigheid. Waarom zou een Creoolse NPS-politicus iets doen voor een Javaan uit Commewijne, als die politicus weet dat de NPS toch nooit aan zetels in Commewijne raakt? Het ging in Suriname zelfs zo ver dat bij de eerste algemene verkiezing in Suriname in 1949 de stemmenverhouding per district bijna volledig overeenstemde met de etnische getalsverhoudingen volgens de volkstelling van 1950. Het districtenstelsel versterkte de etnische factor in de politiek. Zo min als het voor de NPS interessant was kiezers te mobiliseren in het district Nickerie, zo was het voor de VHP niet de moeite waard campagne te voeren in Paramaribo. (Buddingh', 1999, p. 280)

5. *Sterke centrale overheid*

Met uitzondering van communistische economieën als Cuba en Noord-Korea zijn waarschijnlijk geen landen te vinden waar de overheid nog een dergelijke grote rol speelt in de productie van goederen en diensten als in Suriname. (Buddingh', 1999, p. 415)

In 1999 telde het land ruim honderd staatsbedrijven met naar schatting 15.000 werknemers. Het IMF telde in mei 2007 al 134 actieve staatsbedrijven in Suriname, verspreid over 12 ministeries. (Suriname: Statistical Appendix, 2007, pp. 47 – 53)

De activiteiten van die staatsbedrijven strekken zich uit naar vrijwel alle sectoren: van de voedingsmiddelenindustrie, tot landbouw, nutsvoorzieningen, het bankwezen en de mijnbouw. Veel van die staatsbedrijven bezitten een monopoliepositie; toch is de situatie van veel van die bedrijven sinds de jaren tachtig aanzienlijk verslechterd door een gebrek aan investeringen. (Buddingh', 1999, p. 415)

Aan de andere kant is het aantal dagen dat een Surinaamse particulier nodig heeft om een privébedrijf op te starten hallucinant. De Wereldbank berekende dat een privézaak opstarten in Suriname maar liefst 694 dagen in beslag neemt. Daarmee is Suriname het slechtste land ter wereld, het laat zelfs verscheurde landen als de Democratische Republiek Congo (155 dagen) of Haïti (195 dagen) achter zich. Alle andere parameters in beschouwing gelaten, klokt Suriname af op de 146^e plaats op de

wereldranglijst, op een totaal van 181. Buurland Guyana vinden we terug op de 105^e plaats, Nederland op de 26^e plaats, België op de 19^e positie. (Doing Business 2009, 2008)

6. *Oppositie*

Luciani stelt in zijn theoretisch model dat echte oppositie in een allocatiestaat pas ontstaat als de bevolking denkt dat de staat er niet in slaagt genoeg geld uit het buitenland binnen te brengen. Een recent Surinaams voorbeeld is de uitspraak van het ITLOS betreffende een grensgeschil met Guyana. Toen het ITLOS, een tribunaal onder de vleugels van de Verenigde Naties, op 20 september 2007 een betwist olierijk gebied toewees aan Guyana, kwam de huidige regering Venetiaan in een storm van kritiek terecht. Dat leidde op 1 oktober 2007 zelfs tot een grote betoging in de buurt van het parlamentsgebouw, toen president Venetiaan in het parlement de ontwerpbegroting voor 2008 voorstelde. Net zoals in mei 1999 vroegen opposanten het ontslag van de president, enkel de slagzin 'Bosje Go Home!' had nu plaatsgemaakt voor de slagzin 'Vene Go Home!'. Een ontsparing van de betoging kan pas op het nippertje vermeden worden. (de Ware Tijd, 2007, 2 oktober)

In 1999 betekende onder meer het mislopen van buitenlands geld al het einde van president Jules Wijdenbosch. Zijn financieel wanbeheer had de Surinaamse munt op het randje van de hyperinflatie gebracht en politieke spanningen tussen Suriname en Nederland hadden Nederland ertoe aangezet de ontwikkelingshulp steeds verder af te bouwen. Kreeg Suriname in 1996 – het jaar waarin Wijdenbosch aan zijn ambtstermijn begon – nog 151 miljoen Nederlandse gulden, in 1999 was dat aandeel gezakt tot amper 40 miljoen gulden. (Buddingh', 1999, p. 403) Ook toen zagen de inwoners van Paramaribo betogingen voor hun voordeur langstrekken. De rest is geschiedenis: de massabetogingen in mei 1999 plaatsden de hele Surinaamse politiek onder dergelijke druk dat het parlement op 1 juni 1999 een motie goedkeurde om de president af te zetten. Wijdenbosch koos echter voor de vlucht vooruit en schreef vervroegde verkiezingen uit. Die verkiezingen bezorgden de huidige president Venetiaan zijn tweede ambtstermijn.

7. *Democratie*⁶

De democratie in Suriname heeft sinds de onafhankelijkheid een lange weg afgelegd. Tijdens de militaire dictatuur was van democratie uiteraard geen sprake. Hoewel de staatsgreep uiterst omzichtig van start ging, werd na zes maanden de grondwet toch opgeschort, het land bestuurd per decreet en de pers volledig aan banden gelegd. De Nationale Militaire Raad kreeg steeds meer macht, tot zij de facto alle macht in handen had.

⁶ Voor deze alinea baseren wij ons op Buddingh', H. (1999). *Geschiedenis van Suriname*, p. 320 – 392

Toen na zeven jaren militair bewind er opnieuw verkiezingen werden gehouden, veranderde de situatie amper. Hoewel alles er als een democratisering uitzag, bleken de uiteindelijke veranderingen slechts mager. Desi Bouterse had van de ‘oude’ politici zoveel tegemoetkomingen kunnen afdwingen, dat de legerleiding zich nog altijd kon laten gelden. De nieuwe grondwet gaf het leger verregaande bevoegdheden. Het Surinaamse volk, dat de grondwet per referendum moest goedkeuren, werd bovendien zodanig onder druk gezet – Bouterse dreigde ermee de beloofde vrije verkiezingen te annuleren bij een afkeuring – dat van een echt referendum geen sprake was. De vrije verkiezingen liepen dan wel uit op een fiasco voor de legerleiding, maar toch bleef hun informele macht groot. Aanhangers van het voormalige militaire bewind hielden een grote invloed op het verlenen van import- en exportvergunningen, de toewijzing van deviezen, aanbestedingen, het binnenlands bestuur en de veiligheidsdiensten. Bovendien woedde in het binnenland van Suriname op dat moment de Binnenlandse Oorlog, waardoor ook dat deel van het grondgebied ontsnapte aan de soevereiniteit van de burgerregering. Op dit punt in de geschiedenis van Suriname stemt de staat van de democratische instellingen volledig overeen met de manier waarop Luciani democratische organen in een allocatiestaat omschrijft. (zie p. 27)

De Telefooncoup van 24 december 1990 symboliseerde de zwakte van de eerste burgerregering na het militair bewind. (zie p. 17) Het kabinet dat na de Telefooncoup was aangetreden, werd opnieuw volledig door de NDP gedomineerd. De verkiezingen in 1991 bezorgden het ‘Nieuw Front’ nog steeds een absolute meerderheid, maar de NDP was van 3 zetels reeds opgeklommen naar 12 zetels. Toch kon de nieuwe regering de banden met Nederland weer aanhalen en de democratie stelselmatig versterken. In het in november 1991 met Nederland afgesloten *protocol van Bonaire* was “de uibouw van de democratie en de rechtsstaat in Suriname” als één van de prioriteiten opgenomen.

De grondwet uit 1987 werd geamendeerd in 1992, zodat de Surinaamse krijgsmacht werd afgeslankt, geherstructureerd en haar politieke macht verloor. Na publieke aanvaringen met president Venetiaan bood Bouterse, die tot voorheen steeds legerleider was gebleven, zijn ontslag uit de legertop aan.

Bouterse koos in 1992 voorgoed voor de politieke weg. (Freedom House, 2006)

De terugkeer van burgerregeringen, de eerste ambtstermijn van Venetiaan tussen 1991 en 1996 en de keuze van Bouterse voor de politieke weg betekende nog niet dat Suriname een democratie was geworden. Suriname werd tussen 1992 en 1999 een *narcocratie*, een staat die er voor het buitenland uitziet als een waarachtige democratie maar waar de echte macht informeel is en waar bovendien een grootschalige productie van en handel in narcotica plaatsvindt. Het politieke leven na 1990 onttaarde van cliëntelisme naar grove corruptie en regelrechte criminaliteit. Het ging zo ver dat Bouterse in 1999 door een Haagse rechtbank bij verstek veroordeeld werd tot zestien jaar gevangenisstraf wegens betrokkenheid bij drugstransporten naar Nederland tussen 1989 en 1992. De verkiezing van Wijdenbosch in 1996 bracht geen beterschap, integendeel. Zijn verkiezing was afgekocht. Tegelijk

maakten zijn rivalen van het Nieuw Front zich eveneens schuldig aan fraude. (Buddingh', 1999, pp. 363 - 372)

Kortom, Suriname lijkt tot het jaar 2000 een schoolvoorbeeld van de wijze waarin in een allocatiestaat met democratische instellingen wordt omgesprongen. Cliëntelisme, fraude, corruptie, een parlement dat niet de echte macht in handen heeft; al die factoren vinden we in meer of mindere mate tussen 1987 en 2000 terug in Suriname. De NGO *Freedom House*, een Amerikaanse organisatie die wereldwijd onderzoek verricht op vlak van democratie, politieke vrijheden en mensenrechten, classificeert Suriname tussen 1987 en 2000 nooit als een 'vrije democratie'. (Freedom House, 2008)

Na 2000 is het volgens *Freedom House* wel de goede kant opgegaan. In 2000 stond Suriname voor het eerst genoteerd als een vrij land. Die situatie blijft tot op vandaag ongewijzigd. Verkiezingen in Suriname kennen bovendien een hoge opkomst van ongeveer 70% van de kiesgerechtigden. Enkel in 2006 krijgt Suriname een blaam en valt het één plaats op de rangschikking van politieke rechten naar beneden, omdat *Freedom House* stelt dat Suriname er niet in slaagt de politieke rechten van de Inheemse minderheid te verzekeren en de corruptie aan te pakken. (Freedom House, 2006)

Er kan dus geconcludeerd worden dat Suriname niet langer beantwoordt aan het theoretische ideaaltype van de wijze waarop in een allocatiestaat met democratische apparaten wordt omgesprongen. Toch zijn niet lang alle groeipijnen verdwenen. Zo worstelt het Surinaamse parlement nog dikwijls met immobiliteit en machteloosheid. Een oud zeer is het ontbreken van een quorum. Volgens de Surinaamse grondwet kan onder meer het parlement pas rechtsgeldig beslissingen nemen als "meer dan de helft van het totaal aantal in functie zijnde leden van de assemblee" aanwezig is. Het gebeurt echter heel frequent dat de oppositie wegblijft, zodat geladen stemmingen niet kunnen doorgaan. Dat is zelfs geen nieuwe ontwikkeling. Tijdens de jaren '40, decennia voor de onafhankelijkheid, kampte het parlement al met hetzelfde probleem. (Buddingh', 1999, p. 277) Het absolute recente dieptepunt werd bereikt in december 2007, toen twee parlementariërs en de parlamentsvoorzitter met elkaar op de vuist gingen.⁷

Een ander probleem dringt zich echter prominenter op. Het is namelijk zo dat de verschillende binnenlandbewoners van Suriname door de slechte ontsluiting en gebrekkige infrastructuur verstoken blijven van hun grondwettelijk verankerd stemrecht. Het onafhankelijk kiesbureau stelde na de presidents- en parlamentsverkiezingen van 2005 vast dat in het district Sipaliwini velen niet konden stemmen omdat ze niet voorkwamen op de kiezerslijsten of niet in het bezit waren van een identiteitskaart. (Verkiezingsverslag onafhankelijk kiesbureau, 2005, pp. 45 – 46)

⁷ online te bekijken op <http://www.youtube.com/watch?v=9-L-dZMwZSU>, trefwoorden: Suriname, dna, somohardjo, doekhie, parlement

4. Theoretische conclusie

De toetsing van de economische en politieke parameters van Suriname aan het theoretische model van Luciani tonen aan dat Suriname heel veel raakvlakken heeft met dat model. De Surinaamse economie steunt eenzijdig op de export van grondstoffen, de overheid heeft vooral een inkomstenherverdelende taak en veel minder een belastingsinnende taak, burgers die geen belastingen betalen zullen geen representativiteit eisen, het overheidsapparaat heeft een gigantische omvang waarin cliëntelisme schering en inslag is, de grondstoffensector zet weinig mensen aan het werk en oppositiegroepen vormen zich pas als de overheid naast buitenlands geld grijpt. Het enige waaraan Suriname lijkt te ontsnappen, is het feit dat het als allocatiestaat geen echte democratie zou zijn. Volgens *Freedom House* is Suriname sinds 2000 echter een vrije democratie. Maar ook daarbij merken we enkele knipperlichten op, zoals de terugval op de rangschikking van 'politieke rechten' in 2006, de ongeregeldheden in het parlement en de onmogelijkheid voor veel binnenlandbewoners om te stemmen.

Dat alles impliceert ernstige complicaties voor de politiek in Suriname in het algemeen en politieke decentralisatie in het bijzonder. Daardoor berust automatisch een grote macht bij de centrale overheid. Ook van onderuit zullen er veel minder incentives tot decentralisatie zijn. Decentralisatie wordt heel moeilijk als die grandoorzaken niet worden aangepakt. Zomaar op een lager niveau bestuurslagen creëren of infrastructuur opzetten terwijl de initiële situatie op het centrale niveau zo wordt gehouden, kan amper tot effectieve decentralisatie leiden.

Het moment is nu aangebroken om in dit onderzoek de verschillende decennia van (pogingen tot) decentralisatie onder de loep te nemen. Waarom mislukten de eerdere decentralisatiepogingen? Werd met de slechte uitgangspositieve rekening gehouden? Maar vooral: kunnen de huidige decentralisatiepogingen, die onder impuls van de IDB gebeuren, slagen? Op welke manier houdt de IDB rekening met de economische en politieke parameters in Suriname, beschreven in het theoretische model van Luciani?

8. Decentralisatie voor de onafhankelijkheid: rommelen in de marge

De roep om decentralisatie in Suriname is zeker geen nieuw geluid. Zelfs lang voor de onafhankelijkheid werden in Suriname pogingen ondernomen om het bestuur in Suriname dichter bij de inwoners van de toenmalige kolonie te brengen.

1. Bestuur van de kolonie Suriname

Hier gaan we kort in op de manier waarop Nederland de kolonie Suriname bestuurde. Daaruit zal blijken dat de manier waarop dat gebeurde, leidde tot een centraal bestuur. Het is belangrijk in het hoofd te houden dat Nederland Suriname nooit *in de diepte* heeft gekoloniseerd. Alleen in de vruchtbare en relatief gemakkelijk doordringbare kustvlakte was het Nederlands gezag prominent aanwezig. Het kolonisatiewerk was vooral een privaat initiatief, uitgevoerd door onder meer de West Indische Compagnie (WIC). In het binnenland vestigde het koloniale gezag zich amper tot niet. Dat was zeker zo ten tijde van de slavernij, toen grote groepen slaven van de plantages wegvluchtten en zich in het oerwoud vestigden. Maar ook na de afschaffing van de slavernij in 1863 bleef het staatsgezag op heel veel plaatsen afwezig. (zie p. 44)

1. *Machtsstrijd om Suriname*

Het koloniaal gezag over Suriname is tussen 1667 en 1795 in vele handen geweest. Na de verovering in 1667 was de kolonie in handen van de Zeeuwen. In 1682 verkocht Zeeland Suriname aan de WIC. De kolonisten kregen medezeggenschap in het bestuur van de kolonie. De gouverneur kreeg het hoogste gezag in politieke en militaire zaken. De defensie van de kolonie werd een taak voor de WIC. (Buddingh', 1999, p. 24). De WIC zag zich door geldgebrek één jaar later genoodzaakt de kolonie te verkopen aan de *Geoctroyeerde Sociëteit van Suriname*. De Sociëteit was in handen van de WIC, de familie van Aerssen van Sommelsdijck – die zijn aandeel in de sociëteit betaalde met een lening bij het Amsterdamse stadsbestuur - en de stad Amsterdam zelf. Suriname was toen vooral een Amsterdamse kolonie. De stad had enorm veel invloed op het bestuurlijk leven in Suriname. (Buddingh', 1999, p. 25)

In november 1795 werd ook de Geoctroyeerde Sociëteit van Suriname ten grave gedragen. Van 1799 tot 1802 huisde Suriname onder het Britse koningshuis, in 1802 werd Suriname teruggeschonken aan Nederland, dat toen de Bataafse Republiek heette, tot dat het in 1804 alweer door de Britten onder de voeten werd gelopen. Toen Napoleon in 1815 verslagen werd en het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden werd gecreëerd, kreeg Nederland zijn kolonie terug.

2. Centralisatie rond Paramaribo

Tot voor de afschaffing van de slavernij in 1863, maar zeker ook tot nog een eind eraan, werd het 'bestuur' in Suriname niet voor iedereen op dezelfde manier ervaren. Slaven en contractarbeiders hadden zich vooral aan het gezag van hun 'werkgevers' te houden, en plantage- en slaveneigenaars waanden zich op hun eigen plantages heer en meester. Lange tijd hadden alleen enkele planters zitting in de lokale bestuursorganen, die de Nederlandse gouverneur formeel dienden bij te staan in het bestuur van de kolonie. (Vranckx, 2003, p. 22)

Waren in het begin van de koloniale periode amper ambtenaren in Suriname – het moederland had zelfs moeite om kolonisten naar Suriname te lokken – na verloop van tijd kon zich een echte ambtenarij als aparte sociale klasse affirmeren. Tijdens de 19^e eeuw werd dat ambtenarenapparaat bovendien uitgebreid en sterk gecentraliseerd. Paramaribo werd geleidelijk het economische en bestuurlijke centrum. Zo verliep alle handel in koloniale waren via Paramaribo, waar belastingen op de exporten werden geheven. De hoofdstad begon exponentieel te groeien. In 1683 stonden in Paramaribo vijftig huizen, in 1831 telde de stad al 6685 inwoners. (Buddingh', 1999, p. 59) Veel van de planters waren de eenzaamheid in het binnenland ontvlucht. Andere planters die genoeg fortuin hadden gemaakt, keerden terug naar Europa en lieten het beheer van hun plantage over aan lokale administrateurs. (Buddingh', 1999, p. 57)

3. Indeling in districten: valse decentralisatie

Toen Nederland omstreeks 1815 Suriname als kolonie had teruggekregen, begon het koninkrijk zijn kolonie op te delen in districten en divisies. (Archief van het Districtscommissariaat Boven- en Beneden Suriname) De proclamaties van 2, 4 en 6 maart 1816 creëerden acht divisies. Het beheer van die divisies gebeurde in die periode onder leiding van een Heemraad. Een Heemraad werd door de Gouverneur benoemd uit leden van de Koloniale Raad. (Archief van het Districtscommissariaat Boven- en Beneden Suriname)

De situatie in de kolonie verandert ingrijpend wanneer de slavernij in Suriname wordt afgeschaft. Na de afschaffing kon zich een nieuwe sociale klasse affirmeren, de handelsklasse. Veel vrije kleurlingen verlieten het binnenland en vestigden zich in Paramaribo om een ambacht uit te oefenen.

Op de tweede plaats veranderde de complete bestuurlijke indeling in Suriname. In 1863 werd Suriname ingedeeld in vijftien districten. Paramaribo werd toen al ingesteld als apart bestuursonderdeel.

Aan het hoofd van één of meer districten stond een ambtenaar⁸ met als titel *districtscommissaris* (DC). Hun functie werd vooral in het leven geroepen om het centrale staatsgezag over de ex-slaven uit te oefenen. (Buddingh', 1999, p. 217) Het uit 1865 stammend *reglement op het beheer der districten in de kolonie Suriname* legde vervolgens de bevoegdheden van de DC's vast. Dat reglement stelde dat het door de DC uitgeoefende bestuur hoofdzakelijk werd gezien als het uitvoeren van wettelijke bepalingen en opdrachten die hem 'van hogerhand' waren aangereikt. De DC genoot bijgevolg geen enkele autonomie op het vlak van zelfstandige wetgevende en/of uitvoerende macht. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 30) De DC was bij het uitoefenen van die supervisie de directe vertegenwoordiger en lasthebber van de Gouverneur, aan wie hij in eerste en laatste instantie verantwoording verschuldigd was. Daar kwam bovendien bij dat de DC's niet enkel onder de onmiddellijke bevelen van de Gouverneur stonden, maar ook onder de bevelen van de directeuren van 'ministeries' die taken in de districten hadden te vervullen.

De enige hoedanigheid waaronder de DC vrijelijk en autonoom kon opereren, was in de hoedanigheid van notaris. Elke DC had namelijk een secretaris onder zijn vleugels die bevoegd was om in de districten als notaris op te treden. De secretaris van de DC diende dat te doen "*geheel in overeenstemming met de wet en precies zoals de praktijknotarissen in de stad*". (Mitrasing & Mitrasing, 1992, pp. 30 – 31) Een voorbeeld van deconcentratie, maar niet van decentralisatie.

De aanstelling van de DC gebeurde ook volledig centraal, door de Kroon of vanwege de Kroon door de Gouverneur der Kolonie. (Houwerzijl, 1993, p. 10) De Nederlandse koning genoot het voorrecht om de regelingen betreffende het bestuur van de koloniën zelfstandig te nemen, dus zonder inspraak van het Nederlandse parlement. De politiek verantwoordelijke was evenwel de Nederlandse minister van Koloniën. De koning nam zijn besluiten in nauwe samenwerking met de gouverneur. Die verwierf zijn kennis op zijn beurt in grote mate van de plantagehouders. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p.22)

Men kan dus terecht concluderen dat de indeling in districten op de eerste plaats niet diende om decentraliteit uit te bouwen, maar des te meer om het centraal bestuur te bestendigen over het gehele grondgebied. De indeling in districten leidde nooit tot een echte gemeentelijke indeling van Suriname. Het district bleef een louter administratief onderdeel van de centrale overheid.

⁸ Het feit dat een DC een ambtenaar was, had belangrijke implicaties. In het toenmalige koloniale bestel konden enkel blanken ambtenaar zijn. De voorwaarde dat een DC een ambtenaar was, had duidelijk een uitsluiting voor lange tijd van niet-blanken voor het ambt voor ogen. Pas in 1983 werd het ambt van DC een aangelegenheid van niet-blanken. Zie voor meer informatie Mitrasing, J. C., Mitrasing, F.E.M. (1992). *Compendium van het Surinaams regionaal recht: historische en hedendaagse ontwikkeling en de wet regionale organen, met enig commentaar*. Paramaribo: Vaco, p. 26

Het nieuwe regeringsreglement van 1865 gaf nochtans wel de mogelijkheid tot decentralisatie, namelijk onder artikel 115.⁹ Daarin werd namelijk bepaald dat bij koloniale verordening de samenstelling, inrichting en bevoegdheden van *de districts- en plaatsvervangende besturen* dienen te worden geregeld. (De West, 2001, 27 januari) Dat artikel bleef echter heel lang dode letter. Een ontwerp uit 1908 om publiekrechtelijke gemeenten op het Surinaamse grondgebied op te richten, bleef in de lade liggen. Dat ontlokte de Nederlandse hoogleraar in de rechtswetenschap Cornelis van Vollenhoven in 1934 de conclusie dat:

“in de West sinds 1865 voor decentralisatie niets is gedaan [...]. Van negergemeenten of Indianengemeenten is niets gekomen.” (Mitrasing & Mitrasing, 1992, pp. 55 – 56)

Bovendien werd niet elk district even hoog aanzien. De DC's werden naar gelang hun werkgebied in drie verschillende klassen onderverdeeld. Hoe hoger de klasse van het district, hoe hoger het salaris van de DC. Dat onderscheid was een grote twistappel tussen de verschillende DC's.

4. *Lagere publiekrechtelijke organen*

Toch zien we vanaf 1932 pogingen om het eerder genoemde art. 115 uit 1865 in de praktijk te brengen. Zo werden vanaf 1932 de districten nog verder opgedeeld in waterschappen. Het doel van de waterschappen was de waterbelangen van per verordening afgebakende gebieden te regelen. Het waterschapsbestuur bestaat uit een door de gouverneur benoemde voorzitter en ten minste vier 'belanghebbenden'. De waterschappen bestaan tot op vandaag. De heel beperkte financiële middelen betekenen een enorme handicap voor hun werking. Bovendien ontbreekt het veel leden van het waterschapsbestuur aan technische kennis. De waterschappen functioneren dus niet zoals het hoort, zelfs in het relatief welvarende Nickerie. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 50)

Vanaf 1938 kwamen daar ook nog de dorpsgemeenschappen bij. Het was gouverneur Kielstra die het dorpsgemeentebesluit op eigen initiatief doordrukte. Decentralisatie was alweer niet de hoofdbekommernis, Kielstra wou met de instelling van de dorpsgemeenschappen de Javaanse gemeenschappen tegen de economisch sterkere etnische groepen beschermen. Eens te meer beïnvloedde etniciteit politieke beslissingen. Aan het hoofd van elke dorpsgemeente, die allen een rechtspersoonlijkheid en een eigen territorium kregen, stond een – alweer door de gouverneur benoemd – dorpshoofd. In totaal werden 22 dorpsgemeenten ingesteld, vooral in de Surinaamse kustvlakte. Hoewel oorspronkelijk enkel bedoeld voor Javanen, zijn ook enkele Inheemse en Creoolse

⁹ “De verdeling der kolonie in districten en gemeenten, de samenstelling, inrigting en bevoegdheid der districts- en plaatselijke besturen, mitsgaders al hetgeen betreft de politie van het land en stad, wordt geregeld bij koloniale verordening.”

dorpsgemeenten opgericht. Het dorps hoofd werd bijgestaan door een aantal gekozenen uit de dorpsgemeenschap, samen vormden ze het dorpsgemeentebestuur. (Houwerzijl, 1993, p. 12)

Het dorpsgemeentebestuur kreeg echter nooit de bestuurlijke autonomie waarvan in eerste instantie sprake. Dat had verschillende oorzaken. Op de eerste plaats ontbrak het het dorps hoofd en de leden van het dorpsgemeentebestuur vaak aan kennis en ervaring. Vele dorpsgemeenten waren dun bevolkt en vergrijsd. Ten tweede kampten vele dorpsgemeentebesturen met een ontoereikend budget. Alle dorpsgemeenschappen bleven bijgevolg ondermaats presteren en leidden een kwijnend bestaan. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 48) De dorpsgemeenschappen werden in 1981 opgedoekt. Alleen de dorpsgemeente Berlijn, gelegen in het district Para, bestaat tot op heden.

5. *Het binnenland: een staat in een staat?*

Suriname was voor Nederland nooit een kolonie zoals bv. Algerije dat voor Frankrijk was. In de ogen van de Fransen konden de inwoners van Algerije assimileren tot Fransen. Nederland dacht helemaal niet zo over Suriname. De Nederlandse overheid was in grote delen van het land afwezig en zag de Surinamers niet als Nederlandse staatsburgers. Het koloniaal gezag – maar ook de latere onafhankelijke regeringen - hadden volgens Marcus Colchester geen interesse om het binnenland effectief te besturen:

“Government policy towards the indigenous people in both the late colonial and independence periods has, to a great extent, been one of neglect. No provisions have been made to secure the indigenous peoples rights to land and minimal consideration has been given to ensuring [sic] that they benefit from development.” (Colchester, 1995, p. 24)

Het overheidsbestuur omvat het gehele grondgebied tot in de uithoeken van het land, maar dat gebeurt in het binnenland meer de jure dan de facto. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 55) De centrale overheid had immers lange tijd nooit de ambitie om Marrons en Inheemsen te integreren in de samenleving. Sterker nog: binnenlandse gebieden werden zelfs buiten de Surinaamse staat gehouden. Toen Suriname in 1863 in administratieve districten werd ingedeeld, reikten de oorspronkelijke grenzen van de districten niet tot aan de hedendaagse grens met Brazilië. Enkel het district Nickerie liep tot de zuidgrens en sloot het regionaal binnenland in, de andere districten stopten aan ‘de bewoonde wereld’. Het binnenland viel dus bijna volledig buiten de districten, en dus ook buiten het beheer van de centrale overheid. De binnenlandbewoners leefden dus in een ‘staat in een staat’. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 51) Het bestuur beschouwde hen zelfs als ‘niet bestaand’. Logischerwijs werd zo de autonomie van die samenlevingen de facto erkend. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 24 - 25)

Het gevolg daarvan was dat in Suriname meerdere rechtsordes naast elkaar groeiden. De binnenlandse gemeenschappen kennen zeer zelfstandige gezags- en rechtsinstellingen, die door de statelijke gezagsdragers gerespecteerd, erkend en zelfs financieel ondersteund worden. De *granmans* en *kapten* van de binnenlandse gemeenschappen krijgen een financiële en enkele niet-financiële vergoedingen – zoals een militair uniform en een buitenboordmotor – van de centrale overheid. Granmans genieten een toelage van 1.490 Surinaamse dollar (SRD) per maand, Inheemse hoofdkapiteins of stamhoofden krijgen SRD 900 en Marron hoofdkapiteins SRD 750. (de Ware Tijd, 2007, 2 juni)

De vergoedingen worden uitbetaald door het ministerie van Regionale Ontwikkeling, maar toch mogen die niet als salarissen worden gezien. De genoemde dignitarissen zijn namelijk niet in dienst bij het ministerie. (Houwerzijl, 1993, pp. 14 – 15) Ze zijn wel heel belangrijk voor de inheemse gemeenschappen. Als een dorp zijn eisen op de politieke agenda wil krijgen, is het hun taak om naar Paramaribo te trekken. Het is onnodig te zeggen dat zoiets afgelegen gemeenschappen en dorpen in de politieke marginaliteit duwt.

In 1962 werd bij Gouvernementsbesluit een Personeelswet aangenomen, waarin onder andere een lijst was opgenomen van alle bestaande ‘staatsdienaren’. Het valt op dat de bestuursleden van waterschappen en dorpsgemeenten in de personeelswet werden genoemd, terwijl over de traditionele gezagsdragers van de binnenlandse gemeenschappen met geen woord wordt gerept. Waarom de wetgever aan de hoogste gezagsdragers bij de Marrons en bij de Inheemsen geen bevoegdheden heeft toegekend en waarom ze niet genoemd zijn, is onduidelijk. Ze nemen nochtans ontegensprekelijk een beslissende plaats in het decentralisatieproces in. Ook de latere grondwetten en de regelgeving met betrekking tot decentralisatie zullen het niet hebben over de traditionele binnenlandse gezagsdragers. (Hoever-Venoaks & Damen, 2003, p. 58)

2. Onafhankelijkheid in het vooruitzicht

De Tweede Wereldoorlog (1939 – 1945) en de periode vlak erna waren enorm belangrijk voor Suriname. Op de eerste plaats betekenden de bauxietvoorraden, waarvan de geallieerden gebruik maakten voor hun wapenproductie, een enorme boost voor de Surinaamse economie. Om de Surinaamse bauxietvoorraden te bewaken had zich in 1942 een Amerikaans contingent van 2.000 militairen gestationeerd in Suriname. Het vliegveld Zanderij werd uitgebreid, wegen en defensiestructuren werden aangelegd, de bauxietontginning werd opgedreven en de Amerikaanse soldaten consumeerden heel wat in Suriname. De buitenlandse geldstroom bracht veel Surinamers voor het eerst enige welvaart. Veel Surinamers wilden een deel van die welvaart en verlieten de districten om in Paramaribo voor de Amerikanen te werken. (Buddingh', 1999, pp. 273 – 274) Wederom kregen de districten dus een leegloop te verduren.

Op de tweede plaats ontlokte de participatie van Suriname aan de Tweede Wereldoorlog de toenmalige Nederlandse koningin Wilhelmina een belangrijke belofte. Ze stelde tijdens een radiotoespraak op 7 december 1942 een nieuwe samenstelling van het Nederlandse koninkrijk voor. Die nieuwe samenstelling voorzag dat Suriname, Nederlands-Indië en de Nederlandse Antillen intern zelfbestuur zouden krijgen. Het zouden na de Tweede Wereldoorlog autonome delen van het koninkrijk worden.

Vooruitlopend op de interne autonomie die Suriname te wachten stond, kwam in de kolonie onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog een dynamiek van politieke mobilisatie op gang die tot voorheen ongekend was. (Buddingh', 1999, p. 278) Zoals eerder beschreven voltrok die zich volledig langs etnische lijnen. Ideologische verschillen waren er niet: elke partij wenste een autonome status voor Suriname binnen het nieuwe Koninkrijksverband. Hier en daar werd opnieuw nagedacht over de decentralisatie. Al in 1945 werd een speciale decentralisatiecommissie ingesteld ter bestudering van de materie.

Vlak na de Tweede Wereldoorlog begon het 'surinamiseringsproces' van het districtsbestuur, mede dankzij het ontwakend nationaal bewustzijn. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 39) In 1945 was het onderscheid tussen de districten in verschillende klassen (zie p. 43) al afgeschaft. Niet lang daarna kregen Surinamers met ambtelijke ervaring de kans om na een stageperiode DC te worden. Het ambt van DC werd begeerd, de functie werd in 1955 door toenmalig DC Jan Michels zelfs omschreven als *“de personificatie van het gezag en van de overheid”*. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 40)

De interne autonomie van Suriname binnen het Nederlandse Koninkrijk kwam traag tot stand. De definitieve statutaire periode begon pas in 1955. De staatsregeling van 1955 behandelde ook de decentralisatie, meerbepaald in art. 85 onder het vijfde hoofdstuk, dat getiteld was: 'De bestuursindeling en de zelfstandige gemeenschappen':

“De indeling van bestuursressorten geschiedt bij landsverordening. Het bestuur in deze ressorten wordt bij of krachtens de landsverordening geregeld.”

Hieruit werd een veertig artikelen tellende verordening met voorschriften omtrent de bestuursvoering in de districten gedestilleerd en ingediend bij de Staten. Alles bleef echter onbehandeld bij de griffie liggen.

De tevredenheid over het nieuwe statuut van Suriname was aanvankelijk groot. Ook in de periode van het Statuut bleef de mogelijkheid tot decentralisatie bestaan. (de West, 2001, 27 januari)

Van deze mogelijkheid is echter geen gebruik gemaakt, tenzij een poging tot invoering van districtsraden in 1961. De initiatiefnemer van die poging was de Surinaamse rechtsgeleerde en

voormalig DC van Nickerie Quintus Bosz. Het was de bedoeling dat de districtsraden voornamelijk een adviserende taak zouden krijgen, maar er was ruimte voor eigen initiatieven en zelfstandig medebestuur. Het voorstel van Bosz is echter nooit in behandeling genomen. Daarnaast verdween ook een initiatief van een groep jongeren binnen de Hindostaans gerichte Vooruitstrevende Hervormings-Partij (VHP) om van Paramaribo een gemeente te maken onverrichter zake in de lade. (Houwerzijl, 1993, p. 13)

In 1959, maar vooral vanaf 1961, begon men in Suriname de statutaire banden tussen Nederland en Suriname als ‘te knellend’ aan te voelen. Dat vertaalde zich in de oprichting van politieke bewegingen die onomwonden voor onafhankelijkheid ijverden. In 1959 zag de Nationalistische Beweging Suriname (NBS) het licht. Die beweging slaagde er in het onafhankelijkheidsthema op de voorgrond te brengen. Een wijziging van het Koninkrijkstatuut drong zich op. Nederland wou het statuut echter behouden. De gesprekken tussen Den Haag en Paramaribo mislukten.

In 1969 zag een afzonderlijk ministerie van Districtsbestuur en Decentralisatie, het tegenwoordige ministerie van Regionale Ontwikkeling, het levenslicht. Het ministerie kreeg taken die tot dan voor een deel onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en voor een ander deel onder het ministerie van Openbare Werken vielen. Heel wat taken van de verschillende ministeries werden overgenomen. Zo werden de districtscommissarissen, die toen onder het ministerie van Binnenlandse Zaken vielen, gemuteerd naar het nieuwe ministerie. De VHP schoof Cyrill Ramkisoer naar voren, hij werd zo de eerste minister die leiding gaf aan het ministerie van Districtsbestuur en Decentralisatie. Over de merites van het ministerie kunnen we kort zijn: nihil. (Houwerzijl, 1993, p. 13) De opzet van het ministerie was al bij aanvang dubbelzinnig: een centraal geleid ministerie van Districtsbestuur dat tegelijkertijd de taak kreeg om te decentraliseren.

Tegelijkertijd namen de bevoegdheden van de DC stelselmatig toe. In 1943 en 1959 werd het reglement op de DC aangepast. De voornaamste taken die in het reglement van 1959 werden opgenoemd, waren onder meer de handhaving van de openbare orde en de rust en de zorg voor de administratieve en rechterlijke politie onder oppertoezicht van de procureur-generaal. Ongeveer tegelijkertijd werd de oorspronkelijke districtsindeling van Suriname enkele malen gewijzigd. Het aantal districten was eerder al via twee stappen van vijftien naar zeven teruggebracht. In 1958 werd het district Brokopondo gecreëerd, in 1966 werd het district Para boven de doopvont gehouden. (Houwerzijl, 1993, pp. 10 – 11)

De DC functioneerde het sterkst tussen 1900 en 1940. (Houwerzijl, 1993, p. 11) Zijn gezag was groot en alleen juristen die een strenge selectie hadden doorlopen kwamen in aanmerking. Maar toen ook de binnenlandbewoners stemrecht kregen (pas in 1967, achttien jaar na de eerste ‘algemene’ verkiezingen!) verhoogde de belangstelling van de overheid voor het binnenland. Bestuursposten en

politieposten kwamen er als filiaaltjes van het districtsbestuur bij, er kwam een ware deconcentratiegolf op gang. (Houwerzijl, 1993, p. 11; Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 52) De DC bracht veel vaker dienstbezoeken aan zijn district en in geval van ernstige criminele feiten kwam het ministerie van Justitie ter plaatse. Die deconcentratie had echter vooral negatieve gevolgen voor de positie van de DC. Veel taken die oorspronkelijk onder de supervisie van de DC stonden, kwamen onder de bevoegdheid van het centrale bestuur in Paramaribo te staan. Op den duur verloor de DC hierdoor het overzicht over de ambtelijke dienstverlening in zijn district, wat een uitholling van zijn gezag betekende. Daarnaast zorgde de kwalijke praktijk van ‘de politieke benoeming’ er voor dat incapabele lui het tot DC schopten. (Houwerzijl, 1993, p. 11)

De verkiezingen van 1973 stelden de al lang sluimerende spanningen in Suriname tussen Creolen en Hindoestanen op het scherpst van de snee. Dat jaar won de vrijwel volledig creoolse partijcoalitie Nationale Partij Kombinatie (NPK) 22 van de 39 statenzetels. In zijn regeringsverklaring van 1974 verklaarde premier Henck Arron dat Suriname voor het einde van 1975 onafhankelijk moest worden. Die aankondiging bracht heftige reacties teweeg. De etnische tegenstellingen tussen Creolen en Hindoestanen, die vreesden dat een onafhankelijk Suriname overheerst zou worden door de Creolen, werden manifester dan ooit. Toch aanvaardde de Staten de nieuwe Surinaamse grondwet een week voor de onafhankelijkheid in 1975. (Buddingh', 1999, pp. 296 - 299)

Het is belangrijk daarbij te vermelden dat de druk tot onafhankelijkheid voor Suriname voornamelijk uit Nederland kwam. Vooral de sociaaldemocratische Partij van de Arbeid (PvdA) waren er op gebrand Suriname onafhankelijkheid te ‘schenken’. De andere partijen hielden zich terughoudender op, maar ook zij dachten na over de staatkundige toekomst van Suriname. De Nederlandse regering kon dus weinig anders dan positief reageren op het voornemen van Arron om Suriname tegen het einde van 1975 onafhankelijk te maken. En dat liefst zo snel mogelijk. In Nederland was namelijk onder meer grote ongerustheid ontstaan over de influx van Surinaamse migranten. Berichten over racisme en woningtekort waren niet van de lucht. Het lijdt dan ook geen twijfel dat de drang van Nederlandse zijde om de onafhankelijkheid van Suriname snel te realiseren ten koste is gegaan van een zorgvuldige voorbereiding. De omvangrijke som ontwikkelingshulp van 3,5 miljard gulden was zeker niet alleen door rationele economische motieven ingegeven. (Buddingh', 1999, p. 299) De onafhankelijke republiek Suriname werd een feit op 25 november 1975.

3. Conclusie

Hoewel reeds lang voor de onafhankelijkheid in Suriname aan decentralisatie gedacht werd, kan niet anders dan besloten worden dat alle pogingen tot niets geleid hebben. Integendeel, waar soms schijnbaar aan decentralisatie werd gewerkt – bv. door de instelling van DC’s – was het werkelijke

motief van het koloniale bestuur enkel en alleen het centrale staatsgezag over het hele grondgebied bestendigen.

Andere initiatieven, zoals een ontwerp uit 1908 om gemeenten op het Surinaamse grondgebied als publiekrechtelijke lichamen op te richten of de mogelijkheid tot decentralisatie in 1955, bleven dan weer onverrichter zake in de ontwerpfase hangen. Het ministerie van Districtsbestuur en Decentralisatie bereikte niets en politieke benoemingen en deconcentratie verzwakten de positie van de DC.

Van enige echte decentraliteit was tot op de valavond van de onafhankelijkheid dus absoluut geen sprake.

9. Decentralisatie tussen 1975 en 2000: de militairen aan zet

Op 25 november 1975 werd Suriname onafhankelijk. Dat veranderde aan de soevereiniteit over decentralisatie niets, aangezien Suriname binnen het Koninkrijksverband uit 1954 reeds interne autonomie genoot.

1. De eerste grondwet

De Surinaamse grondwet werd in november 1975 goedgekeurd. Ze was sterk geïnspireerd op de Nederlandse Grondwet. De president had vooral een ceremoniële functie. De regering was ondergeschikt aan de macht van het parlement.

De grondwet van 1975 liet de instelling van ‘zelfstandige gemeenschappen met regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden’ over aan een organieke wet. De organieke wet kwam er echter nooit. (Houwerzijl, 1993, p. 13) De Surinaamse overheid bleef dus ook na de onafhankelijkheid in hetzelfde bedje ziek; decentralisatie bleef dode letter. De nieuwe grondwet verschaftte ook geen duidelijkheid over de status en plaats van de gezagsdragers in het binnenland. (Hoever-Venoaks & Damen, 2003, p. 59)

2. De coup¹⁰

De hoop op een nieuw begin maakte bij velen in Suriname snel plaats voor een gevoel van malaise. Vooral onder jongeren liep de frustratie over de politieke en economische ontwikkelingen hoog op. In de loop van 1979 nam de politieke en sociale onrust toe. Jongeren demonstreerden massaal voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, buurtcomités voerden actie voor een betere watervoorziening in Paramaribo. Enkele linkse politieke partijen, opgericht door in Nederland afgestudeerde Surinamers, zagen hun aanhang onder jongeren groeien. Het falende economische beleid en de stijgende werkloosheid deden na de onafhankelijkheid nog meer Surinamers migreren naar Nederland. Rond de onafhankelijkheid waren ongeveer 50.000 Surinamers naar Nederland vertrokken. In 1979 en 1980 emigreerden nog eens 25.000 à 30.000 personen.

De politiek-sociale spanningen escaleerden op 25 februari 1980. Toen pleegden zestien sergeanten onder aanvoering van de toen 34-jarige sportinstructeur Desi Bouterse een staatsgreep. De sergeantencoup was militair wel goed voorbereid, maar politiek allesbehalve. De politieke macht kwam in handen van een negen leden tellende Nationale Militaire Raad (NMR). De militairen leken door hun gebrek aan politieke ervaring echter overrompeld door de situatie. Zo vroeg een

¹⁰ Voor deze alinea baseren wij ons op Buddingh', H. (1999). *Geschiedenis van Suriname*, pp. 299 – 301 en pp. 320 - 334

woordvoerder van de NMR tijdens de eerste weken na de coup aan verslaggevers om wat handboeken over staatsgrepen. (Buddingh', 1999, p. 322) Voorzitter van de NMR was Badrissein Sital, een links-radicalen voormalige leider van de militaire vakbond. Toch deelden oorspronkelijk weinig andere militairen zijn links-radicalen opvattingen.

De militairen vulden pas na verloop van tijd hun oorspronkelijk pragmatische beleid steeds linkser en radicaler in. (Houwerzijl, 1993, pp. 13 – 14) Zo ontving Bouterse eind 1982 de revolutionaire leider Maurice Bishop uit Grenada. Ook met Cuba onderhield Bouterse banden. Dat weerspiegelde zich ook op vlak van decentralisatie. Onder de noemer "*power to the people*" installeerden de militairen verschillende lokale bestuurslagen. In een 'manifest van de revolutie' schreven de militairen in 1981 dat ze decentralisatie beschouwden als één van de pijlers van de nieuwe politiek-bestuurlijke indeling. Het kabinet onder premier Errol Alibux maakte bij haar aantreden in 1983 gewag van de instelling van een 'Bureau Decentralisatie'. De NMR richtte bovendien gewapenderhand (!) 150 volkscomités op. In (voornamelijk) Inheemse dorpen werd met wijk- en dorpsraden geëxperimenteerd.

Dat leidde tot de instelling van ressortbesturen die tussen december 1985 en februari 1986 in alle districten werden geïnstalleerd. In 1985 werden bovendien de districten van Suriname gereorganiseerd. Twee nieuwe districten, Sipaliwini en Wanica werden ingesteld, terwijl het district Suriname verdween. Het opgeheven district Suriname werd verdeeld tussen Commewijne, Saramacca, Wanica en Para. Het district Sipaliwini, dat al in 1983 bestond maar toen gewoon 'District Binnenland' werd genoemd, werd gevormd door het samenvoegen van gedeeltes van andere districten tot een nieuw geheel.¹¹

3. Een nieuw burgerbewind

Na de Decembermoorden op 8 december 1982, waarbij vijftien prominente tegenstanders van het militair bewind in Fort Zeelandia werden gefusilleerd, en de daaropvolgende noodtoestand – waarbij alle media gemuilkorfd werden en een strenge avondklok gold – had het oorspronkelijk positieve imago van de militairen een onherstelbare deuk gekregen. Ook vanuit het buitenland werd onophoudelijk pressie gevoerd. De militairen stemden toe met steeds meer en meer 'democratische' concessies, die in het begin vooral van cosmetische aard waren. (Buddingh', 1999, p. 337) In 1985 begon Bouterse overleg te plegen met Jagernath Lachmon en Henck Arron, de leiders van toen nog steeds verboden politieke partijen VHP en NPS. Bouterse wou zo het complete isolement van zijn regering doorbreken. Lachmon en Arron eisten vrije verkiezingen, Bouterse accepteerde die eis met de

¹¹ Vermeldenswaardig is dat de wereldvermaarde Encyclopædia Britannica in zijn editie van 2009 nog steeds een kaart van de Surinaamse districten presenteert van voor de tijd dat het district Sipaliwini werd gevormd. Of hoe ook standaardwerken het fout kunnen hebben.

garantie dat de militairen achter de schermen de touwtjes stevig in handen konden houden. Suriname zou in 1987 een nieuwe grondwet en een volksvertegenwoordiging krijgen.

1. *Nieuwe grondwet*

De nieuwe Surinaamse constitutie was weliswaar geënt op het Westers democratische model, maar bevatte ook elementen uit de Latijns-Amerikaanse binnenlandse veiligheidsdoctrine. Suriname kreeg een president met uitvoerende bevoegdheden in plaats van louter een ceremoniële functie. De vicepresident kreeg de dagelijkse leiding over het kabinet. Het Nationaal Leger werd echter belast met *“de verdediging van de soevereiniteit en zelfstandigheid alsmede het beschermen van de hoogste rechten en vrijheden van land en volk met het dienen van rechtsorde, vrede en veiligheid”*. (Buddingh', 1999, p. 347)

Op vlak van decentralisatie bevat de grondwet uit 1987 – die in 1992 enkele amendementen kreeg die voornamelijk de rol van het leger ernstig terugschroefden - enkele interessante passages. (Houwerzijl, 1993, pp. 17 – 18) Artikel 54 lid 2 a en b noemt onder meer als basisprincipe van de overheidsorganisatie dat beslissingen van hogere staatsorganen bindend zijn voor de lagere organen. De lagere organen zijn bovendien verantwoording verschuldigd aan de hogere en moeten rekenschap geven van hun werk. Echter moet volgens datzelfde artikel de staat de deelname van de samenleving aan het politieke leven garanderen *“onder meer door nationale, regionale en sectorale participatie”* te garanderen. Om dezelfde reden bepaalt artikel 157 lid 1 dat de organen van de overheidsadministratie zo gestructureerd moeten zijn dat zij hun diensten zo dicht mogelijk bij de bevolking kunnen brengen.

Daarom schrijft de grondwet in artikel 159 uitdrukkelijk een wet voor die de democratische ordening van de regionale overheidsorganen moet regelen *“in overeenstemming met de beginselen van participatiedemocratie en decentralisatie van bestuur en wetgeving”*. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 68) Artikel 161 bepaalt de instelling van de (indirect verkozen) districtsraden en ressortraden. De districtsraad kreeg *“regelgevende bevoegdheid binnen de grenzen van de grondwet en de wetten en voorschriften van de regering”*. Toetsing van de districtsregels gebeurt door DNA, het districtsbestuur neemt het dagelijks bestuur over het district waar.

2. *De Wet Regionale Organen (WRO)*¹²

Zoals eerder vermeld kon ook na de invoering van de grondwet van 1975 geen decentralisatie worden doorgevoerd, gezien de daartoe dienende organieke wet niet tot stand kwam. Die organieke wet, de

¹² Voor deze alinea baseren wij ons op Houwerzijl, M. (1993). *Decentralisatie in Suriname*, pp. 18 – 19 en pp. 23 - 30

Wet Regionale Organen die het hierboven besproken grondwetsartikel 159 concreet invult, kwam er pas op 29 juni 1989. Bij de verkiezingen in 1987 waren namelijk ook districts- en ressortraden verkozen, hoewel die toen nog geen wettelijke functieomschrijving hadden. De wetgever probeerde dus met de hoogste spoed de WRO op te stellen en in werking te laten treden. Toenmalig president Ramsewak Shankar liet de wet bij resolutie op 1 augustus 1989 ingaan. De invloed van het voorafgaande militaire regime op de WRO is onmiskenbaar evident. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 73)

De WRO bepaalt welke onderwerpen precies tot de competentie van de regionale organen behoren, “opdat de eenheid van het staatsbestuur niet in het gedrang komt”. Verder moeten besluiten “binnen de grenzen van de grondwet, de wet en de voorschriften van de regering blijven”.

Districtsverordeningen konden regelingen treffen op vlak van openbare werken, strafbepalingen of een verbeurdverklaring van goederen ter sanctionering van andere genomen bepalingen, de oprichting van een districtsfonds en de delegatie van bepaalde taken naar de ressortraden. Andere onderwerpen die een districtsverordening zou kunnen regelen, moesten centraal (bij staatsbesluit) worden vastgelegd. Voorts waren de districts- en ressortraden en het districtsbestuur verplicht jaarverslagen te maken. Het districtsbestuur kreeg de taak om de uitvoering van en het toezicht op alle voor het district en de ressorten relevante regelingen te verzorgen, de openbare orde te handhaven, de financiën te beheren, voor de openbare werken, gezondheidszorg en vervoerdiensten te zorgen en brand en rampen te bestrijden. De DC neemt bij de uitoefening van dit bestuur een vooraanstaande rol in. Hij wordt omschreven als burgervader en is tevens voorzitter van het districtsbestuur.

De DC behield vooral zelfstandigheid op vlak van orde, rust en veiligheid. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 41) Hij heeft enige vrijheid van handelen op onder andere politieel gebied, zoals het binnentreden van een woning in geval van een (vermeend) strafbaar feit. De DC geniet ook nog steeds de bevoegdheid tot het verlenen van ‘kleine’ vergunningen.

Maar ook de WRO kon geen echte decentralisatie brengen: de openbare lichamen bleven een marginaal bestaan leiden. (De West, 2001, 27 januari) Zo was enkel de DC een ‘regionaal lid’ van het districtsbestuur, de andere leden waren vertegenwoordigers van de centrale ministeries. De regering en DNA oefenen bovendien sterk preventief en repressief toezicht uit. Decentrale bevoegdheden werden bovendien met handen en voeten gebonden aan centrale begrotingen en inhoudelijke richtlijnen van hogerhand. (Houwerzijl, 1993, p. 30)

Daarenboven werden veel voorzieningen in de WRO doorgeschoven naar later te besluiten wetgeving, die er echter nooit kwam. Zo zouden districtsraden volgens de WRO later de bevoegdheid krijgen om belastingen te heffen, maar dat staatsbesluit kwam er niet.

Mitrasing & Mitrasing beoordelen de WRO dan ook als:

“...wetgeving die op het eerste gezicht de indruk maakt van een doorwrocht legislatief product. Een deskundig oog ontwaart echter nogal wat gebreken en tekortkomingen zowel formeel (terminologisch, systematisch...) als materieel (organisch-structureel en interpretatief). De WRO lijkt ons het meest geschikt voor Paramaribo.” (Mitrasing & Mitrasing, 1992, pp. 73 – 74)

3. Latere ontwikkelingen

De WRO werd een jaar later nog aangevuld door twee bijkomende besluiten: *‘Het Staatsbesluit Instructie Districts-Commissaris’* en de *‘Reglementen van Orde voor de Districtsraden voor het Districtsbestuur en voor de Ressortraden’*.

De instructie Districts-Commissaris maakte de status van de DC nog tweeslachtiger. (Mitrasing & Mitrasing, 1992, p. 78) Hij werd de jure en de facto de primaire vertegenwoordiger van de centrale overheid in het district en tegelijk de voorzitter van de Districtsraad. Onder de eerste functie is hij verantwoording verschuldigd aan verschillende ministers. Onder zijn tweede functie is de DC dan weer géén verantwoording verschuldigd aan de Districtsraad, die hij nochtans leidt.

De ordereglementen regelden de werking van de districtsraden, het districtsbestuur en de ressortraden.

4. Conclusie

Ook na de onafhankelijk verdween het decentralisatiestreven niet van de politieke agenda. De allereerste grondwet van Suriname liet de instelling van decentrale organen echter over een organieke wet, maar die is er nooit gekomen.

Op 13 augustus 1980 werd de grondwet uit 1975 opgeschort. Het militaire bewind, dat per decreet regeerde, wou koste wat het kost decentralisatie doordrukken, maar zelfs gewapenderhand lukte dat niet. Men kan zelfs besluiten dat het uiteindelijk zelfs niet echt de bedoeling was, aangezien het dictatoriale repressieve regime ontgensprekelijk alle macht bij zich concentreerde. De macht zogezegd “terug bij het volk brengen” was slechts een slogan die paste in het toenmalige revolutionaire discours.

Toen Suriname een nieuwe grondwet kreeg, was de macht van de militairen nog steeds zo groot dat zij achter de schermen de pen konden vasthouden toen de nieuwe grondwet werd geschreven. Bijgevolg werd ook in de nieuwe grondwet gesproken over decentralisatie. In tegenstelling tot de vorige grondwet, kwam de organieke wet er deze keer wel: de WRO werd in 1989 goedgekeurd. De wet was echter een miskleun en zat vol tegenstrijdigheden. Alweer werd de schijnbare sprong voorwaarts niet meer dan een schot voor de boeg. De beleidsvrijheid van de regionale organen bleef ingesnoerd binnen

de kaders van het nationale beleid. De verhouding met de centrale overheid kon bovendien als hiërarchisch worden bestempeld. (Houwerzijl, 1993, p. 63)

10. Decentralisatie in de 21^e eeuw: steun van de IDB

Nu we het theoretische model rond Suriname uitgewerkt en uitgediept hebben en de voorbije – gefaalde – pogingen op vlak van decentralisatie in Suriname onderzocht hebben, kunnen we ingaan op de input van de IDB in Suriname op vlak van decentralisatie. Kan de IDB dankzij zijn veel grotere budgetten eindelijk echte decentralisatie (en zo ook subsidiariteit) naar Suriname brengen, of blijft het vooral weer trappelen ter plaatse, zoals dat in de vele vorige decennia het geval was? Schenkt de IDB bovendien aandacht aan de juiste problemen, zoals bepaald in het theoretische model van Luciani?

1. De IDB: geschiedenis, werking en kritiek

De IDB werd opgericht in 1959 met hoofdzetel in Washington DC, VSA. Het is de oudste en grootste regionale ontwikkelingsbank van de wereld. Daarenboven is het ook de grootste multilaterale donor voor ontwikkelingsprojecten in de Latijns-Amerikaanse en Caraïbische regio. Tussen 1959 en het einde van 2008 had de IDB al meer dan 169 miljard Amerikaanse dollar aan leningen goedgekeurd.

Bij zijn oprichting in 1959 telde de IDB slechts 18 leden: Argentinië, Bolivia, Brazilië, Chili, Colombia, Costa Rica, De Dominicaanse Republiek, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru en de Verenigde Staten van Amerika. Dat aantal steeg gestaag tot heden. Nu telt de IDB al 48 lidstaten. Die lidstaten zijn opgedeeld in twee categorieën: *'borrowing member countries'* en *'non-borrowing member countries'*. Enkel voor de eerste categorie lidstaten is het toegestaan geld van de IDB te lenen. Bij de oprichting waren enkel de Verenigde Staten een niet-lenende lidstaat.

Naast de oorspronkelijke 18 leden werden na verloop van tijd ook De Bahamas, Barbados, Belize, Guyana, Jamaica, Suriname, Trinidad and Tobago, Uruguay, Venezuela (als lenende lidstaten) en Oostenrijk, België, Canada, China, Kroatië, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Israel, Italië, Japan, Nederland, Noorwegen, Portugal, Zuid-Korea, Slovenië, Spanje, Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk (als niet-lenende lidstaten) lid van de IDB.

De lenende lidstaten zijn op hun beurt op basis van hun BNP uit 1997 onderverdeeld in Group I of Group II. Group II, waar onder anderen Suriname deel van uitmaakt, maakt aanspraak op 35% van de fondsen van de IDB. De IDB komt aan die fondsen door obligaties te verkopen aan 'institutionele investeerders' tegen commerciële interestvoeten. De obligaties worden onder meer gewaarborgd door de 22 niet-lenende lidstaten, waarvan de werelds rijkste industrielanden deel uitmaken. Door die zeer solide waarborg kan de IDB aan zijn lenende lidstaten geld verstrekken onder een zeer gunstige

intrestvoet, vergelijkbaar met de intrestvoet die commerciële banken vragen aan grote bedrijven. Tegelijkertijd stellen de niet-lenende lidstaten zich enkel borg voor de leningen waardoor de operaties van de IDB slechts een minimale impact hebben op hun nationale begrotingen.

Het stemgewicht van elke lidstaat binnen de IDB wordt bepaald door de financiële inbreng van elke lidstaat. Zo bezitten de VSA op hun eentje 30,007% van het stemgewicht. België heeft binnen de IDB 0,329% van het stemgewicht. Toch bezitten de ontwikkelingslanden binnen de IDB – en dat is een groot verschil in vergelijking met onder meer de Wereldbank – de meerderheid van het stemgewicht, namelijk 50,02% van de stemmen. (IDB, 2009, p. 53)

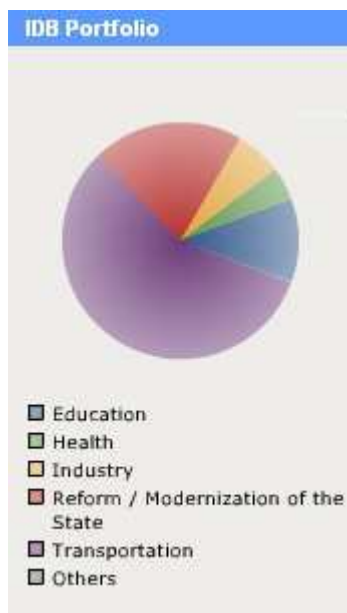
De meest gehoorde kritiek op de IDB is dat ze zich vooral inlaat met grote infrastructuurwerken en weinig aandacht schenkt aan inheemse gemeenschappen. De Amerikaanse organisatie *Bank Information Center*, die in ontwikkelingslanden samen met ngo's de werking van multilaterale ontwikkelingsbanken tegen het licht houdt, schrijft op zijn website:

“Civil society groups have long been concerned about the negative impacts of IDB operations on the environment and on indigenous peoples, as well as on the prospects for genuine economic and democratic reform in the region. Through project monitoring, civil society organizations have been able to document that IDB-financed operations have contributed to widespread environmental and social damage, adversely affecting many of the region’s poorest and most vulnerable communities, the very groups on whose behalf the IDB claims to operate.” (Inter-American Development Bank, 2009)

Een andere kritiek op de IDB is het enorme stemgewicht van de ontwikkelde landen, zelfs van landen die helemaal niet Latijns-Amerikaans of Caraïbisch zijn. Zo bezitten de VSA, Canada en de andere ontwikkelde landen samen 49,984% van het stemgewicht. Zo kunnen zij een enorme stempel drukken op de projecten dat de IDB uitvoert, ook al vinden die projecten uiteraard nooit in hun landen plaats. De recente oprichting van de *Banco del Sur* op initiatief van de Venezolaanse president Hugo Chávez, een Zuid-Amerikaanse ontwikkelingsbank die geen (Westerse) industrielanden in zijn besluitvormingsstructuur heeft zitten, kan in dat licht gezien worden.

2. De IDB en Suriname

Suriname, lid van de IDB sinds 1980, bezat in 2008 0,089% van het stemgewicht. Het heeft in totaal 5,7 miljoen dollar ingebracht. Suriname deelt zijn zetel in Washington DC – waar het dagelijks bestuur gebeurt – met Brazilië, maar heeft zoals alle andere lidstaten wel een gouverneur. De gouverneur voor Suriname is momenteel minister van Financiën Humphrey Hildenberg.



Figuur 5

bron:

http://www.iadb.org/countries/home.cfm?id_country=S&language=English

Het eerste project van de IDB in Suriname werd uitgevoerd op 22 juli 1982. Ondertussen werden al 145 projecten geïnitieerd, van uiteenlopende aard. Dat gaat van een pilootproject voor een mobiele bibliotheek over een versterking van de telecommunicatieautoriteit tot de aanleg van wegen in de kustzone van Suriname. De projecten van de IDB omhelzen dus veel meer dan enkel decentralisatie. De IDB geeft zelf aan dat het de afgelopen 5 jaar 62,5 miljoen Amerikaanse dollar investeerde in projecten die de transportinfrastructuur willen verbeteren, 22,5 miljoen dollar in projecten ten behoeve van staatshervorming en –modernisering, 7 miljoen dollar voor industrieprojecten, 5 miljoen dollar voor gezondheidszorg en 12,5 miljoen dollar voor het onderwijs. Hier zou dus weer de kritiek kunnen geformuleerd worden dat de IDB ook in Suriname zich vooral bezighoudt met infrastructuurwerken en niet met bv. gezondheidszorg of onderwijs. De IDB pareert die kritiek door te focussen op de neveneffecten die ze hoopt te bereiken met haar infrastructuurwerken. Zo schrijft de IDB in een persbericht over de rehabilitatie van de Oost-Westverbinding tussen Meerzorg en Albina:

“Het project streeft er naar om de toegang tot belangrijke gebieden en tot diensten als onderwijs en gezondheidszorg voor de bevolking te verbeteren, evenals het toerisme en de regionale integratie te faciliteren. Bovendien zal de investering helpen om de reistijden te verminderen en de weg, die goed is voor 23% van alle verkeer in het land, zo veilig mogelijk te maken; en dat zowel voor voertuigen als voor voetgangers.” (Suriname obtiene préstamos del BID para financiar la rehabilitación de la carretera Meerzorg-Albina, 2008).

3. De decentralisatieprogramma's van de IDB

Het was Jules Wijdenbosch die tijdens zijn ambtstermijn als president (1996 – 2000) besloot om de IDB in te schakelen bij de decentralisatieprojecten in Suriname. Dat deed hij niet uit grote liefde voor de IDB, maar omdat de aard van zijn beleid als president Suriname op ramkoers had gebracht met Nederland, waardoor Nederland een eerdere intentieverklaring tot medewerking aan een decentralisatieproject opschortte. (De West, 2001, 27 januari)

De regering Wijdenbosch besloot daarop uit te wijken naar de IDB die bereid bleek een programma, gericht op decentralisatie en verbetering van het lokaal bestuur, te financieren. Er werd een voorbereidingsteam geformeerd, dat op 15 november 1998 in samenwerking met een IDB-team een

aanvang nam met de voorbereiding van het ‘*Decentralization Land Local Government strengthening*’ (2001) programma. De tweede regering-Venetiaan evalueerde het programma positief en “integreerde het in het regeringsbeleid”. (De West, 2001, 27 januari)

In 2008 werd het tweede decentralisatieprogramma (*Decentralization and Local Government Strengthening II*) opgestart. Bovendien ontplooiden de IDB sinds 2001 ook tal van andere projecten die op de eerste plaats niet met decentralisatie te maken hebben, maar waarvan het decentralisatieproces - volgens de theorie van Luciani – ook baten kan ondervinden. Denk hierbij aan een programma om de belastingsinning te moderniseren of een programma om binnenlandbewoners aan een eigen inkomen te helpen.

Hierna overlopen en bespreken we gedetailleerd de twee projecten waarmee de IDB het centrale bestuur in Suriname hoopt te decentraliseren. Daarna belichten we de nevenprojecten, die op één of andere manier ook het decentralisatieproces beïnvloeden.

Nadien stellen we een globale evaluatie op van de verschillende besproken IDB-projecten in Suriname. Daarbij wordt vooral aandacht geschonken aan het feit of de projecten een oplossing bieden voor net die factoren die volgens het theoretische model van Luciani verantwoordelijk zijn voor de centralistische staatsstructuur van Suriname.

1. *Decentralization Land Local Government Strengthening (DLGP) (2001)*

Doel

Het DLGP-programma beoogde in een periode van drie jaar vijf pilotdistricten (*Nickerie, Wanica, Para, Commewijne en Marowijne*) zodanig te versterken met onder meer “wettelijke hervormingen, de aanstelling in elk district van een technocratische districtsadministrateur en de rehabilitatie van districtskantoren” zodat die districten in staat waren eigen inkomsten te genereren, een begroting op te stellen en een zelfstandig financieel beleid te voeren. Het was toen al de bedoeling om later een opvolgend decentralisatieprogramma (DLGP-II) te lanceren. Het finale doel van DLGP-II was elk district in staat te stellen om zelfstandig grote investeringsprojecten te kunnen voorbereiden, uit te voeren en de nazorg ervan te verzorgen, met maximale participatie van de burgers bij het besluitvormingsproces. (Daughters, 2001, p. 2)

Er waren verschillende redenen waarom met vijf pilotdistricten werd gewerkt en waarom men niet onmiddellijk in alle districten tegelijk activiteiten ontplooiden. Als belangrijkste redenen werden de kostprijs en de “beperkte uitvoeringscapaciteit, zowel bij de centrale als bij lokale overheid en particuliere dienstverleners” genoemd. (Daughters, 2001, p. 3) De totale kostprijs van het DLGP-programma werd op 7 miljoen Amerikaanse dollar begroot, de lening daarvoor had een looptijd van 25

jaar aan een variabele interestvoet.¹³ De districten zelf zorgden voor 120.000 Amerikaanse dollar door middel van stortingen in een gemeenschappelijk fonds.

De uitvoering werd op drie jaar voorzien (2002-2005) en werd toegewezen aan een *Program Implementation Unit* (PIU)¹⁴, die zou werken onder verantwoordelijkheid van het ministerie voor Regionale Ontwikkeling. Andere partners bij het programma zijn het ministerie van Financiën, de Belastingdienst en de Centrale Lands Accountantsdienst (CLAD). Verder participeren de Surinaamse districtsraden, districtsbesturen en ressortraden. Lokale en internationale experts werden aangezocht, evenals ngo's. De Nederlandse Vereniging van Gemeenten (VNG) kreeg de opdracht een haalbaarheidsstudie uit te voeren en ondersteunt het management van het decentralisatieprogramma. (Vranckx, 2003, p. 32)

Meer specifiek had DLGP vier doelen. Op de eerste plaats was dat het invoeren van nieuwe wetgeving die districtsautoriteiten in staat moest stellen om eigen inkomsten te genereren en een eigen begrotingsbeheer te voeren. Ten tweede wou het een wettelijk kader voor het beheer van de districten creëren. Daarbij werd in de eerste fase bijzonder veel nadruk gelegd op de vijf pilootdistricten. Ten derde diende het programma om de ministeries die een sleutelrol spelen in het decentralisatieproces, te versterken (in het bijzonder het ministerie van Regionale Ontwikkeling). Ten slotte zou de tweede decentralisatiefase (DLGP-II) worden voorbereid.

Werkwijze¹⁵

Het omvangrijke DLGP-programma uit 2001 steunt op vijf componenten: intergouvernementele hervormingen, *district capacity building*, institutionele versterking van het ministerie van Regionale Ontwikkeling, voorbereidingen voor het DLGP-II-programma en de financiering van de *PIU* voor de uitvoering van het volledige programma.

Intergouvernementele hervormingen (budget: US\$ 0,6 miljoen). De eerste tak van het DLGP-programma heeft als doel wettelijke hervormingen en de daarmee gepaard gaande technische studies te verrichten om in de districten fiscale autonomie op te bouwen. Daarbij werden zowel de inkomsten als de uitgaven van de centrale overheid aangepakt. Aan inkomenszijde kwam dit neer op de overheveling van administratieverplichtingen naar de districten, een aanpassing en gedeeltelijke

¹³ Bij de aanvang van het project bedroeg de variabele interest 6,97%.

¹⁴ Zoals An Vranckx in 2003 al concludeerde, veroorzaakt de coöperatie met de IDB een stroom aan Engels bestuursjargon bij de Surinaamse overheid. Zie Vranckx, A. (2003). *Suriname: Democratisering en decentralisatie*, p. 32 noot 2

¹⁵ Voor deze alinea baseren wij ons op IDB (2001). *Decentralization & Local Government Strengthening Program (DLGP) (SU-0019) Executive Summary*. Geraadpleegd op 7 mei 2009 op <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=422880> en Daughters, R. (2001). *Decentralization and Local Government Strengthening Program (DLGSP)*.

devolutie van de huurwaardebelasting, de devolutie van verschillende andere belastingen naar de districten (o.a. van de gemakkelijksbelasting) en een studie naar een manier om de staatsinkomsten uit de algemene belastingmiddelen te verdelen over de districten. Om de uitgavenzijde aan te pakken moesten overgangswetten (zoals het Staatsbesluit Interim Fiscale Decentralisatie) omgezet worden in permanente wetgeving.

District capacity building (budget: US\$ 3 miljoen). In de vijf pilotodistricten werd specifiek aandacht geschonken aan bestuursvoering en -planning, begrotings- en financieel beheer, inkomstengeneratie en bevolkingsparticipatie.

Op vlak van bestuursvoering en -planning werd een nieuwe staffunctie ingevoerd, namelijk die van de Districtsadministrateur (DA). De DA functioneert als het hoofd van de uitvoerende macht op districtsniveau en is verantwoording verschuldigd aan de DR en de DC. De belangrijkste taak weggelegd voor de DA is het implementeren van het DLGP-programma in zijn district.

Op gebied van begrotings- en financieel beheer was het de bedoeling om elk district in staat te stellen zijn eigen begrotingsbeleid te voeren. Ook daarvoor werd nieuw administratief personeel aangetrokken, die allen een opleiding kregen.

Met in het achterhoofd inkomstengeneratie werd gerekend op een nieuw Belasting Administratie Systeem (BAS), zodat elk district op de meest efficiënt mogelijke wijze lokale belastingen en heffingen zou kunnen innen. Het computersysteem voor de inning van belastingen werd door “een internationaal team van deskundigen” ontworpen. Het was de bedoeling om het geüpdatete computersysteem al tijdens de tweede jaargang in te zetten. Bijzondere aandacht werd ook geschonken aan het stimuleren van de private sector om publieke operaties – zoals openbare werken – te helpen financieren.

Om meer burgerparticipatie te krijgen, moest ten slotte een participatieplan worden uitgewerkt. Het finale doel van dat plan was om de transparantie van het bestuur te verbeteren. Alle lokale functionarissen kregen trainingen waarin ze kennis maakten met technieken om de participatie aan te zwengelen, waarbij vooral “openbare hoorzittingen, discussiegroepen, openbare bekendmakingen, onderzoek en opiniepeiling, adviescomités, persberichten, coördinatie met ngo’s, publicaties en nieuwsbrieven” speciale aandacht kregen. Daarbovenop zou elk district een bevolkingsinformatiecentrum krijgen. Deze centra moeten uitgroeien tot een plaats waar de burger terecht kan met al zijn “vragen, klachten, verzoeken voor dienstverlening, coördinatie voor vrijwilligerswerk en overige bevolkingsactiviteiten”.

Institutionele versterking (budget: US\$ 0,5 miljoen). De organisatie van het ministerie van Regionale Ontwikkeling, cruciaal voor het regionaal bestuur, zou door het DLGP-programma worden

geoptimaliseerd. Een strategisch ontwikkelingsplan moet de sterktes en zwaktes van het ministerie identificeren. Fondsen zouden beschikbaar gesteld worden om dat plan ook echt uit te voeren.

Pre-investeringen in de tweede fase (budget: US\$ 0,5 miljoen). Het programma stelt fondsen beschikbaar ter voorbereiding van een vervolprogramma (DLGP-II) om de districten verder te versterken.

Ondersteuning voor het programma (budget: US\$ 1,3 miljoen). Onder het ministerie van Regionale Ontwikkeling kwam een Program Implementation Unit (PIU) te opereren die alle plannen vervolgens moest uitvoeren. Voor de PIU werd een directeur, vijf projectmanagers, een financieel administrateur en een ondersteuningsstaf aangesteld. Een uitgebreide marketingcampagne maakte dat allemaal aan de bevolking bekend.

Verwezenlijkingen

Het is duidelijk dat de objectieven van het DLGP-programma van bij aanvang (te?) verregaand waren. Suriname leek er bij de aanvang van het project dan ook nog niet helemaal klaar voor. Zo dacht men oorspronkelijk het project in drie jaren afgerond te kunnen hebben, terwijl de eerste fase in realiteit vijf jaren geduurd heeft (van 2002 tot 2007). Alleen in de twee pilootdistricten Wanica en Para kon tijdig met het project begonnen worden. De drie andere pilootdistricten volgden pas in 2004. (Vranckx, 2003, p. 33) Bij de IDB geeft men onomwonden toe dat het eerste programma te ambitieus was. (G. Nagy, persoonlijke mededeling, 2009, 5 mei) De IDB had het in een rapport over drie grote tekortkomingen binnen het eerste decentralisatieprogramma. Op de eerste plaats werd de IDB geconfronteerd met een tekort aan expertise op het lokale niveau. Ten tweede meldde de IDB dat de opstelling en verdeling van de districtsfondsen vertraging opliep, een gevolg van de slechte financiële situatie van de centrale overheid. Ten slotte klaagde de IDB dat de centrale overheid in het verleden steeds geprobeerd heeft om de eigen politieke structuren op te leggen aan het traditionele bestuur in het binnenland. (IDB, 2006, pp. 21 – 22)

Toch dient opgemerkt te worden dat het eerste DLGP-programma van de IDB zaken aanpakt die volgens het theoretische model aangepakt moesten worden om tot decentralisatie te komen. Op de eerste plaats was het zwaartepunt van het DLGP-programma de districten in staat te stellen eigen inkomsten te verwerven. Luciani oppert dat via die manier de inwoners van districten *representation* bij de staat zullen eisen in ruil voor hun *taxation*. Het lokaal innen en besteden van de belastingen (de fiscale decentralisatie van de districten) brengt de overheid dicht bij de burger. De districten kunnen zelf beslissen wat met hun geld gebeurt, in tegenstelling tot het verleden, waar we zien dat districten – als ze al geld kregen van de centrale overheid – niet konden kiezen wat ze met dat geld deden.

Ten tweede, ook nauw verweven met het zelf innen van belastingen, is het zeer belangrijk dat districten beschikken over een eigen begroting. In 2007 lukte het enkele districten voor het eerst in de Surinaamse geschiedenis een eigen begroting rond te krijgen. Op 7 juni van dat jaar kopte het Surinaamse ochtendblad 'de Ware Tijd' dat de vijf pilootdistricten Wanica, Nickerie, Para, Commewijne en Marowijne een budget ter beschikking kregen om een eigen begrotingsbeleid te voeren. (de Ware Tijd, 2007, 7 juni) De ontvangen bedragen waren afhankelijk van de bij de centrale overheid ingediende begrotingsplannen en de reeds voor handen zijnde infrastructuur van de districten. Hier dient echter worden opgemerkt dat die begrotingen volledig bestaan uit geld van de centrale overheid, de districten waren toen namelijk nog niet bij machte zelf belastingen te innen.

Ten derde probeerde de IDB het Surinaamse cliëntelismeprobleem te omzeilen door zelf eigen experts en technocraten te betrekken bij het DLGP-programma. Zo stelde de IDB van bij het begin duidelijk dat de districtsadministrateur een technocraat moest zijn die opereert als een bedrijfseconoom, en dus idealiter buiten partijpolitieke belangen wordt gehouden. Ook de PIU werd op instructie van de IDB bijgestaan door een internationale expert die het ontbreken van lokale expertise opvangt. (IDB, 2001, p. 31)

Het cliëntelisme werd bovendien niet enkel omzeild, maar ook aangepakt. De institutionele versterking van het ministerie van Ruimtelijke Ordening was voor een deel op cliëntelisme gericht. Het ministerie kreeg een nieuw organogram, ambtenaren doorliepen verschillende trainingssessies, nevenactiviteiten (zoals het ophalen van vuilnis) werden overgeheveld naar lokale bestuursniveaus, etc.¹⁶ Ook de focus op transparantie en burgerparticipatie kan in dat licht worden gezien.

2. *Decentralization and Local Government Strengthening II (DLGP II) (2008)*

Het DLGP II- programma volgde het eerste, in november 2007 afgeronde, DLGP-programma op. De Surinaamse ministerraad keurde het programma op 29 april 2008 goed. Werkte het eerste programma nog met een budget van zeven miljoen Amerikaanse dollar, nu werd het budget significant uitgebreid naar vijftien miljoen Amerikaanse dollar. Het budget was oorspronkelijk zelfs dertig miljoen Amerikaanse dollar (de Ware Tijd, 2008, 22 januari), maar dat bedrag werd uiteindelijk gehalveerd (de Ware Tijd, 2008, 25 oktober). Een lening bij de IDB van 13,5 miljoen Amerikaanse dollar zorgt voor het leeuwendeel van de financiering, het resterende anderhalf miljoen dollar is afkomstig uit Suriname zelf. Net zoals bij het eerste programma heeft de lening een looptijd van 25 jaar.

Vier miljoen Amerikaanse dollar werd voorzien voor de opbouw van institutionele capaciteit in de districten Paramaribo, Sipaliwini, Coronie en Brokopondo. Voor de verdere versterking van de

¹⁶ voor een volledige lijst: Ahmadali, B. (2007). *DLGP – Eindrapport*, p. 37. Geraadpleegd op 7 mei 2009 op <http://www.decentralisatie.org/files/annual2007ned.pdf>.

pilootdistricten Nickerie, Wanica, Para, Commewijne en Marowijne is een miljoen dollar uitgetrokken. Deze vijf districten krijgen verder ook 10 miljoen US dollar voor kapitaalinvesteringsprogramma's.

DLGP-II heeft een looptijd van vijf jaar. In die periode wil de IDB zich richten op de financiële decentralisatie van Paramaribo, Sipaliwini, Saramacca, Coronie en Brokopondo. Zij zullen hetzelfde proces doorlopen als de pilootdistricten tijdens het eerste programma. Districten die het programma succesvol beëindigen, zouden in staat moeten zijn zelfstandig hun infrastructuurwerken, drinkwatervoorziening, openbare markten en de accommodatie van overheidsinstanties en politieke organen te beheren. Een IDB-consultant zal de districten beoordelen op kwaliteit, management en onderhoud. (de Ware Tijd, 2008, 25 oktober)

De IDB geeft zelf aan vier lessen getrokken te hebben uit het eerste decentralisatieprogramma. Het tweede programma werd met die vier punten indachtig bijgestuurd. Het eerste probleem waarmee de IDB geconfronteerd werd, was de gigantische vertraging waarmee de uitvoering van het eerste programma verliep. De oorzaak daarvan was het volledig ontbreken van expertise en capaciteit binnen het PIU en de lokale gemeenschappen. Het was ook de eerste keer dat zo'n groot project in Suriname werd ontplooid. Het aantal indicatoren waarop het tweede programma focust werd daarom ernstig terugbracht. Ten slotte werd meer aandacht besteed aan duurzaamheid, zodat de IDB er kan vanuit gaan dat onder meer de burgerparticipatie zou bestendig blijven. Vooral dat laatste stemt de IDB tot grote bezorgdheid. (G. Nagy, persoonlijke mededeling, 2009, 5 mei)

Doel¹⁷

Een technische missie van de IDB, die in februari 2008 het eerste decentralisatieprogramma had geëvalueerd, concludeerde dat het vervolgprogramma moest blijven investeren in de nieuwe technische en democratische structuren. De focus van het programma werd daarom gelegd op “capaciteitsopbouw, institutionele versterking en kapitaalinvesterings.” (de Ware Tijd, 2008, 22 mei)

De IDB zelf noemt het doel van DLGP-II “Suriname te blijven ondersteunen tijdens haar pogingen om overheden te decentraliseren”. De vijf districten die niet bij het eerste programma betrokken waren zullen door de IDB geassisteerd worden zodat ook zij de capaciteiten voor fiscaal zelfbeheer en kapitaalinvestering kunnen opbouwen. De IDB benadrukt verder het belang van een einde te stellen aan het heersende ad-hocbeleid. Districten moeten hun problemen structureel aanpakken, en niet van

¹⁷ Voor deze alinea baseren wij ons op *Decentralization & Local Government Strengthening Program Operating Regulations and Guidelines DLGP-II Follow up Program 2009-2013* (2009). Geraadpleegd op 7 mei 2009 op <http://www.decentralisatie.org/files/org2.pdf>.

het ene brandje naar het andere lopen. Die bezorgdheid is ook te horen bij het Surinaamse management van het DLGP-programma. (de Ware Tijd, 2008, 22 mei)

Het districtsbestuur zal daarom worden verstrekt. Transparantie moet er voor zorgen dat het gevaar op corruptie zo klein mogelijk blijft, en dat zowel bij de lokale overheden als bij hun administraties. Een herziening van de hoofdpdracht van het districtsbestuur moet de inwoners van de districten ten goede komen.

Het luik *district capacity building* van het eerste programma focuste vooral op infrastructuurwerken. Dat thema werd echter opgepikt door de centrale overheid. Het wegenrehabilitatieprogramma van de pilootdistricten werd voor een groot deel doorgeschoven naar het landelijke asfalteringsprogramma van het ministerie van Openbare Werken. (de Ware Tijd, 2008, 22 mei) Daardoor is er volgens de IDB op lokaal vlak ruimte voor andere aandachtspunten. Daarbij wordt vooral op de uitvoering van het *Capital Investment Program* gemikt. Dat programma richt zich op de economische ontwikkeling van de districten, waardoor men hoopt de armoede terug te dringen, één van de Millennium Development Goals van de Verenigde Naties. Concreet komt het erop neer “de situatie in meest verloederde woon- en leefgemeenschappen te verbeteren door wegen, ontwatering, huisvuilophaal, openbare markten, schoollokalen, sanitair, terreinen, sport, recreatie, cultuur en volksgezondheid integraal aan te pakken”. (de Ware Tijd, 2008, 22 mei) Zo wil men de komende drie jaar 200 kilometer achterstallig onderhouden wegen rehabiliteren. (de Ware Tijd, 2008, 20 februari)

Hoewel het nieuwe programma zegt zich minder te zullen toespitsen op vlak van infrastructuur, duiken dus toch nog heel wat infrastructuurwerken op. Hier merken we alweer dat de IDB niet enkel mikt op de rehabilitatie van de wegen *an sich*, maar erop rekent dat de werken positieve neveneffecten teweegbrengen.

Wegens de financiële moeilijkheden van de centrale overheid zelf rekent de IDB niet al te veel op transfers van Paramaribo naar de districten. De inkomsten van de districten zelf moeten bijgevolg omhoog om alle plannen te kunnen uitvoeren. Daarom is het ook de bedoeling dat de districten zelf beginnen met de inning van de huurwaardebelaasting, een belasting van 6% op de huurwaarde van gebouwen. Alleen al in de drie districten Nickerie, Wanica en Paramaribo zou daarmee enkele tientallen miljoenen Surinaamse dollars kunnen opgehaald worden. (de Ware Tijd, 2008, 22 juli)

Werkwijze¹⁸

Om dat alles te verwezenlijken steunt DLGP II op vier componenten: wettelijk kader, financiële planning en administratieve capaciteit, burgerparticipatie en ten slotte het kapitaalinvesteringsprogramma.

wettelijke kader. Het doel van deze component is de veranderingen in de wetgeving ondersteunen die nodig zijn om de (fiscale) banden tussen de centrale overheid en de districten te verbeteren. Dat houdt ten eerste het voorbereiden van een wettelijk kader rond het traditioneel gezag in het binnenland in en het opmaken van een districtskadaster. Ten tweede moeten de districten een wettelijk kader krijgen dat hun financiële transacties en begrotingen reguleert. Ten slotte moet de wetgeving rond de overdracht van middelen van de centrale overheid naar de districten bijgewerkt worden.

Daarnaast krijgen lokale autoriteiten trainingen en consultatierondes betreffende het wettelijke luik van decentralisatie.

financiële planning en administratieve capaciteit. Het doel van dit onderdeel is de vijf nieuwe pilootdistricten in staat te stellen een eigen budget te beheren. Net zoals in het eerste programma zal de IDB een technocratische DA benoemen. Daarnaast wordt een belastings- en financieel systeem ontwikkeld, zodat lokale ontvangsten gegeneerd kunnen worden. Trainingen op vlak van personeelsbeleid en de kantoorruimtes van de lokale overheden opknappen, bemeubelen en met computers uitrusten zijn het sluitstuk van deze pijler. Door die infrastructuur te vernieuwen hoopt de IDB alle districten met elkaar te kunnen verbinden in een Wide Area Network (WAN). Dat WAN zou dienen om de financiële systemen met elkaar te harmoniseren en om belastingbetalers in staat te stellen om het even waar hun belastingen te betalen.

burgerparticipatie. De bedoeling van dit onderdeel is de burgers en belanghebbenden te betrekken bij het beslissingsproces zodat meer transparantie en accountability ontstaat. Het onderdeel steunt op vijf pijlers. Op de eerste plaats worden burgerparticipatiecomités opgericht in de districten waar ze nog niet bestaan. In die districten die wel al dergelijke comités hebben, zullen ze worden versterkt. Ten tweede zullen alweer trainingen worden gehouden, deze keer om comités op te richten die de activiteiten van de kapitaalinvesteringsprogramma's in de gaten moeten houden. Ten derde wordt in elk Surinaams ressort een Citizen Information Center (CIC) opgericht, 62 centra in totaal dus. Ten vierde zal elk CIC een eigen promotie- en actieplan opstellen. Ten slotte zal het PIU binnen de

¹⁸ Voor deze alinea baseren wij ons op *Decentralization & Local Government Strengthening Program Operating Regulations and Guidelines DLGP-II Follow up Program 2009-2013* (2009). Geraadpleegd op 7 mei 2009 op <http://www.decentralisatie.org/files/org2.pdf>.

centrale overheid op zoek gaan naar een consensus over de beste manier waarop het wettelijke kader kan hervormd worden. Op die manier moet meer intragouvernementeel overleg ontstaan.

kapitaalinvesteringsprogramma. Door deze laatste component wil DLGP II de reeds opgebouwde institutionele capaciteiten in de districten uit het eerste programma consolideren. Daarenboven zal het in de vijf nieuwe pilotdistricten institutionele capaciteit scheppen zodat ook zij infrastructuurprojecten kunnen beheren en financieren.

Opdat de nieuwe districten in staat zouden zijn infrastructuurwerken te beheersen, zal de PIU een methodologie ontwerpen om de Surinaamse ressorten te rangschikken op verschillende paramaters, zoals het aantal huishoudens, de toegang tot gezondheidszorg, elektriciteit, drinkbaar water, onderwijs en vuilophaal, de staat van het wegennet, ontwateringvoorzieningen, landbouwareaal en recreatievoorzieningen. Parallel daarmee hebben districten met behulp van de PIU alle ressorts gehoord. Uit die gesprekken zijn vier topprioriteiten gehaald: de rehabilitatie van secundaire en tertiaire wegen, ontwatering, vuilophaal en het opknappen van openbare markten.

Verwezenlijkingen

De overeenkomst voor dit tweede programma werd pas ondertekend op maart 2009. Op dit moment zijn voornamelijk nog voorbereidende programma's, zoals trainingen aan het uitvoerend agentschap van het ministerie van Regionale Ontwikkeling, aan de gang. Echte werkzaamheden rond het programma kunnen pas na die voorbereidingen en het vergaren van het budget worden opgestart. Van enige verwezenlijking kan nu dus nog geen sprake zijn, het programma loopt tenslotte nog tot 2013. Een evaluatie van de verwezenlijkingen zal zich dus pas rond die tijd opdringen. (G. Nagy, persoonlijke mededeling, 2009, 5 mei) Dat betekent echter niet dat we de objectieven van dit programma straks niet kunnen toetsen aan het theoretisch model.

4. Aanverwante projecten

Enkele projecten van de IDB die volledig losstaan van de twee decentralisatieprogramma's hebben volgens het theoretisch kader toch een invloed op decentralisatie. Hieronder bespreken we summier die projecten.

1. Community Development Fund of Suriname (CDFS) (2001)

Dit programma, opgestart in 2001 met een 25-jarige lening bij de IDB van 12 miljoen Amerikaanse dollar, richtte zich op de ontwikkeling van de armste inwoners van Suriname door de terbeschikkingstelling van microkredieten die kleinschalige, lokaal opgezette projecten moesten

financieren gericht op de verbetering van de sociale, infrastructurele en economische omstandigheden. Ten minste 25% van de projecten moest uitgevoerd worden door ngo's en lokale organisaties, de rest door het Community Development Fund of Suriname (CDFS). De projecten gaan van onderwijs en gezondheidszorg tot welzijn en watervoorziening. Daarenboven werkte men in geïsoleerde, landelijke gemeenschappen aan projecten rond communicatie, elektriciteit, transport en productie-infrastructuur. Meer dan de helft van de 200 oorspronkelijk geplande projecten vonden plaats in het binnenland.

2. *Institutional Strengthening of the National Assembly (2003)*

Dit project, begroot op 725.000 Amerikaanse dollar, had als doel De Nationale Assemblée (DNA), de unicamerale centrale Surinaamse volksvertegenwoordiging, institutioneel te versterken. Het programma ging uit van twee grote punten. Op de eerste plaats moest DNA externe specialisten, archivariissen¹⁹ en juristen inhuren. Ten tweede zou DNA het geld gebruiken om infrastructuur aan te kopen (computers, software...).

Op de lijst van externe experts die door DNA ingeschakeld werden, vinden we specialisten uit Suriname en Nederland; onder meer het Nationaal Archief van Nederland, het Surinaamse *Advanced Teachers Institute*, de Surinaamse financiële specialiste Elsbeth Loor, het Surinaamse ICT-bedrijf I-Frontier Information Technology en de Surinaamse advocate Sietske Woei A Sioe.²⁰

3. *Strengthening of Public Sector Management (2004)*

Dit programma, goed voor 6.250.000 Amerikaanse dollar waarvan 5.000.000 afkomstig van een lening bij de IDB, moet het functioneren van de overheid op een aantal terreinen verbeteren. Er wordt voornamelijk gedacht aan de transparantie, efficiëntie, effectiviteit en verantwoording van de publieke sector. Om het programma tot uitvoering te brengen is de Program Coordinating Unit (PCU) opgericht. De PCU is in haar beginstadium voornamelijk bezig geweest met het invullen van de noodzakelijke randvoorwaarden (organisatie, personeel, huisvesting...).

Het programma bestaat uit vier componenten, namelijk hervorming van het overheidsapparaat, verbetering van de burgerregistratie, verbeteren van het aanbestedingssysteem van de overheid en het aanleggen van een elektronisch netwerk. Onder de hervorming van het overheidsapparaat wordt onder meer gewerkt rond de verbetering van het personeelsbeleid (*Human Resources Management*). Men poogt zo een evenwicht te scheppen tussen de rechten van ambtenaren aan de ene kant en de verbetering van de kwaliteit en prestaties van de ambtenaren aan de andere kant. (PSMSP: Human

¹⁹ Een zware brand vernielde op 1 augustus 1996 het volledige gebouw van DNA. Hele archieven gingen in vlammen op, het parlement verhuisde tot op heden naar een gebouw dat eigenlijk veel te klein en onaangepast is.

²⁰ volledige lijst van externe experts staat online op <http://condc05.iadb.org/idbppi.aspx/ppContractsDisplay.aspx?pProject=TC0201050&pOperation=&pLanguage=ENGLISH>

Resource Management, 2008) De nieuwe strategie zal duidelijke prestatiegerichte rekruteringsprocedures en prestatiecriteria invoeren die als basis dienen voor het belonings- en promotiebeleid. Dat moet leiden tot een herziene personeelwet.

Na de voorbereidingsfase werd in 2008 gestart met de daadwerkelijke uitvoering van het programma.

4. Program for the Modernization of the Surinamese Tax Administration (2006)

Het 150.000 Amerikaanse dollar kostende programma voor de modernisering van de belastingdienst heeft als doel de Surinaamse overheid te helpen om de belastingdienst om te vormen tot een semiautonome organisatie. De vernieuwde structuur, opgebouwd rond een nieuw wettelijk kader en aangepaste infrastructuur, moet zorgen voor meer efficiëntie en slagkracht van en transparantie binnen de Surinaamse belastingdienst.

In april 2005 lichtte een team van IDB-experten twee weken lang de Surinaamse belastingdienst door. Precies een jaar later bezocht een Surinaamse missie Jamaica, omdat dat land net ook zijn belastingdienst had gemoderniseerd. Het Jamaicaanse model zou als voorbeeld voor Suriname dienen. Binnen het ministerie werd een *project preparation unit* (PPU) opgericht. Het PPU onderzocht tussen oktober 2006 en oktober 2007 onder meer hoe de ontwerp wetten er moesten uitzien, wat de ideale arbeidsvoorwaarden voor de nieuwe belastingdienst waren, welke andere wettelijke veranderingen nodig bleken en hoe het politieke leven in Suriname kon gemobiliseerd worden om die gewenste veranderingen te ondersteunen.

5. Support for the Sustainable Development of the Interior (2007)

Dit 900.000 Amerikaanse dollar kostende programma richt zich op de duurzame ontwikkeling van het Surinaamse binnenland. Het tracht de levensstandaard en economische kansen van de binnenlandbewoners te verhogen, en dat zonder hun natuurlijke leefomgeving te beschadigen. Concreet moet dit project de overheid van Suriname ondersteunen bij het opstellen van een duurzaam ontwikkelingsprogramma door zowel expertise aan te bieden, hulp te verlenen bij het verzamelen van data als de bevolkingsparticipatie aan te zwengelen.

Het programma steunt op vier componenten. Eén van de componenten richt zich op de rol van het traditionele gezag. De bedoeling van die component is de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van het binnenlandse gezag formeel te erkennen. Dit komt neer op het ontwikkelen of aanpassen van wetgeving, volgens de IDB een cruciale stap in de relatie tussen de Surinaamse overheid en het binnenlandse gezag. Uiteindelijk moeten binnenlandse gemeenschappen de wettelijke bevoegdheid

krijgen om aanspraak te maken op domeingrond voor hun leefgemeenschappen en hun gemeenschap op het nationale niveau te vertegenwoordigen.

Een andere component is alweer de institutionele versterking van verschillende organen, namelijk het ministerie van Regionale Ontwikkeling, het traditioneel gezag en ngo's. Traditionele gezagsdragers zullen bijvoorbeeld getraind worden zodat ze volledig betrokken kunnen raken bij de invoering van het programma.

6. *Ecotoerisme (2007)*

In 2007 startte de IDB twee kleinere programma's op ter ondersteuning van het (eco)toerisme. Het eerste programma, *Strengthening Supply-chain Activities in the Eco-tourism Industry in Suriname*, goed voor 170.000 Amerikaanse dollar, richt zich op de opleiding van werknemers en de ontwikkeling van kleine bedrijfjes in de toeristische sector. De bedoeling is dat door de verlening van kredieten kleine bedrijfjes ontstaan die zich toespitsen op de bevoorrading van het superluxueuze en voor doorsnee Surinamers onbetaalbare Berg & Dal toeristisch resort in Brokopondo, waardoor ook de armoede van de plaatselijke bevolking in Brokopondo aangepakt zou worden. Trainingen moeten de lokale gemeenschappen warm maken voor ecotoerisme.

Het tweede programma, *Sustainable Livelihood Program for Saramaka (Maroon) Women*, goed voor 95.000 dollar, richt zich op de inschakeling van Marronvrouwen in de toeristische industrie van Saramacca. De marronvrouwen wordt geleerd hoe ze een restaurant en souvenirwinkel moeten uitbaten, er wordt een businessplan opgesteld en een ecotoeristisch resort opgezet. De vrouwen wordt ten slotte bijgebracht hoe ze medicinale kruiden en thee moeten verwerken, verpakken en verkopen.

7. *Wegenbouw (2008)*

Ten slotte zet de IDB als vanouds zwaar in op infrastructuurwerken. Vooral twee grote asfaltering- en rehabilitatiewerken moeten Suriname beter verbinden met de buurlanden Guyana en Frankrijk (Frans-Guyana) en een deel van het Surinaamse binnenland ontsluiten.

Het eerste wegenproject, het *Meerzorg²¹ - Albina Corridor Rehabilitation Project*, omhelst de rehabilitatie van het deel van de Oost-Westverbinding tussen Meerzorg en Albina (ongeveer 150 kilometer), gelegen op de grens met Frans-Guyana. De Oost-Westverbinding werd tijdens de Binnenlandse Oorlog zeer zwaar vernield en is daardoor tot op heden regelmatig het toneel van dramatisch verkeersongelukken. De IDB hoopt door de rehabilitatie de regionale integratie te helpen, de veiligheid op de verkeersas te verbeteren en handel te promoten. De IDB raamt het project op 126.900.000 Amerikaanse dollar, waarvan 62.500.000 door een lening bij de IDB wordt bekostigd.

²¹ Oude plantage met ongeveer 8.000 inwoners, op twee kilometer van Paramaribo.

Het tweede project, de één miljoen Amerikaanse dollar kostende technische haalbaarheidsstudie *Studies for the Paramaribo - Afobaka Road Rehabilitation*, bestudeerde met dezelfde doelen als de rehabilitatie van de Oost-Westverbinding voor ogen, de asfaltering van de weg tussen Paramaribo en Afobaka, in het district Brokopondo. Over de weg rijden heel zwaar beladen vrachtwagens, de weg zelf is echter slechts verhard met lateriet. Tijdens de regenperiodes is ook deze weg het toneel van heel wat (dodelijke) ongevallen. Het is de bedoeling dat op termijn 400 kilometer asfalt wordt gegoten. De eerste 300 kilometer moet in 2010, het jaar van de parlementsverkiezingen, worden opgeleverd. De studie van de IDB richt zich vooral op de sociale gevolgen van de werken, die Suriname niet betaalt door een lening bij de IDB, maar dankzij een lening van 200 miljoen Amerikaanse dollar bij China. (de Ware Tijd, 2008, 21 februari) De IDB-studie onderzoekt de leefomstandigheden en ontplooiingsmogelijkheden van groeperingen die in de gebieden rond de wegen tussen Meerzorg-Albina en Paranam-Afobaka wonen, evenals de effecten die de rehabilitatie van die wegen op de levensomstandigheden kan hebben. (de Ware Tijd, 2008, 18 maart)

11. Algemene evaluatie en conclusie

Nu de relevante projecten die de IDB in Suriname heeft opgestart besproken zijn, kunnen we een antwoord formuleren op de onderzoeksvraag die aan het begin van dit onderzoek gesteld werd. De onderzoeksvraag was: *“Is Suriname dankzij de decentralisatieprogramma’s van de IDB werkelijk richting decentraliteit en subsidiariteit geëvolueerd?”*

Om die onderzoeksvraag te toetsen werd gebruik gemaakt van een theorie van de Italiaanse professor Luciani. Hij heeft het – zoals eerder besproken – over zes factoren die succesvolle decentralisatie in de weg staan: de exportgerichte economie, de typische arbeidsverdeling, gebrekkige inning van belastingen, cliëntelisme, een enorm grote centrale overheid en het gebrekkig functioneren van de democratische instellingen en de oppositie. Nu is het de vraag of de projecten van de IDB deze factoren heeft aangepakt.

1. Treffers...

Enkele van die problemen worden door verschillende IDB-projecten daadwerkelijk aangepakt. Zo probeert de IDB de Surinaamse overheid te helpen bij het verbreden van zijn belastingsbasis en de efficiëntere heffing en inning van belastingen. Dat is voor bepaalde bevolkingsgroepen die vroeger konden ontsnappen aan het betalen van belastingen misschien niet leuk te noemen, maar het is wel heel belangrijk. Burgers die onderhevig zijn aan belastingen en dus betalen voor het beleid dat op hen van toepassing is, zullen ook inspraak in dat beleid eisen. Zo kunnen op zijn beurt daadwerkelijk functionerende lokale bestuursorganen ontstaan.

De IDB heeft zwaar ingezet op dit thema van financiële decentralisatie. Zo was het einddoel van het eerste grote decentralisatieprogramma net de financiële zelfstandigheid van de vijf uitgekozen pilotodistricten. De IDB schreef zelf dat het de bedoeling was dat *“districten eigen inkomsten zouden kunnen genereren, een eigen begroting opstellen en een zelfstandig financieel beleid voeren.”* Ook het daaropvolgende decentralisatieprogramma, dat de vijf overige districten besloeg, droeg financiële zelfstandigheid en maximale burgerparticipatie hoog in het vaandel.

Er werd dan ook echte vooruitgang geboekt op dit domein. De DC van Paramaribo presenteerde op 16 juli 2008 voor de allereerste maal in de Surinaamse geschiedenis een eigen districtsbegroting aan het ministerie van Regionale Ontwikkeling. De dag daarvoor had het districtscommissariaat een grote hoorzitting gehouden waar de districtsraad, het districtsbestuur en vertegenwoordigers uit de verschillende ressorten aanwezig waren. (De Ware Tijd, 2008, 17 juli)

Daarnaast moest ook het *'Program for the Modernization of the Surinamese Tax Administration'* de Surinaamse belastingdienst efficiënter, slagkrachtiger en transparanter maken.

Er werden dus ook op dat vlak belangrijke stappen in de goede richting genomen. Zo innen de districten vanaf 2009 zelf de huurwaardebelastingen. (de Ware Tijd, 2008, 22 juli) De geïnde belastingen komen terecht in een districtsfonds dat elk district naar eigen goedkeuren mag aanwenden. Dat is ontegensprekelijk een grote stap richting subsidiariteit, zeker als men de beginsituatie in het achterhoofd houdt. Op 30 september 2008 verkondigde de directeur van de Surinaamse belastingdienst bovendien dat de Surinaamse belastingdienst zijn activiteiten in het binnenland sterk zal intensifiëren. (de Ware tijd, 2008, 30 september) De onder de IDB hernieuwde belastingdienst wil de informele sector in het binnenland streng aanpakken, waarbij vooral aan de goudsector en toerisme wordt gedacht.

De IDB ontplooidde daarnaast ook twee programma's in het Surinaamse binnenland die mikken op een verdere ontwikkeling van het ecotoerisme. Zo haalt de IDB mensen uit de informele sector, die vervolgens belast kunnen worden.

Het eerste decentralisatieprogramma wordt door de IDB zelf bijgevolg een succes beschouwd, omdat de vijf pilootdistricten allemaal konden gecertificeerd worden. Ook over de verhoogde institutionele output op het niveau van de districten en de infrastructuurwerken spreekt de IDB lovende woorden. (G. Nagy, persoonlijke mededeling, 2009, 5 mei)

Op het vlak van democratische versterking heeft de IDB ook noemenswaardige inspanningen geleverd. Bijna elk IDB-programma schenkt aandacht aan maatregelen die transparantie en democratie moeten bevorderen. Zo besteedde het eerste decentralisatieprogramma veel aandacht aan bevolkingsparticipatie. Een participatieplan zou door middel van *"openbare hoorzittingen, discussiegroepen, informatiecentra voor de bevolking, openbare bekendmakingen, onderzoek en opiniepeiling, adviescomités, persberichten, coördinatie met ngo's, publicaties en nieuwsbrieven"* de transparantie van het bestuur vooruit moeten helpen. Ook het tweede decentralisatieprogramma had de mond vol van transparantie, burgerparticipatie en *accountability*.

Daarenboven schonken de aanverwante programma's ook veel aandacht aan de opbouw van democratische structuren. Zo trachtte het programma *'Institutional Strengthening of the National Assembly'* in 2003 al DNA te versterken. Aangezien men anno 2009 in de Surinaamse volksvertegenwoordiging nog altijd dezelfde problemen kent, zoals het boycotten van stemmingen door de oppositie of vechtpartijen, kan men niet anders dan besluiten dat daar nog veel werk aan de winkel is. Het parlement van Suriname heeft om te beginnen dringend nood aan een nieuw gebouw met moderne faciliteiten. Ook het programma *Strengthening of Public Sector Management* probeerde de democratische groeipijnen aan te pakken door – alweer – te mikken op transparantie, efficiëntie, effectiviteit en *accountability*, maar dan binnen de publieke sector.

De democratische component wordt door de Surinaamse overheid zelf als één van de succesvolste onderdelen beschouwd. Het evaluatierapport van het eerste DLGP staat bol van de verwijzingen naar de burgerparticipatie, hoorzittingen, betrokkenheid van de burger, discussies, seminars, trainingen, etc. De tijd van woelige betogingen, willekeurige arrestaties of militaire heerschappij die Suriname decennialang kenmerkte, is inderdaad verleden tijd. Ook de aandacht die de IDB schenkt aan het binnenlands gezag, onder meer in het tweede decentralisatieprogramma, is een voltreffer om tot meer democratie in het binnenland te komen.

Waar wel dringend aandacht aan geschonken moet worden, is het feit dat alle Surinaamse burgers hun democratisch verankerd stemrecht moeten kunnen uitoefenen, waar in Suriname die ook wonen. Het onafhankelijk kiesbureau signaleerde zoals eerder vermeld dat niet alle burgers tijdens de verkiezingen van 2005 hun stemrecht konden uitoefenen. Het hoeft geen betoog dat dergelijke problemen zo snel mogelijk uit de wereld moeten geholpen worden. De volgende verkiezingen worden in dat opzicht een interessante testcase.

Het derde punt dat niet aan de aandacht van de IDB ontsnapte, was de aandacht voor cliëntelisme en corruptie. Zoals eerder bleek, legde de IDB continu nadruk op transparantie en accountability. Een van de doelen van het *Strengthening of Public Sector Management*-programma was de ontwikkeling van een vernieuwd aanbestedingssysteem voor overheidsprojecten. De IDB probeerde het probleem daarnaast te omzeilen door zelf verschillende projecten uit te besteden aan – internationale of Surinaamse – experts en door zelf ook te werken met aanbestedingsprocedures. Wie het wil, kan op de website van de IDB heel nauwkeurig nagaan wie welke contracten voor hoeveel dollar heeft mogen uitvoeren. Aan transparantie lijkt het ons daar dus zeker niet te ontbreken.

Ten slotte trachtte de IDB op verschillende manieren ook de Surinaamse economie te diversifiëren. Het rekt daarbij op de eerste plaats vooral op de invloed van het ecotoerisme in het binnenland. Het Surinaamse binnenland overleeft tot heden vooral van zijn informele sector. Door het aanzwengelen van het ecotoerisme zou de Surinaamse economie op een extra fundament kunnen rusten. Dat deed de IDB met de programma's '*Strengthening Supply-chain Activities in the Ecotourism Industry in Suriname*' en het '*Sustainable Livelihood Program for Saramaka (Maroon) Women*'.

Als meer burgers zelf een inkomen kunnen verwerven zonder dat zij daarvoor moeten rekenen op de overheid, komt dat uiteindelijk ook de decentralisatie ten goede. Burgers die een inkomen verwerven uit toerisme, hoeven zich niet naar de geldkranen van de overheid te manoeuvreren, zodat deze economische verbreding tegelijk ook het cliëntelisme aanpakt.

Op de tweede plaats hoopt de IDB Suriname te ontsluiten door de grote wegenwerken in het land die de wegen tussen Albina en Meerzorg en Paramaribo en Afobaka rehabiliteren. Door de rehabilitatie denkt de IDB onder meer verschillende economische activiteiten te stimuleren. De IDB bestudeerde

daarom ook de ontplooiingsmogelijkheden van de gemeenschappen die langs de toekomstige verharde weg tussen Paramaribo en Afobaka wonen.

Op de laatste plaats verwachtte de IDB veel economisch heil van het *Community Development Fund of Suriname*. Dat fonds zou via microkredieten nog meer bewoners, zowel in het binnenland als in Paramaribo, economisch onafhankelijk van de overheid maken. Microkredieten worden alom geprezen door internationale organisaties als de VN, dat 2005 zelfs uitriep tot internationaal jaar van het microkrediet. De aandacht van de IDB voor een systeem van microkredieten in Suriname was (in eerste instantie) dus perfect te verdedigen. Helaas is het met het CDFS minder goed verlopen. (zie p. 76)

2. ...en missers.

De twee DLGP-programma's en het '*Program for the Modernization of the Surinamese Tax Administration*' richten zich (terecht) op de financiële decentralisatie van de districten en de verbreding van de belastingsbasis. Daarbij moeten echter twee kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste zal het verbreden van de belastingsbasis de roep naar echt lokaal bestuur wel verhogen, maar is het finaal aan de Surinaamse overheid om daaraan gehoor te geven. Als ze dat niet doet, dreigt de binnenlandse bevolking massaal belastingen te ontduiken, waardoor de hele operatie op niets zal uitdraaien. Ten tweede mag men de verwezenlijking van de programma's niet rooskleuriger voorstellen dan ze zijn. De eerste resultaten van de decentrale inning van de belastingen stemmen weinig hoopvol. In het districtsfonds van Wanica kon men tussen januari en oktober 2007 slechts 50.000 Surinaamse dollar vergaren, terwijl men had gerekend op 2.000.000 Surinaamse dollar. (de Ware Tijd, 2007, 8 oktober) Het lijkt er dus op dat de efficiënte inning en financiële decentralisatie van de districten voorlopig vooral op papier bestaat. De Surinaamse directeur van het DLGP, Basharat Ahmadali, verzekerde in juli 2008 dat in 2009 echt zou overgegaan kunnen worden tot een "*agressieve inning van de huurwaardebelasting*". (de Ware Tijd, 2008, 22 juli) Het is echter nog te vroeg om te kunnen concluderen of men op dat vlak de goede bedoelingen voor 2009 heeft waargemaakt.

De IDB zelf reageert voorzichtig. Zij zien zelf al een vooruitgang in het feit dat de districten "toch iets" hebben binnengehaald, wat in het licht van het verleden met goede wil als een vooruitgang kan gezien worden. Maar zelfs één dollar binnenhalen zou al als een vooruitgang gezien kunnen worden, aangezien in het verleden nooit één cent werd opgehaald.

De IDB benadrukt echter dat het tweede decentralisatieprogramma meer aandacht zal besteden aan geloofwaardigere referentiekaders en het optimaliseren de Surinaamse wetgeving betreffende belastingen. De situatie zal jaar na jaar geëvalueerd worden, zodat de evolutie nauwlettend kan bijgehouden worden. (G. Nagy, persoonlijke mededeling, 2009, 5 mei)

De beoogde verbreding van de Surinaamse economie valt ook eerder bescheiden te noemen. Suriname verdiende in 2005 96.000.000 Amerikaanse dollar aan zijn toeristen, goed voor 7,15% van het Surinaamse BNP. De stijging is in vergelijking met vorige jaren significant: in 2003 verdiende Suriname nog slechts 18.000.000 miljoen dollar aan zijn toeristen. (Nationmaster Suriname – Economy) In twee jaar tijd zijn de inkomsten uit het toerisme dus meer dan vervijfvoudigd. De sterk exportgerichte mijnindustrie blijft echter – zoals onder meer de IMF aangeeft – ontegensprekelijk de grootste steunpilaar van de Surinaamse economie. De IDB-projecten die werken rond toerisme zijn veel te kleinschalig om echt een groot verschil te kunnen maken. Bovendien is het een illusie te denken dat het meefinancieren van een luxueus toeristisch resort veel binnenlandbewoners uit de armoede zal lichten. Integendeel, de inwoners van Berg en Dal protesteerden tegen de komst van het resort en trokken zelfs naar de rechtbank, onder meer omdat Kersten, het private bedrijf dat het resort helpt bouwen, de bewoners van de dorpen rond het complex geen toegang meer zou verlenen tot hun kostgronden en begraafplaats. (de Ware Tijd, 2008, 11 december en de Ware Tijd, 2009, 21 maart)

Bijgevolg blijft de problematische technocratische arbeidsverdeling, waardoor het belangrijkste deel van de Surinaamse economie slechts 3,4% van alle arbeidsplaatsen creëert, bestaan.

Het ecotoeristisch project was niet het enige project dat niet liep zoals gepland. Het CDFS, dat microkredieten aan kleinschalige, lokaal opgezette projecten moest verlenen, ging compleet de mist in. Eind februari 2008 staken berichten in de Surinaamse media de kop op dat het CDFS de donormiddelen van de IDB inefficiënt besteedde. Zo betaalde het CDFS ongeveer 80.000 Amerikaanse dollar om een jaar lang een auto te huren voor de minister van Regionale Ontwikkeling. (Dagblad Suriname, 2008, 28 februari) Midden 2008 raakte het CDFS in acute geldnood, het had niet genoeg geld om al zijn ambtenaren te betalen. (de Ware Tijd, 2008, 4 juli) Een sanering diende zich aan, van de 47 werknemers zouden er 16 overblijven. November 2008 raakte vervolgens bekend dat het CDFS zijn deuren zou sluiten. Een vernietigend deeltijds IDB-verslag had de overheidsinstelling de das omgedaan. De salarissen waren te hoog, de productiviteit veel te laag en de bureaus overbezet. Daarnaast duurde de uitvoering van projecten extreem lang en er was nauwelijks sprake van gemeenschapsparticipatie. In mei 2005 – drie jaar na de lancering – was al geconstateerd dat slechts vier projecten succesvol waren gecompleteerd, terwijl dat er toen al 175 (!) hadden moeten zijn. (de Ware tijd, 2008, 17 november) Het kantoor werd in december 2008 gesloten, volgens de minister van Regionale Ontwikkeling omdat het programma “klaar” was. (de Ware Tijd, 2009, 3 januari) Dat lijkt echter nogal onmogelijk, aangezien het programma heel wat onafgewerkte projecten naliet.

Van een sanering van het gigantische ambtenarenapparaat leek ook nooit sprake. Waarnemers zeggen dat dit niet gebeurt doordat een regering die het overheidsapparaat saneert politieke zelfmoord pleegt. (de Ware Tijd, 2008, 30 januari) Bovendien kan men zich de vraag stellen of Suriname – lettende op

zijn kleine bevolking – niet enkel te veel ambtenaren telt, maar ook veel te veel politici. Het lijkt contradictorisch, maar het feit dat er zodanig veel plaatsen dienen opgevuld te worden in alle ressortraden, werkt de effectieve decentralisatie vooral tegen. De lokale organen zijn vooralsnog inefficiënte structuren waarin inadequaat personeel zetelt en waar simpelweg geen geld voor is. In alle districts- en ressortraden samen zetelen samen liefst 842 volksvertegenwoordigers. Elke volksvertegenwoordiger vertegenwoordigt gemiddeld slechts 571 Surinamers. Ter vergelijking: een provincieraadslid in de Belgische provincie West-Vlaanderen vertegenwoordigt 13.696 inwoners. Suriname is beter af met tien sterke en goed functionerende districtsraden met macht, geld en expertise dan met 62 in het luchtledige opererende ressortraden.

Wat ook tot problemen leidde, is de voortvarendheid van de Surinaamse regering zelf. Zo wachtte de regering bij de asfaltering van de Afobakaweg niet op de resultaten van de IDB-studie om contracten af te sluiten met de Chinese firma Dalian. De minister van Planning en Ontwikkelingssamenwerking moest later in de media toegeven dat het “inderdaad handig zou geweest zijn als de studie voor het afsluiten van de contracten was gedaan”. (de Ware Tijd, 2008, 18 maart) De kwestie kreeg later nog een staartje, toen bij aanvang van de werken bleek dat het wegdek van de gigantische (snel)weg slechts zeven meter breed wordt. Verschillende parlementariërs drukten hun bezorgdheid over de veiligheid van de weg uit. (de Ware Tijd, 2008, 4 augustus) Er zou op de reeds geasfalteerde stukken gebleken zijn dat vooral trucks in alle voorzichtigheid langs elkaar moeten om te voorkomen dat de zijspiegels elkaar raken. (de Ware Tijd, 2008, 24 december) Het lijkt twijfelachtig dat deze weg, door sommigen al de Dodenweg gedoopt, de bij de IDB verhoopte spillovereffecten zoals beter onderwijs en gezondheidszorg en meer toerisme en regionale integratie zal kunnen bewerkstelligen.

3. Conclusie

Al deze factoren indachtig kan de conclusie van dit onderzoek niets anders inhouden dat de IDB-projecten verschillende echte en nodige voorzetten tot werkelijke decentralisatie in Suriname geven die zeker en vast gelegitimeerd kunnen worden binnen het theoretische kader van Luciani. In tegenstelling tot het verleden, waar wel wetten of andere mogelijkheden werden voorbereid maar waar van enige concretisering nooit sprake was, worden de projecten van de IDB nu zelfs uitgevoerd, wat al een prestatie op zich kan genoemd worden. Districten krijgen langzaamaan financiële soevereiniteit, de democratische instellingen worden versterkt, er wordt getracht inwoners los te weken van hun afhankelijkheid tegenover de overheid en hen te voorzien van hun eigen inkomen.

Aan de andere kant mogen de verwezenlijkingen van die projecten zeker niet overdreven worden, alsof nu al sprake zou zijn van een decentraal bestuur. Integendeel, de Surinaamse centraliteit is zo rigide dat een echt decentraal bestuur installeren een werk van lange adem blijft. Decentraliteit en subsidiariteit zijn nog steeds veraf. Het komt dan ook nogal lachwekkend over als de Surinaamse

overheid via persberichten triomfantelijk aankondigt dat Sipaliwini eindelijk decentralisatie krijgt dankzij de overdracht van een terreinwagen aan het districtsbestuur, terwijl Sipaliwini zelfs nog geen officiële hoofdplaats heeft en volledig vanuit Paramaribo wordt bestuurd. Het eindrapport van de Surinaamse overheid over het eerste decentralisatieprogramma bevat nog dergelijke overdrijvingen. Zo staat letterlijk te lezen dat decentralisatie een eind maakt aan wateroverlast, een vaak terugkerend probleem tijdens het regenseizoen. (Ahmadali, 2007, p. 22) Tijdens de korte regenperiode in maart 2009 was de wateroverlast echter opnieuw zo erg dat volgens Surinaamse media het maatschappelijk leven volledig was stilvallen. (de Ware Tijd, 2009, 10 maart) Decentralisatie is dus geen snelweg naar een democratisch paradijs, maar een pad naar beter bestuur dat steen voor steen moet opgebouwd worden.

Tijdens het decentralisatieproces zullen zeker nog moeilijkheden worden tegengekomen – denk maar aan het hierboven beschreven debacle rond het CDFS of het ecotoeristisch project in Berg en Dal. Om zulke fouten in de toekomst te vermijden is het uiterst belangrijk dat de IDB en de Surinaamse overheid heel sterk blijven samenwerken om de programma's optimaal te coördineren. Het verleden wees immers voortdurend uit dat Suriname op eigen houtje geen decentralisatie kan realiseren. Het zou dus ook niet mogen dat de Surinaamse overheid al beslissingen neemt over bepaalde projecten terwijl de IDB nog bezig is met zijn voorbereidende studies, zoals dat bij de rehabilitatie van de Afobakaweg het geval was.

Het lijkt geen twijfel dat de IDB de belangrijkste rol zal blijven spelen bij het verdere decentralisatieproces. Zonder hulp van de ontwikkelingsbank is Suriname er namelijk nooit in geslaagd vooropgestelde projecten daadwerkelijk uit te voeren. De belangrijkste toekomstige uitdaging voor Suriname en de IDB op vlak van decentralisatie is op de eerste plaats de verdere financiële decentralisatie van de districten. De IDB schrijft zelf dat alle succes afhangt van wetgeving die districten in staat stelt autonoom inkomsten te genereren en een begroting op te stellen. Op de tweede plaats moet de Surinaamse economie verder gediversifieerd worden, iets wat uiteraard altijd veel makkelijker is gezegd dan gedaan. De IDB kan daar toe bijdragen door te blijven inzetten op onder meer ecotoerisme en infrastructuurwerken. De kwaliteitsbewaking bij genoemde projecten moet echter opgevoerd worden, om de in het verleden gemaakte fouten niet opnieuw te maken.

Ten slotte zijn de laagste lokale organen duidelijk aan een herziening toe. De ressortraden zijn een overblijfsel uit de militaire periode. Suriname heeft geen baat bij het betalen van 842 lokale volksvertegenwoordigers wiens output de nul benadert. De IDB denkt echter helemaal niet aan het afschaffen van lokale bestuurslagen, hoewel ze zelf ook impliciet het nut van alle lokale organen in twijfel trekt. Ze zien meer in een optimalisatie van de bestuurslagen dan in een afschaffing ervan. (G.

Nagy, persoonlijke mededeling, 2009, 5 mei) Het stemt echter weinig hoopvol dat Houwerzijl in 1993 al schreef dat:

“...men slechts met decentralisatie moet doorgaan tot districtsniveau, welke dan wel financieel en administratief volwaardig dient te zijn. Wat men inlevert qua kwantiteit, kan geïnvesteerd worden in de kwaliteit van het decentrale bestuur.” (Houwerzijl, 1993, p. 68)

De erkenning en echte inschakeling in het beleid van het traditionele binnenlandse gezag verdient ook een echte oplossing. Het ‘*support for the Sustainable Development of the Interior*’-programma dat de IDB daartoe opzette, wordt op dit moment geïmplementeerd. Het tweede decentralisatieprogramma bevat ook een luik dat aandacht schenkt aan het traditioneel gezag. Suriname zou een voorbeeld kunnen nemen aan onder meer Colombia, waar de wetgever in 1991 het traditionele gezag grondwettelijk erkende. (Kambel & Mackay, 1999, p. 57)

Het tweede decentralisatieprogramma loopt af in 2013, in het midden van de legislatuur van de volgende regering. Na afloop van het tweede decentralisatieprogramma moeten de verwezenlijkingen opnieuw afgetoetst worden. Samen met de aanstaande parlementsverkiezingen in 2010 en het proces tegen verschillende kopstukken van het militair regime, waaronder Desi Bouterse, maakt dit dat Suriname zeker en vast blijvende politiekwetenschappelijke aandacht verdient.

12. Bibliografie

- Archief van het Districtscommissariaat Boven- en Beneden Suriname. Geraadpleegd op 8 mei 2009 op http://nationaalarchief.sr/archieven/inventarissen/dc_b_en_b_suriname/
- Grondwet van de Republiek Suriname, 159 C.F.R. (1991).
- De geschiedenis van Decentralisatie (2001, 27/01). *De West*. Geraadpleegd op 8 mei 2009 op http://www.decentralisatie.org/krant/gesch_decent.htm
- Verkiezingsverslag onafhankelijk kiesbureau (2005). (Vol. 1, pp. 54).
- The Freedom House: Political Rights & Civil Liberties in Suriname in 2006 (2006). Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=7064&year=2006&view=mof>
- IMF hamert op diversificatie economie Suriname - Groeiprojecties 2006 opnieuw 5 procent (2006, 06/01). *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=14120>
- Suriname: Statistical Appendix (2007). (Vol. 1, pp. 55). Online op <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07179.pdf>
- Background Note: Suriname (2008). Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1893.htm>
- CDFS besteedt donormiddelen IDB inefficiënt (2008, 28/02). *Dagblad Suriname*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op http://www.dbsuriname.com/archief/nat/2008/feb08/28-02-08/Nat_CDFS%20besteedt%20donormiddelen%20IDB%20ineffici%C3%ABnt%20.asp
- Doekhie wijst weer op grondperikelen Nickerie (2008, 13/12). *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=53182>
- Doing Business 2009: comparing regulation in 181 countries (2008). (Vol. 1, pp. 211). Available Geraadpleegd op 8 mei 2009 op http://www.doingbusiness.org/Documents/FullReport/2009/DB_2009_English.pdf
- Felisi blijft bij sanering CDFS (2008, 04/07). *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=45863>
- The Freedom House: Political Rights & Civil Liberties in Suriname in 2008 (2008). Geraadpleegd op 8 mei 2009 op http://www.freedomhouse.org/modules/mod_call_dsp_country-fiw.cfm?year=2008&country=7495
- Freedom in the World Country Ratings: 1972 - 2007. (2008). Geraadpleegd op 8 mei 2009 op http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/CompHistData/FIW_AllScores_Countries.xls
- IDB bereid tot verdere financiering decentralisatieproces (2008, 20/02). *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=40171>

Inactieve ambtenaren blijven bestaan (2008, 30/01). *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/redactioneel.asp?menuid=52&id=858>

Mega blok wint 'IDOS-verkiezing' grandioos: Regering krijgt weer een onvoldoende (2008, 02/10). *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=49895>

PSMSP: Human Resource Management (2008). Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://www.publicsectormanagement.org/content/view/18/34/lang.nl/>

Suriname obtiene préstamos del BID para financiar la rehabilitación de la carretera Meerzorg-Albina. (2008). Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://www.bicusa.org/es/Article.aspx?id=11005>

Veiligheid Afobakaweg ter discussie in DNA (2008, 24/12). *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=53684>

Achtien maanden geëist tegen 'bigi fisi' Gilds (2009, 07/03). *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=56738>

Decentralization & Local Government Strengthening Program Operating Regulations and Guidelines DLGP-II Follow up Program 2009-2013 (2009). Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://www.decentralisatie.org/files/org2.pdf>.

Inter-American Development Bank (2009). 07/05, 2009, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://www.bicusa.org/en/Institution.4.aspx>

Staatsinkomsten bauxiet fors omlaag - Aardoliesector levert behoorlijke duit (2009, 13/01). *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=54318>

Nationmaster: Suriname – Economy. Geraadpleegd op 14 mei 2009 op <http://www.nationmaster.com/red/country/ns-suriname/eco-economy&all=1>

World Development Indicators database (2009). Geraadpleegd op 8 mei 2009 op http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=1&REPORT_ID=9147&REQUEST_TYPE=VIEWADVANCED&HF=N&WSP=N

The CIA World Factbook (2009, 06/05). Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Zware regenval verstoort sociaal-maatschappelijk leven (2009, 10/03). *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=56848>

Encyclopædia Britannica 2009 Student and Home Edition. (2009). Chicago: Encyclopædia Britannica.

Ahmadali, B. (2007). *DLGP - Eindrapport*. Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://www.decentralisatie.org/files/annual2007ned.pdf>.

Algemeen Bureau van de Statistiek (2005). Zevende Algemene Volks- en Woningtelling in

- SURINAME (Vol. 1, pp. 66).
- Aviankoi, E. (2008, 11/12). Kwestie Berg en Dal op mensenrechtenagenda *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=53016>
- Aviankoi, E. (2008, 17/07). Paramaribo Districtsplan 2009 kost ruim SRD18 miljoen. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=46648>
- Bernhard Fritz-Krockow, G. E.-M., Masahiro Nozaki, Tobias Roy, Rafael Portillo, Mariana Torres et al (2009). Suriname Toward Stability and Growth (Vol. 1, pp. 106). Available Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2009/dp0902.pdf>
- Buddingh', H. (1999). *Geschiedenis van Suriname* (2 ed.). Utrecht: Het Spectrum.
- Cairo, I. (2007, 02/10). Bouterse houdt demonstranten weg bij DNA - Oppositie neemt actie over. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=34588>
- Cairo, I., Jones, E. (2008, 31/12). Corruptie Balesar afgestraft. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=53833>
- Cairo, I. (2008, 18/03). Studie naar Sociale invloed grote asfalteringsprojecten. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=41427>
- Chaturi, A., Cairo, I. (2009, 17/03). 11-Jarigen krijgen domeingrond. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=57143>
- Colchester, M. (1995). *Forest politics in Suriname*. Utrecht: International Books.
- Daughters, R. (2001). *Decentralization and Local Government Strengthening Program (DLGSP)*.
- De Deken, J. (2007, 07/06). Vijf districten krijgen eerste begrotingsmiddelen. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=30538>
- de Vries, E., Galesloot H. (2005). *Suriname na de binnenlandse oorlog*. Amsterdam: KIT Publishers.
- Devos, C. (2006). *De kleermakers en de keizer: inleiding tot politiek en politieke wetenschappen*. Gent: Academia Press.
- Enser, F. (2009, 21/03). Berg en Dalers opnieuw naar de rechter. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=57407>
- Hoever-Venoaks, M. R., Damen, L.J.A. (2003). *Surinaams bestuursrecht (administratief recht)* (Vol. 1). Paramaribo: Ars Aequi Libri.
- Houwerzijl, M. (1993). *Decentralisatie in Suriname: de situatie op papier en in de praktijk*.

- Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- IDB (2001). *Decentralization & Local Government Strengthening Program (DLGP) (SU-0019) Executive Summary*. Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=422880>.
- IDB (2006). Country Program Evaluation: Suriname 1980-2004
- IDB (2009). Annual Report 2008 (Vol. 1, pp. 71). Available Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1924122>
- Kambel, E., MacKay, F. (2003). *De rechten van inheemse volken en marrons in Suriname*. (Vol. 1). Leiden: KITLV.
- Luciani, G. (1990). Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework *The Arab State*. London: Routledge.
- Mahabier, E. (2007, 08/10). Inkomsten districtsfonds Wanica vallen sterk tegen. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=34851>
- Mahabier, E. (2008, 22/07). Districten gaan miljoenen huurwaardebelasting zelf innen. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=46890>
- Mahabier, E. (2008, 22/05). DLGP-II accentueert community programma's in districten. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=44219>
- McLeod, C., Draaibaar H. C. (2007). *Paramaribo, stad van harmonische tegenstellingen*. Schoorl: Uitgeverij Conserve.
- Mintzberg, H. (1991). *Organisatiestructuren*. Schoonhoven: Academic Service.
- Mitrasing, J. C., Mitrasing, F.E.M. (1992). *Compendium van het Surinaams regionaal recht: historische en hedendaagse ontwikkeling en de wet regionale organen, met enig commentaar*. Paramaribo: Vaco.
- Pross, E. (2009, 16/01). Goud levert Suriname extra geld en banen op. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=54482>
- Pross, E. (2009, 05/03). Minister Jong Tjien Fa: Meeste klachten grondbeleid van sjoemelaars. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=56628>
- Redjodikromo, M. (2009, 24/03). Derde deel overheidsuitgaven gaat naar salarissen. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=57510>
- Texel, V. (2007, 14/03). Amafo opgestapt - A Combinatie lijmtang coalitie. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=57510>

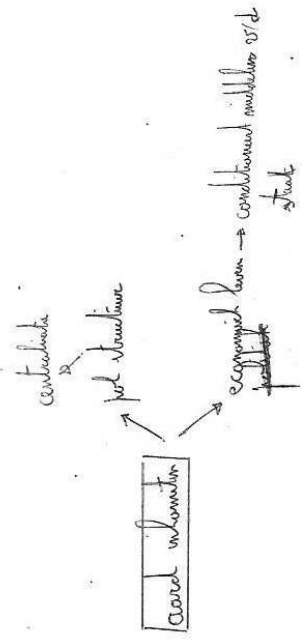
- com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=27986
- Texel, V. (2008, 21/02). Suriname en China beklinden US\$ 200 miljoen 'asfaltlening'. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=40215>
- Texel, V. (2008, 21/01). Suriname verknalt Cariforum rijstonderzoek. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=38785>
- van Aartsen, J. J., Herfkens, E. L. (1999). *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking*.
- Van Maele, P., Dobbeleir, C., Willems, E., Sarrazyn, J., Van der Straeten, T. (2008). De politieke mobilisatie en organisatie van vijf etnische groepen in Suriname. *1*, 33.
- Vranckx, A. (2003). Suriname: Democratisering en decentralisatie. Studieverslag opgesteld in functie van de Stedenband Paramaribo-Antwerpen., 41
- Vranckx, A. (2008). Landenprofielen en basisindicatoren (Vol. 1, pp. 32).
- Wijdenbosch, J. (2002). *Ontmoeting tussen theorie en praktijk: een bestuurskundige en politiek bestuurlijke verkenning in een notendop*. Utrecht: Gopher.
- Zandgrond, F. (2007, 02/06). Boslanddignitarissen worden uitbetaald. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=30403>
- Zandgrond, F. (2008, 30/09). Binnenland gaat belastingplicht voldoen. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=49858>
- Zandgrond, F. (2008, 25/10). IDB geeft meer voor tweede decentralisatieproject. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=50931>
- Zandgrond, F. (2008, 04/08). Parlementariërs perplex van plannen Afobakaweg. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=47449>
- Zandgrond, F. (2008, 17/11). Tussentijds verslag IDB negatief over CDFS. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=51872>
- Zandgrond, F. (2008, 22/01). US\$ 30 miljoen voor verdere decentralisatie. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=38878>
- Zandgrond, F. (2009, 03/01). CDFS debacle dieptepunt RO - Financiële verantwoording knelpunt. *de Ware Tijd*, Geraadpleegd op 8 mei 2009 op <http://dwtdatabase-com.web5.tempwebsite.net/website/nieuws.asp?menuid=37&id=53959>

13. Bijlagen

1. Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework. (Giacomo Luciani) p. 85
2. Suriname: overview of public sector foundations and enterprises (IMF) p. 96
3. World Development Indicators database (Wereldbank) p. 103
4. Nationmaster: Surinamese Economy Stats p. 105
5. Suriname: CIA World Factbook p. 107
6. Freedom in the world country ratings: Suriname p. 122
7. Vragenlijst Gabriel Nagy p. 124

'STRONG' AND 'WEAK' STATES

Israel was created as marginal, and to view it basically as a 'religious product', despite Herzl's laborious financial planning. The idea of a gradual identification of strength with faith should not be dismissed; each side can gird on its sword and join the battle, chanting: 'How can we be defeated when God is on our side?'



Supremacy

3

Allocation vs. Production States:
A Theoretical Framework

Giacomo Luciani

Possibly nowhere more than in the Arab world is the crucial importance of the economic foundations of the state as clearly borne out by historical developments in contemporary times. The contrast between the six thousand year old record of centralised state structure in Egypt and the total lack of any stable authority structure in the Arabian Peninsula until well into the present century could not be more marked. Ecological and economic factors have conditioned the existence of state structures and the geographic reach of their authority throughout Arab history.

Thus one does not need to accept any schematic and deterministic model to point to the importance of the economic foundations of state structures in shaping the basic parameters of Arab politics. Economic realities condition the total resources (1) that any single state structure can muster — and until only a few decades ago these resources were in some cases simply insufficient to permit the consolidation of states that, as a consequence, disappeared as fast as they arose. Second, the nature of (2) the predominant productive processes conditions certain basic parameters of existing state structures, such as the degree of centralisation and the tendency to authoritarian rule. Finally, the nature of the sources of income of the state influences the (3) basic rules of political life in each individual country. While this chapter will be devoted primarily to a discussion of the latter aspect, the first two aspects must also be kept in mind, as they are equally important.

In the preceding lines we have already implicitly made use of a distinction that must be defined for the rest of this chapter. In

English usage the term state is almost always meant to indicate an independent country as well as the structure of power and authority that exercises the attributes of sovereignty within it. In this chapter we address the question of the nature of the state only in the latter of the above mentioned meanings.

ECONOMIC REALITIES AND THE 'SIZE' OF THE STATE

A state structure will tend to be stable in history if it commands sufficient resources to guarantee its own survival. This implies primarily the ability to resist outside aggression, but it implies as well the ability effectively to exercise its authority over the territories that fall — or are generally believed to fall — under its sovereignty. The resources that are needed to enforce state authority are greatly variable as a function of structural (geographic, demographic) and political realities, and the ability to resist outside aggression is also a function of the intensity of such aggression. Thus it is difficult to say whether a given economic system does or does not offer the potential to sustain a stable state structure. Yet it is evident from Arab history that in many cases, states could be wiped out when exposed even to small-scale aggression, and in other instances states were in fact not able to exercise their authority over territories that they nominally controlled and that no other state claimed for itself.

It is only with the colonial era and the valorisation of oil resources — two interconnected developments — that state structures appear to have consolidated and extended their authority over their entire territory. In many cases, the colonial state structures were the first to effectively rule their claimed territories and almost all the state structures that existed in Arabia until World War II could only survive thanks to British subsidies. Even after World War II, a fortuitously independent Libya could not really sustain a state structure until oil exports began in the late 50s. Still in 1960, British aid and American payments for the leasing of the Wheelus base accounted for 35 per cent of Libyan GNP and substantially all the state's revenue (Luciani, 1976: 121–3).

Oil has drastically changed the picture. In most cases, it has provided the weaker state structures with abundant financial resources. In other cases, states in poor and weak countries, while not blessed with oil revenues, still manage substantially to

increase their income, by encouraging migration or otherwise tapping foreign resources, both regionally and internationally. Thus today it is very rarely the case that the very existence of a state structure is endangered by the lack of resources; still, the relative importance of the resources supporting each state is greatly variable.

One is tempted to believe that differences in state income per subject (i.e. *per capita*) reflect differences in *per capita* GDP, on the basis of the assumption that the ability of individual states to appropriate a certain share of GDP is a constant in the short term. Yet this is certainly not the case for the oil-producing countries, where the causal chain is inverted, and state income determines GDP rather than the other way round. In these countries, differences in *per capita* GDP simply reflect the variable income opportunities and spending preferences of each state structure — indeed state income cannot in any meaningful sense be considered as being part of GDP until it is actually spent, and then only in so far as it is spent domestically.

CAN ONE SPEAK OF 'HYDROCARBON SOCIETIES'?

The stability of state formations is increased if, beyond being able to appropriate resources for their own ends, they also play an economic role which objectively increases the sum total of resources available to the country that they run. While this is, in itself, neither a necessary nor sufficient condition for stability of state formations, it is reasonable to expect that states that perform a useful economic function will be more easily accepted in the specific form and configuration that they take. Thus the character and behaviour of state formations is influenced by the prevailing features of economic life in the countries that they rule.

With reference specifically to the Middle East, the importance of water as long as the prevailing economic activity is agriculture has repeatedly been noted. There is, of course, Wittfogel's stress on hydraulic societies (1957: 48–9). His argument appears to us today greatly overextended, and it has been criticised from a historical point of view. Yet, it is difficult to deny, as we look at the history of what is today the Arab world, that the extraordinary resilience of state formations based in the Nile and the Mesopotamian valleys, respectively, as contrasted to the extreme

variability of state definitions elsewhere, has a great deal to do with water and irrigation.

Yet the importance of water and its availability or lack of it in shaping political institutions and political life, and ultimately dictating the essential characters of state formations, does not necessarily point in the direction of Wittfogel's argument. More recently numerous authors, and especially anthropologists, have pointed to the importance of water management in shaping the social and political life of specific communities (Eickelman, 1981: 48-72).

The political impact of oil may be said to be in many ways similar to that of water, and at the same time different in a few crucial respects.

Oil, of course, is a liquid. This is more than a superficial coincidence because it means that the production and transportation of oil is best effected through the creation of an integrated network of hydraulic installations. There is an intrinsic need for centralised coordination; the latter was often provided by non-state entities in the industrial countries and internationally (e.g. Standard Oil before 1911, the informal 'understanding' between the major international oil companies thereafter, or regulatory agencies such as the Texas Railroad Commission). But in the Middle East no such entities were available indigenously and the task was viewed naturally as pertaining to the state.

Furthermore oil, just as complex irrigation, requires a 'specific type of division of labour' (Wittfogel, 1957: 22): one which clearly defines a technocratic layer that has the geological, chemical and financial knowledge necessary successfully to manage oil operations.

Another similarity is that oil, like water, is found in 'basins' and 'provinces'. While the need for integrated management is felt *strictu sensu* only at the level of the individual field, much can be gained through coordination at a higher level as well. This has had consequences over the territorial definition of Arab states: not only did certain demarcations become very contentious, but others almost ceased to be. Regions with no oil shelved the secessionist tendencies that they might have cherished in past times (Hijaz) or accepted federal arrangements with oil-rich neighbours (the United Arab Emirates); or the central location of the oil basins compensated for strongly rooted centrifugal forces. In the case of Libya, the three regions of Tripolitania, Cyrenaica and the Fezzan were effectively glued

together by the fact that most oil lies squarely between them.

But there are important differences as well. A first crucial difference between oil and water is that the former does not require the mobilisation of large numbers of the population. Quite to the contrary, oil production is a highly automated business, in which few are employed, and a relatively high percentage of those few are specialised full-time labour. The vast majority of the population is not involved at all in oil operations.

A second capital point is that oil, differently from water, is of no immediate interest to the survival and well-being of the vast majority of the domestic population. To be sure, oil products are consumed, but direct access to oil is not important *per se*, as direct access to water was and still is. What is important is access to oil revenue, that enables the consumer to buy a wide array of goods, including oil-derived products. Thus the vast majority of the domestic population is not involved with oil either as far as production or as far as utilisation is concerned. Their interest is in oil revenue, i.e. it is mediated, and mediated by the state.

A very important corollary of the second difference is that oil is mostly utilised abroad. Be it in crude or refined form, oil has value only to the extent that it is exported. Oil is not traded domestically in the oil-producing countries. Because oil valorisation implies a relationship with the rest of the world, it tends naturally to fall within the responsibility of the state and creates solidarity among its subjects.

Thus the specific characteristics of oil production and trade may well be said to have an impact on the stability and configuration of state formations. Yet it would be a mistake to follow Wittfogel's lead and propose a theory of the 'hydrocarbon society'. There is a distinct danger of exaggerating the argument and overlooking the fact that oil, just as water, is not the only significant dimension.

The point is that in the latter decades many aspects of economic life have tended to increase the economic role and impact of the state. Independently of the ideological orientations of each government, international realities have forced individual states into taking some fundamental steps such as issuing a fiduciary monetary instrument to be used within their boundaries or adopting complex economic legislation. While in most cases foreign trade has always been regulated, the significance of such regulations has increased because of the growing importance of international trade on commonly expected

standards of living. Furthermore, in most instances the state vested in itself the responsibility for the upkeep and improvement of basic infrastructures: roads, transportation, mail, telephone, power, water, etc., to the point that today hardly any economic activity is conceivable which is not in some way related to and conditioned by the active presence of the state.

The tendency towards a direct state role is, of course, very significant from the political point of view. State formations that appeared to be entirely artificial and haphazard at the time of their creation 50 years ago or less are nowadays a deeply-rooted reality which would be quite difficult to modify. Thus any attempt to portray oil-producing countries as hydrocarbon societies would be an unacceptable simplification.

OIL AND THE NATURE OF THE STATE

While we should not speak of hydrocarbon societies and states, it is a fact that oil production appears to have a strong and decisive influence on the nature of the state. It does so through its effects on the structure of state revenues and the ratio between revenues that are obtained domestically and revenues that are obtained from abroad.

The key factor in this discussion is a precise understanding of what it is that makes the difference. Sometimes, a decisive importance is attributed to the fact that oil is the source of state income and that oil revenue includes a predominant rent element (Stauffer, in Beblawi and Luciani, 1987, Chapter 1). Hence the concept of 'rentier state' which is sometimes adopted to characterise the state in oil-exporting countries. While this concept captures the essence of the problem, a certain number of clarifications are needed:

- (a) there are other rent-like sources of revenue which accrue directly to the state besides oil: thus rentier states are not necessarily oil exporting states;
- (b) some important flows of income containing a rent component do not accrue directly to the state, in which case we should not speak of a rentier state, although we may well characterise the economy at large as being rentier, in the sense adopted by Beblawi (Chapter 4) and Abdel-Fadil (in Beblawi and Luciani, 1987, Chapter 4);
- (c) it is essential that the income of the state not only be in the

nature of a rent, but also be earned abroad; if it were earned domestically the nature of the state would not be substantially affected.

It is for these reasons that I prefer to propose a new categorisation that, instead of looking at the nature of the income of the state, looks at its origin, domestic or foreign. The essential impact of oil production and exports is that they free the state from the need of raising income domestically. It is oil exports that play an essential role in this respect even more than oil production *per se*: the state in a country in which a lot of oil is produced but none exported may or may not be called rentier, but does not appear to be essentially different from any other state whose income depends on domestic sources. In both cases it is the overall strength and productive capacity of the domestic economy that conditions the income of the state. On the contrary, if oil is mostly exported, and the income of the state is mostly linked to the exportation of oil, then that state is freed from its domestic economic base and sustained by the economic base of the countries which are importing its oil.

Thus if we look at the origin of state revenue, we should speak rather of 'exoteric states' — being states predominantly based on revenue accruing directly from abroad — and 'esoteric states' — predominantly based on domestic revenue and taxation. Yet a different way of looking at the same distinction may be more enlightening, and this relates to the predominant function of the state. From the latter point of view the relevant distinction appears to be one between 'allocation' and 'production' states, depending on which of these two functions — mere allocation or production and reallocation — is the necessary task of the state.

A rentier or exoteric state will inevitably end up performing the role of allocating the income that it receives from the rest of the world. It is free to do so in a variety of ways: among the various purposes for which money is spent, the strengthening of the domestic economic base may be included, but not necessarily so. Even if this happens to be one of the goals of the state, as long as the domestic economy is not tapped to raise further income through domestic taxation, the strengthening of the domestic economy is not reflected in the income of the state, and is therefore not a precondition for the existence and expansion of the state.

On the contrary, whenever the income of the state is based on

tapping the domestic economy through whatever assortment of fiscal instruments, the state can grow and perform an allocative function only to the extent that the domestic economy provides the income which is needed to do so. Growth in the domestic economy is one of the various 'luxuries' that the state can buy with its oil income in one case, it is an essential precondition for its existence and growth in the other. Clearly, all states aim at performing an allocative function, because in a sense this is what politics is about; and all states perform some allocative function. However for those that depend on income from abroad, allocation is the only relationship that they need to have with their domestic economy; all others ride their domestic economies.

Besides oil, other sources of income from abroad accruing directly to the state are transportation infrastructures of an international relevance and aid, be it economic, military or political — although the fact that it is sometimes in kind or tied limits the freedom to allocate it among different alternative purposes.

On the other hand, taxation on international trade is not a source of income from the rest of the world because the burden of such taxes falls on the domestic consumer or producer, not on the foreign importer or exporter. Neither are migrants' remittances a source of income from the rest of the world because they belong to the migrant, not to the state. The state may attempt to tax the income of migrants, but is in no position to do so before it is repatriated. It is only after remittances have entered the domestic economy (and generally not immediately after because of the need to encourage migrants to repatriate their income) that they can be taxed and become a source of income for the state. By then, the state is taxing the domestic economy. In fact, the importance of migrants' remittances is what imposes the distinction between a rentier economy and an allocation (or rentier) state: whenever remittances are important, this tends to give a rentier character to the economy as a whole, but the economic base of the state is not changed.

We may define allocation states as all those states whose revenue derives predominantly (more than 40 per cent) from oil or other foreign sources and whose expenditure is a substantial share of GDP.

The primary examples of allocation states are found in the Arab Gulf countries. In Kuwait, oil income alone accounted for 62 per cent of total revenue in 1982, down from 84 per cent in 1980; however, if investment income from abroad (31.8 per cent

of total revenue in 1982) is added, the share of total revenue accruing from foreign sources reaches as high as 94 per cent. According to conventional standards of national accounting, government revenue reached a peak of 94.2 per cent of GDP in 1981, but fell thereafter as oil revenue declined more rapidly than GDP. Before 1982, government revenue was considerably larger than expenditure, but the difference was reduced thereafter, as expenditure increased while revenue shrank. Government expenditure reached a peak of 53 per cent of GDP in 1982, and declined thereafter. Finally, if GDP figures were to be revised in accordance with the accounting standards suggested by Stauffer, government expenditure would account for a considerably larger share of GDP (or, in Stauffer's terminology, ND-GDP). Yet, if we adopt Stauffer's approach, we should also revise government income, and define a 'permanently sustainable' income level by deducting oil rent — which would wipe out government income almost entirely. These accounting exercises are useful in understanding the nature of the relationship between government income and GDP in a country like Kuwait.

Most Arab Gulf countries are in the same position. In Oman, government expenditure was 55.5 per cent of GDP in 1978. It declined to a minimum of 40.6 per cent in 1980, and grew thereafter to reach 47.3 per cent in 1982. The Omani budget has shown a tendency to close with a deficit. Revenue from oil and grants from abroad account for 90 per cent (1982) of total revenue.

In Saudi Arabia, in a year (1984) of weak petroleum prices, oil revenue accounted for 64 per cent of total revenue and income from investment abroad generated approximately another 18 per cent. Thus the government solidly depends on income from abroad, but at the same time it accounts for a smaller share of GDP. In 1977 — when the budget closed with a solid surplus — government revenue accounted for 66.3 per cent of GDP; this ratio fell to 50.1 per cent in 1981. As expenditure overtook income in the following years, the composition of GDP also changed and starting in 1983/4 the private (non-oil) sector generated more than half of GDP.

Outside of the Gulf, Libya is likely to fall into this category, but Libya's budget is drawn very unconventionally, making comparative analysis impossible.

Finally, both Jordan and Syria fell into the allocation state paradigm, at least temporarily. In Jordan, government expenditure fluctuated around 50 per cent of GDP according to IMF

statistics (1981: 52.4 per cent; 1982: 45.1 per cent); but inclusion of public independent entities would bring the ratio to an impressive 85 per cent (MEED, 4 January 1985: 12). In the case of Jordan, grants from abroad started in a significant way in 1979, when they reached a peak value of 54.4 per cent of total revenue. Thereafter they declined, and in 1984 they were budgeted at 24.1 per cent of total revenue. In Syria, grants accounted for 40.9 per cent of total revenue in 1979, and 30 per cent in 1981; it is however, not clear whether all grants are included in the budget. Syrian government expenditure was 38.8 per cent of GDP in 1979 and 38.1 in 1981.

In the case of Algeria, hydrocarbon revenue (including gas) accounts for a diminishing share of total revenue (67 per cent in 1981, 53 per cent in 1984) (MTM, 24 February 1984: 429). Government spending accounts for 84.8 per cent of GDP. Algeria is, thus, a borderline case.

So are, for different reasons, Bahrain and Iraq. In both cases oil and grants are the major source of revenue (Bahrain: 78.5 per cent of GDP in 1982; for Iraq no recent data are available), but government expenditure accounts for a relatively smaller share of GDP: in Bahrain, it was 40 per cent in 1977 and declined to 34.6 per cent in 1981, while in Iraq government revenue was 26.8 per cent of GDP in 1978 and 25.3 per cent in 1980.

Minor oil exporters with relatively large populations, such as Egypt and Tunisia, cannot be called allocation states. In Egypt, non-tax revenue, which includes oil revenue as well as revenue from the Canal, but also includes some typically domestic revenue, accounts for 23.8 per cent of total revenue, while government expenditure is 47 per cent of GDP. The latter fact is far from extraordinary: the qualitatively important fact is that this level of expenditure significantly exceeds revenue, and revenue, in turn, is largely derived from the domestic economy. In Tunisia, oil revenue in 1981 was 18.6 per cent of total revenue and pipeline fees and grants added only 0.7 per cent. Again, government expenditure was significantly larger than revenue, and accounted for 37.3 per cent of GDP (1981). In other Arab countries such as Morocco, the relative importance of foreign sources of income is even less.

Thus it is seen that the Arab world is fairly clearly divided between allocation and production states, and the former comprise countries that are not oil producers, but receive substantial income from abroad on different grounds.

POLITICAL RULES OF THE GAME IN AN ALLOCATION STATE

In what respect should we expect that the rules of the political game will be different in an allocation state?

In countries where the state is of the production type the largest part of the population derives its income from sources different from the state itself. In socialist regimes, a majority may be employed in publicly-owned industry, rather than in the more narrowly defined state machinery. Because of its need to rely on taxation (or in the case of socialist regimes, on income from publicly-owned industry), the state has an interest in expanding the income base on which taxes can be levied. Economic growth is the primary goal of the economic policy that all production states adopt; but no economic policy is neutral from a distributional point of view, and the polarisation of society into a variety of interest groups struggling to influence economic policy is a necessary corollary. Although the precise political implications of tax levying may vary according to the nature of the tax itself, in most cases the operation requires a large degree of acceptance on the part of the population. Tax evasion can be repressed if it is a marginal phenomenon, but when it becomes the rule the cost of tax collecting becomes much too high. This establishes a link between the ability to raise taxes and legitimacy, which is captured in the saying 'no taxation without representation'. Although the immediate link between taxation and representative democracy may well not exist, as countless examples demonstrate, it is a fact that whenever the state essentially relies on taxation the question of democracy becomes an unavoidable issue, and a strong current in favour of democracy inevitably arises. This is the result of the fact that people will naturally be induced to coalesce according to their economic interest, and those groups that find no way to influence the decision-making process in their favour claim appropriate institutional change. The state for its part must give credibility to the notion that it represents the common good: it therefore tends to propose a national myth whose purpose is that of overcoming the conflict of interest that the very existence of the state creates or exacerbates. National myths may have a variety of specifications: their least rhetorical expression is the notion of GNP or GDP, and the stress on the goal of economic growth as seen in isolation from distributive preoccupations.

None of the above is to be found in an allocation state. The

state, being independent of the strength of the domestic economy, does not need to formulate anything deserving the appellation of economic policy; all it needs is an expenditure policy. Because state revenue itself is the largest part of GDP, the simple act of spending domestically will maximise GDP growth. The only relevant problem to an allocation state is extracting the maximum potential revenue from the rest of the world; this, however, has little to do with the domestic economy. Because an allocation state only spends and does not tax, its expenditure policy can only indirectly damage some of its people; it will, on the other hand, usually be seen as benefiting everybody.

That benefits are unequally distributed is not relevant for political life, because it is not a sufficient incentive to coalesce and attempt to change the political institutions. To the individual who feels his benefits are not enough, the solution of manoeuvring for personal advantage within the existing setup is always superior to seeking an alliance with others in similar conditions. In the end, there is always little or no objective ground to claim that one should get more of the benefits, since his contribution is generally dispensable anyhow. Were this not the case, the individual would usually find himself in a position whereby he could increase his income if he left the country and sought employment elsewhere; but normally allocation states pay well. Because Exit (Hirschman, 1970) normally involves a considerable loss of income, Voice becomes a dangerous proposition and Loyalty will be popular with a vast majority of the population.

Loyalty is to the system, not to individuals in power. A lot of scheming may be expected to go on in allocation states along the time-honoured pattern of court politics, but this will seldom, if ever, develop into a truly political debate. Democracy is not a problem for allocation states. Although they may find it expedient to set up some kind of representative body to vent and control some of the resentment that even court politics generates, these bodies inevitably have a very tenuous link to their apparent constituency: their debates are followed with indifference by the public and the ruler can disband them and meet practically no resistance whatsoever. More commonly, representative bodies do not exist at all and to the need of establishing them little more than lip service is paid. Even such lip service is intended more to serve the wishes of public opinion

abroad than to satisfy any substantial pressure domestically. The fact is that there is 'no representation without taxation' and there are no exceptions to this version of the rule.

It is only in the case that an allocation state fails, or is widely believed to fail, to take full advantage of the possibility of receiving income from the rest of the world that substantial political opposition may develop. While in fact opposition groups may be numerically limited, they sometimes find themselves in a position to overthrow the existing political order. The result is generally a different institutional setup, although in no way a more democratic one. The history of Libya and possibly Iraq is exemplary in this respect: in both cases the ruling family was seen as being subservient to foreign interests not just from a political point of view, but from a revenue point of view as well: they were forfeiting revenue. It is in this respect that corruption becomes important: inequality of distribution is not an issue, but if the search for personal advantage leads to a failure in cashing in fully the potential rent it develops into a very important one. The reason is that while inequality of distribution can only be corrected by benefiting some and damaging others and each individual generally is not entirely clear on which side he is going to be, mismanagement of the revenue potential of the state can be corrected by benefiting practically everybody in the country.

An allocation state does not need to refer to a national myth and, as a matter of fact, will usually avoid doing so. A national myth, when it coincides with the boundaries of the country itself, may be interpreted as a basis to claim a say in the allocation process. The patrimonial non-national state is, on the other hand, best adapted to being an allocation state, because its origin naturally restricts the number of people who have a say.

Because they do not refer to an appropriately sized national myth, allocation states may avoid having a clearly defined constituency. While this behaviour will clearly tend to perpetuate and possibly reinforce the importance of traditional segmentary politics and kin groups, the fact that most of the GNP is made of government expenditure practically ensures that few or no alternative groupings will develop. The small number of hands employed in the oil business makes it possible essentially to buy off the possibility of unions developing in that sector. Elsewhere, the lack of industrial establishments, and more generally of productive activities, will prevent a union structure

and culture from developing. Unions are born in factories because the latter enclose a large number of workers that share common interests. From factories, unions can spread to other sectors and smaller establishments: but it is very difficult to start unionisation from the service sector or from a petrochemical plant. Very mild repression is all that is needed should someone fancy imitating foreign experiences.

The same is largely true for parties. As the politics of allocation states leave little ground for economic interests of citizens not belonging to the elite to be represented, parties will develop only to represent cultural or ideological orientation. In practice, Islamic fundamentalism appears to be the only rallying point around which something approaching a party can form in the Arab allocation states; plus of course the government-inspired parties, wherever they exist.

In actual practice, the distinction between allocation and production states becomes blurred at the margins. Algeria is becoming less and less of an allocation state, while Egypt and Tunisia do enjoy some income from abroad and thus are not purely production states. Apparently, the only differences is in the degree of budget tightness: if money is available, there is less concern for return on unit spending; as money grows scarcer, results are expected of projects that are undertaken. It is impossible to differentiate sharply between states that undertake industrialisation as a tool for political control and states that do so because they expect positive economic returns and increased revenue.

Yet the fact remains that even limited revenue from abroad dramatically improves the state's ability to buy legitimacy through allocation and increases regime stability. Iraq since the early seventies and Algeria almost since independence have had remarkably stable power structures. The major example to the contrary seems to be Iran: but there the Shah was more preoccupied with promoting aggressive industrialisation, even at the cost of exacerbating class conflict, than with buying political support. His successors have done little in the direction of democratisation, but their concoction of populism, Islamic revival and appropriate use of oil money to buy consensus at the retail level (taking care of the poor, improving life conditions in the rural villages) seems to be working quite a bit better than most observers expected. Plus, of course, there is the gruesome rhetoric of war.

ACTUAL POLICIES AND THE NATURE OF THE STATE

The case of Iran clearly demonstrates that the nature of the state is not a rigid determinant of government policies. The latter may well diverge from what we would expect on the basis of the analysis of the nature of the state. If policies do so, they may be expected to be unstable, as they will lead to economic and/or political contradictions which will eventually force their change. Thus the proposed distinction between allocation and production states is far from being an easy tool that allows us to predict which policies are used, but may improve our understanding as to whether policies currently being enforced are likely to be stable or not.

It is specifically important to recognise the existence of allocation states and the fact that they constitute logically coherent political systems which can display considerable stability if the appropriate policies are adopted. The latter are not the same as those that we would deem appropriate for production states.

Much of the literature on the Arab political system suffers from the assumption that there is but one 'modern' model of state, and stability can be gained, in general, only through 'modernising' policies. This approach does not explain genuinely 'reactionary' mass movements, such as in Iran, and leads to endless paradoxes. Witness Michael Hudson's concept of 'modernising monarchies': a monarch ruling a patrimonial state is not exactly what most people would call 'modern' — in fact, they often call it 'traditional' or 'feudal'. Something must be wrong there: a modernising monarch should be expected to promote democratisation and gradually evolve into a ceremonial head of state in the northern European tradition. Yet these monarchs and ruling families, although they love modern technology and use computers and jets, have apparently no intention of sharing their power or changing their role.

The concept of allocation state makes it possible to overcome the paradox. The ruling patrimonial monarchies are neither traditional nor feudal. Feudal they never were; traditional they may be in the sense that they have a tradition, not in the sense that they are the same thing as 20 or 30 years ago. Appearances may not change much (in fact, they have changed quite a lot) but the substance is entirely different: those 'traditional' rulers today head complex and sophisticated allocation states. It so happens that the patrimonial form of government is very well

adapted to the specific character of allocation states and vice versa; it is, on the other hand, particularly ill suited to the characters of production states. But democracy, which has advantages in the case of production states, has strong disadvantages in the running of allocation states.

Allocation states are neither better nor worse than production states from a moral point of view, and they are neither more nor less modern. Each has its own rules of the game and evolves along a different path. There is no reason to expect that eventually they will converge towards some kind of standard modernity.

ON RELATIONS BETWEEN ALLOCATION AND PRODUCTION STATES

Relations between allocation and production states are not easy. Each group projects a different model of international relations, according to its specific interests and security preoccupations.

To neighbouring production states, the resources that are available to allocation states are a source of frustration and envy. To them, the best solution would be to wipe out the allocation state altogether, and appropriate its sources of income. This is, however, impossible and nobody quite expects things to go this way; but somehow this fundamental tension remains latent and permeates all relations between the two types of political formations. Allocation states, on the other hand, naturally tend to project internationally their characteristic pattern of buying consensus at home: thus they propose themselves as sources of income to the neighbouring production states, and in doing so, initiate a process that may turn the latter into allocation states. But while production states are interested in appropriating income and allocation states are ready to share theirs, this will not lead to harmonious coexistence, because the question of who is in control is inevitably left open.

The balance of the game depends on the relative importance of the financial resources that the allocation states have available relative to the military potential and economic needs of the production states. If the latter feel stronger, as in the fifties and early sixties, they will propose a model of inter-Arab relations based on a pan-Arab ideology that has clear revolutionary undertones and proposes the dissolution of existing

separate state structures. On the other hand, when allocation states feel stronger they will propose again a pan-Arab ideology, but one in which the Islamic component dominates and the revolutionary one does not exist and inter-Arab affairs are primarily seen as cooperation among independent Arab heads of state.

In the phase of production-state hegemony, the Arab world was dominated by Egypt, which is by far the most important political formation in this respect. Whenever production and economic growth are seriously the main problem of Arab politics, Egypt moves in to the fore. But military defeat and economic disaster coupled with growing oil prices seemed to change the definition of power in the Middle East: there was, as Kerr writes, 'the new belief that power grows, not out of the barrel of a gun nor out of the appeal of a revolutionary leader or movement, but out of an ample state Treasury' (Kerr and Yassin, 1982). Thus Egypt lost the lead and Saudi Arabia took it over again using arguments that were extremely appealing, including to the Egyptian leadership. After an attempt at acquiring its share of the oil income in the least expensive way by exploiting Qadhafi's Nasserite enthusiasm through the union in 1972-3, the Egyptian state was confronted squarely with the prospect of turning into an induced allocation state, subservient to the wishes of Saudi Arabia. But, apart from pride, this solution was barred because the money that was being offered was simply not enough to guarantee the ability to buy domestic political consensus in a complex and populous country such as Egypt. In order to establish a stable induced allocation state in Egypt one needs considerably more money than the Saudis were willing to offer, and Sadat turned to the USA, which he expected to be both willing to provide abundant aid in the short term and capable of opening new development prospects in the longer term. With Mubarak, the importance of domestic production, industrial growth and exports are being stressed anew. The country still relies heavily on income from the outside world, but the state perceives itself as being a production state.

Syria and Jordan provide the best examples of induced allocation states. These countries are crucial to the security concerns of the Gulf allocation states, because they are in the front line facing Israel, because they — singly and together — hold the keys to keeping the PLO under control, and finally, because they may be useful, in quite opposite ways, in containing Iran. This allows the two countries to extract very considerable income relative to

their size, while at the same time being almost totally free of interference in their domestic policies. Yet an induced allocation state is not a stable formation: its very existence may be seriously undermined by international developments or by the weakening of their purveyors of funds.

Allocation and production states project two conflicting models of regional integration. In this sense, while they both are inevitably attracted by a pan-Arab national myth, the real content and meaning that each attaches to this myth is different. After the demise of the Nasserist approach proposing political unity with no intermediate steps — in essence, an attempt to wipe the traditional Arab monarchies off the political map — today Arab unity is sought through gradual processes of regional integration. To the production states, the main objective of this integration is the acquisition of a wider economic space that would allow their industrial sectors to benefit from economies of scale. The production states are aiming at a kind of regional cooperation that will regulate migration, liberalise trade and financial flows within the region and establish protection *vis-à-vis* the rest of the world. They are interested in mechanisms that will generate a preference for financial placements within the region, rather than in the global markets. Although the specific situation of the Arab region is in many ways different, they are attracted by the European model, whereby political unity is sought by creating an economic framework within which private contacts and initiatives are allowed to multiply, up to a point when the region would be effectively unified and political unity would cease to be controversial.

The allocation states have a completely different set of interests and goals. Because they are structurally dependent on imports for almost all consumption and investment goods, they are extremely reluctant to give preferences to any other country and attach priority to being able to shop freely. For the same reason, they wish to be able to invest their surplus funds anywhere in the world. *De facto* they need immigrant labour, but do not wish to formally acknowledge this by signing treaties with the countries of origin. In their present investment plans, access to the markets of industrial countries is much more important than protected access to a regional market. To them, regional cooperation and integration is more of a political and security affair. Regional integration is a framework for cooperation among sovereign governments and the individual citizen or

corporation is not expected to play much of a role. The purpose of this intergovernmental cooperation is to defuse and solve local conflicts and improve security conditions. The final goal is not at all some form of political Arab unity, but rather the survival of the allocation states. The pan-Arab national myth then becomes the ideological cover that legitimises a certain degree of interference in the domestic affairs of other countries in exchange for grants and subsidies. Ideally, integration as pursued by the allocation states includes only primary or induced allocation states.

THE LONG-TERM EVOLUTION OF ALLOCATION STATES

The concept of allocation state does not seem to offer a clear evolutionary pattern. It is possible that, being influenced by the opinion and counsel that emanates from the rest of the world, some of the allocation states will seriously pursue a process of diversification of their domestic economic base and gradually turn into production states. Their political orders may also gradually evolve and today's patrimonial rulers may slowly develop ways that are typical of Scandinavian monarchs.

On the other extreme, we may imagine a situation in which the allocation state continues unchanged until the last drop of oil is exported. At that point, the state may simply fold up and the country be deserted, most citizens having accumulated enough of a fortune to allow them to live elsewhere. Today's oil capitals may be turned into ghost towns whose role would be restricted to issuing passports and providing diplomatic protection to a largely expatriate body of citizens. Such states would not face a security threat because they would interest nobody: just as Liechtenstein or San Marino, they would not need to worry about their defence. Once the likely duration of oil reserves is considered, plus the possibility of accumulating financial assets that would allow the state a theoretically permanent source of income, this scenario is not to be ruled out for some of the less populated countries in the Gulf, possibly even for Libya.

In an intermediate case, the allocation state is confronted with greater demands than it can accommodate and gradually turns into a production state. We may expect this to be the case for both Algeria and Iraq. These are not patrimonial states anyhow,

thus a transition in the nature of the state may occur with less political trauma.

The point is, that since oil, which is the main economic foundation of the allocation state, is a depletable asset, allocation states are necessarily a passing phenomenon. But how fast in passing? As things stand today, they can all count on another five or six decades of good life. And that is a long time.

CONCLUSION

This chapter discussed the question of the economic foundations of the state in the Arab world and underlined the importance of factors that are traditionally recognised in literature — such as conditions for water supply — as well as other factors, such as conditions of oil production and more generally the increasing role of the state in economic life. Attention was focused on the sources of revenue of the state and a distinction was proposed between allocation and production states. Of course, economic conditions do not explain all aspects of the behaviour of a state and economic factors cannot be reduced to the simple dichotomy of allocation versus production state. This is one analytical tool that may be added to others in order to achieve a better understanding of Arab realities.

The proposed distinction might be relevant outside of the Arab world as well. Oil then ceases to be the primary factor: still, in many countries the state primarily depends on income from abroad rather than from its own citizens. While aid-giving is an important dimension of today's international relations and a necessary instrument to spread development, the fact that it may generate induced allocation states is possibly not sufficiently recognised. The growing importance of international realities is allowing an increasing number of power structures to become essentially independent of their natural domestic constituencies: whoever has power has access to foreign resources that effectively elevate him above most challenges from within. Most frequently, commentators underline the instability of the developing countries, but in many cases it is the stability of some obviously rotten and unpopular regimes that should surprise us. Stability may, in fact, mean political immobilism, which is seldom for the better: what is frozen is not necessarily peace, but conflict; not freedom, but oppression.

Table 40. Suriname: Overview of Public Sector Foundations and Enterprises

Name	Activity	Legal Status	Budgetary Transfers in 2004	
			Oversight Ministry	
Public Sector - Non-commercial Enterprises				
Culture and Sports Organizations				
Stichting Nationaal Indoor Stadion (NIS)	Stadium	Foundation	No	Ministry of Education and Culture
Stichting Surinaams Museum	Museum	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Wielebrod Afdeling sportcentrum	Sport education	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Cultureel Centrum Suriname (CCS)	Cultural center	Foundation	No	Ministry of Education and Culture
Surinaamse Voetbal Bond (SVB)	Football federation	Association	Yes	Ministry of Education and Culture
Surinaams Olympisch Comité	Olympic committee	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Stichting Beheer Exploitatie Overheids Sportaccommodaties	Management and exploitation of	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Naka gemeenschapcentrum	Cultural center	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Cultureel Centrum Nickerie	Cultural center	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Cultureel Centrum Wagsmingen	Cultural center	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Cultureel Centrum Coronie	Cultural center	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Commissie Slave Route	Activities concerning slavery	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Education and Training Institutions				
Actie de Kom Universiteit van Suriname (ADEK)	University	Sui generis	Yes	Ministry of Education and Culture
Academie voor Hoger Kunst, Cultuur en Onderwijs (AHKCO)	Arts and culture education	Sui generis	Yes	Ministry of Education and Culture
Natuurtechnisch Instituut (Nati)	Technical school	Sui generis	Yes	Ministry of Education and Culture
Stichting Schoolvoeding	School lunch program	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Centrum Opt. Verpleegk. en Aanverwante Ber. (COV/AB)	Nurses training school	Foundation	Yes	Ministry of Health
Sg. Jan Stanké Opleidings- en Ontspanningscentrum (JSOOC)	Education and recreation centre	Foundation	Yes	Ministry of Natural Resource
Poly Technic College (PTC)	Post-Secondary education	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Nola Hatterman instituut	Arts and culture education	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Stichting Volksmuziekschool	Music school	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Stichting Gebouwd Erfgoed Suriname	Management of preserved and historic buildings	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Environmental Agencies				
Nationaal Instituut Milieuoontwikkeling Suriname (NIMOS)	Environmental institute	Foundation	Yes	Ministry of Labour
Stichting Nationale Parken (STINAPA)	National parks	Foundation	Yes	Ministry of Agriculture, Husbandry, and Fishery
Stichting Natuurbehoud Suriname (STINASU)	National conservation foundation	Foundation	Yes	Ministry of Natural Resources

Table 40. Suriname: Overview of Public Sector Foundations and Enterprises

Name	Activity	Legal Status	Budgetary Transfers	
			in 2004	Oversight Ministry
Public Sector - Non-commercial Enterprises				
Health Services				
Academisch ziekenhuis Paramaribo (AZP)	Hospital	Foundation	No	Ministry of Health
Bedrijf Geneesmiddelen Voorziening Suriname (BGVS)	Central pharmaceutical agency	Sui generis	No	Ministry of Health
Lands Psychiatrische Inrichting (PCS)	Mental health institute	Foundation	Yes	Ministry of Health
Medische Zending Suriname (MEDIZEBS)	Primary health mission	Foundation	Yes	Ministry of Health
Stichting Jeugd Tandverzorging (JTV)	Dental clinic for young people	Foundation	Yes	Ministry of Health
Stichting Staatsziekenfonds (SZF)	Medical insurance	Foundation	No	Ministry of Health
Streekziekenhuis Nickerie	Hospital in Nickerie	Foundation	No	Ministry of Health
Regionale Gezondheidsdienst (RGD)	Regional health centers	Foundation	Yes	Ministry of Health
Stichting Revalidatie Centrum	Rehabilitation center	Foundation	Yes	Ministry of Health
Stichting s' Lands Hospitaal	Hospital	Foundation	Yes	Ministry of Health
Housing				
Stichting Bouwgrond Exploitatie Suriname 1/	Land development for housing	Foundation	No	Ministry of Natural Resources
Stichting Bouw en Exploitatie Woningen (BEW)	Development for housing	Foundation	No	Ministry of Social Affairs
Stichting Low Income Shelter Program (LISP)	Development for housing	Foundation	No	Ministry of Social Affairs
Labour Institutes				
Scholings Instituut voor de vakbeweging (SIVIS)	Labour Union Institute	Foundation	Yes	Ministry of Labour
Stichting Arbeidsmobilisatie & Ontwikkeling (SAO)	Support for Development of Labour	Foundation	Yes	Ministry of Labour
Stichting productieve werkeenheden (SPWE)	Productivity units	Foundation	Yes	Ministry of Labour
Research and Advisory Institutes				
Instituut Maatschappelijk-Wetenschappelijk Onderzoek	Social science research	Foundation	Yes	Ministry of Education & Culture
Nationale Adviesraad van de vrouw	Advisory board for gender/ women	Foundation	No	Ministry of Social Affairs

Table 40. Suriname: Overview of Public Sector Foundations and Enterprises

Name	Activity	Legal Status	Budgetary		Oversight Ministry
			Transfers	in 2004	
Public Sector - Non-commercial Enterprises					
Resource Industry and other Economic Development and Research					
Bauxiet Instituut Suriname (BIS)	Analysis of bauxite mining	Sui generis	Yes		Ministry of Natural Resources
Stg. voor Bosbeheer en bosbeoogzicht (SBB)	Forestry management and supervision	Foundation	Yes		Ministry of Natural Resources
Stichting voor Visserijbevordering (STIVI)	Fishing development and promotion	Foundation	No		Ministry of Agricultural, Husbandry, & Fishery
Stichting Experimentele Landbouwbedrijven (SEL)	Developing rice production	Foundation	No		Ministry of Agricultural, Husbandry, & Fishery
Stichting Proeftuinen in Suriname (STIPRIS)	Agricultural research	Foundation	Yes		Ministry of Agricultural, Husbandry, & Fishery
Stichting Nationaal Rijstonderzoeks Instituut (SNRI)	Rice research	Foundation	Yes		Ministry of Agricultural, Husbandry, & Fishery
Stichting Landbouwonwikkeling Com m ewijne (SLOC)	Regional agricultural society - vegetable	Foundation	Yes		Ministry of Agricultural, Husbandry, & Fishery
Centrum voor Landbouwkundig Onderzoek in Suriname	Agricultural research		Yes		Ministry of Education and Culture
Resource Industry and other Economic Development and					
Stichting Agrarische Kernbedrijven Nickene (SAKN) 1/	Agricultural enterprise, Nickerie	Foundation	No		Ministry of Agricultural, Husbandry, and Fishery
Stichting Agrarische Ontwikkeling Coronie (SAOC) 1/	Agricultural development Coronie	Foundation	No		Ministry of Agricultural, Husbandry, and Fishery
Social Services					
Algemene Oudedags Voorzieningsfonds (AOV)	State old age/ senior citizens	Foundation	Yes		Ministry of Social Affairs
Stichting Volkshuisvesting	Social Housing program	Foundation	Yes		Ministry of Social Affairs
Stichting Beheer en Exploitatie Bejaarden Centra	Housing for senior Citizens	Foundation	Yes		Ministry of Social Affairs
Stichting Trainingsproj. Jeugdige Gehandicapten (TJG)	Training for youth with handicaps	Foundation	Yes		Ministry of Social Affairs
Stichting Beheer en Exploitatie Crechen (SBEC)	Child care center	Foundation	Yes		Ministry of Social Affairs
Esther stichting	Housing for lepra Citizens	Foundation	Yes		Ministry of Social Affairs

Table 40. Suriname: Overview of Public Sector Foundations and Enterprises

Name	Activity	Legal Status	Budgetary		Oversight Ministry
			Transfers in 2004		
Public Sector - Non-commercial Enterprises					
Special Agencies					
Centrale Land saccouantantsdienst (CLAD)	Central auditing office	Special law	Yes	Ministry of Finance	
Stichting Planbureau Suriname		Foundation	Yes	Ministry of Planning and Development Cooperation	
Algemeen Bureau voor Statistiek (ABS)	General Bureau of Statistics	Foundation	Yes	Ministry of Planning and Development Cooperation	
Burger Luchtvaart Autoriteit Suriname (CASAS)	Agency for civilian aviation safety	Sui generis	No	Ministry of Transportation, Communication, & Tourism	
Bureau Staatsschuld	debt management of Suriname	Sui generis	Yes	Ministry of Finance	
Tourism					
Stichting Toerisme Suriname (STS)	Tourism promotion	Foundation	Yes	Ministry of Transportation, Communication, & Tourism	
Public Sector - Commercial Enterprises					
Agricultural Business					
Multipurpose Corantijn Project (MCP)	Infrastructure for rice production	Sui generis	Yes	Ministry of Agricultural, Husbandry, & Fishery	
Centrale voor Vissershaven in Suriname (CEVIHAS)	Central fishing port	Joint stock	No	Ministry of Agricultural, Husbandry, & Fishery	
Landsbedrijf Alliance (ALLIANCE)	Fruit plantations	Special law	Yes	Ministry of Agricultural, Husbandry, & Fishery	
Melkcentrale Industrie	Milk production and import	Joint stock	No	Ministry of Agricultural, Husbandry, & Fishery	
Surinaamse Amerikaanse Industriemaatschappij (SAIL)	Shrimp fishing and processing	Joint stock	No	Ministry of Agricultural, Husbandry, & Fishery	
Stg. behoud bananen sector (SBBS)	Banana plantation	Foundation	No	Ministry of Agricultural, Husbandry, & Fishery	
Surinam Rice Operation	Rice operation	Foundation	Yes	Ministry of Agricultural, Husbandry, & Fishery	
Agriculture					
Stichting Machinale Landbouw (SML) 1/	Rice Plantation	Joint Stock	No	Ministry of Agricultural, Husbandry, and Fishery	
Landbouwmaatschappij Patamacca (PATAMACCA) 1/	Regional agricultural society (vegetable oil)	Joint Stock	No	Ministry of Agricultural, Husbandry, and Fishery	
Landbouwmaatschappij Brokopondo 1/	Regional agricultural society (vegetable oil)	Joint Stock	No	Ministry of Agricultural, Husbandry, and Fishery	
Surinaamse Garnalenvangst Maatschappij (SUGAM) 1/	Shrimp fishing and processing	Joint Stock	No	Ministry of Agricultural, Husbandry, and Fishery	
Surinaamse Landbouwbedrijven (SURLAND)	Banana plantation	Joint Stock	No	Ministry of Agricultural, Husbandry, and Fishery	
Tropica Food Industrie (Tropics) 1/	Fruit plantations, processing	Joint Stock	No	Ministry of Agricultural, Husbandry, and Fishery	
Victoria N.V. 1/	Production of soya oil	Joint Stock	No	Ministry of Agricultural, Husbandry, and Fishery	
Gemeenschappelijke Plantaardige en Vettenbedrijven (GPOV) 1/	Production of consumption oil	Joint Stock	No	Ministry of Agricultural, Husbandry, and Fishery	

Table 40. Suriname: Overview of Public Sector Foundations and Enterprises

Name	Activity	Legal Status	Budgetary Transfers		Oversight Ministry
			In 2004		
Public Sector - Commercial Enterprises					
Banking					
Handels-, Krediet- en Industrie Bank (HAKRINBANK)	Commercial bank	Joint Stock	No		Ministry of Finance
Volkscredietbank	Commercial bank	Foundation	No		Ministry of Finance
Surinaamse Postspaarbank (SPSB)	Commercial bank	Sui generis	No		Ministry of Finance
Nationale Ontwikkelings Bank (NOB)	National development bank	Sui generis	No		Ministry of Finance
Landbouwbank (LB3)	Commercial bank	Joint Stock	No		Ministry of Agricultural, Husbandry, and Fishery
De Surinaamse Bank (DSB)	Commercial bank	Joint Stock	No		Ministry of Finance
De Centrale Bank van Suriname	Central bank	Joint Stock	No		Ministry of Finance
Communication / Media					
Telecommunicatie Autoriteit Suriname (TAS)	Telecommunication Board	Foundation	Yes		Ministry of Transportation, Communication, and Tourism
Radio Boskopoe	Regional radio broadcasting	Foundation	No		Ministry of Regional Development
Surinaamse Nieuws Agentschap (SNA) 1/	Suriname News Agency	Foundation			Ministry of Home Affairs
Stichting Radio-omroep Suriname (SRS)	Radio broadcasting	Foundation	No		Ministry of Home Affairs
Surinaamse Televisie Stichting	Television broadcasting	Foundation	No		Ministry of Home Affairs
Lotteries					
Lotterifonds Suriname	Lottery	Foundation	No		Ministry of Finance
Landsbedrijf Nationale Loterij	Lottery	Special law	No		Ministry of Finance
Public Sector - Commercial Enterprises					
Natural Resource industries					
Bruynzeel Suriname Houtmaatschappij (BSH)	Lumber and wood processing	Joint stock	No		Ministry of Physical Planning, Land and Forestry, Management
Grashopper Aluminium Co. (GRASSALCO)	Gold, granite, and mineral mining	Joint stock	No		Ministry of Natural Resources
Staatsolie Maatschappij Suriname (STAATSOLIE)	Crude oil exploration and refining	Joint stock	No		Ministry of Natural Resources
Steenslagbedrijf Phedra 1/	Stone mining	Joint stock	No		Ministry of Natural Resources
Shipping and Transportation					
N.V. Havenbeheer Suriname	Port authority	Joint Stock	No		Ministry of Transportation, Communication, and Tourism
Scheepvaart Maatschappij Suriname (SMS)	Shipping company	Joint Stock	Yes		Ministry of Transportation, Communication, and Tourism
Luchthavenbeheer Zanderij	Airport authority	Joint Stock	No		Ministry of Transportation, Communication, and Tourism
Surinaamse Luchtvaartmaatschappij (SLM)	Airline	Joint Stock	No		Ministry of Transportation, Communication, and Tourism
Nationaal Vervoersbedrijf (NVB)	Public transportation	Sui generis	Yes		Ministry of Transportation, Communication, and Tourism

Table 40. Suriname: Overview of Public Sector Foundations and Enterprises

Name	Activity	Legal Status	Budgetary	
			Transfers in 2004	Oversight Ministry
Public Utilities				
Surinaams Postbedrijf	Postal service	Sui generis	No	Ministry of Finance
Telecommunicatiebedrijf Suriname (TELESUR)	Telephone company	Sui generis	No	Ministry of Transportation, Communication, and Tourism
N.V. Havenbeheer Suriname	Port authority	Joint Stock	No	Ministry of Transportation, Communication, and Tourism
Wegenautoriteit	Road maintenance authority	Sui generis	Yes	Ministry of Finance
Maritieme autoriteit Suriname (MAS)	Maritime authority	Foundation	No	Ministry of Transportation, Communication, and Tourism
Energie Bedrijven Suriname (EBS)	National power and gas supply	Joint Stock	Yes	Ministry of Natural Resources
Surinaamse Waterleiding Maatschappij (SWM)	National water supply and distribution	Joint Stock	No	Ministry of Natural Resources
Services				
Waarborgfonds Motorverkeer	Guarantee fund for vehicles	Sui generis	No	Ministry of Finance
Self Reliance	Insurance	Joint Stock	No	Ministry of Finance
Tourism				
Toranica Hotelmaatschappij (TORARICA)	Hotel	Joint Stock	No	Ministry of Transportation, Communication, and Tourism
Other				
N.V. Suriname Zwaarmaterieel (SURZVAM)	Heavy equipment	Joint Stock	No	Ministry of Agriculture, Husbandry, and Fishery
Private Sector - Non-Commercial Enterprises				
Culture and Sports organisations				
Sur. zwembond	Swimming federation	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Stichting Dierentuin Suriname	Zoo	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Sur. Tennis bond	Tennis federation	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Stichting Parima	Swimming accommodation	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Education and Training institutions				
Stichting Kennedyschool	School for disabled children	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Stichting Mykylschool	School for disabled children	Foundation	Yes	Ministry of Education and Culture
Health Services				
Fonds aanschaf Med. Hulpm. Voor Gehandicapten 1/ Nierstichting	Funds to purchase medical instruments for disabled Care for kidney patients	Foundation	No	Ministry of Health
			Yes	Ministry of Health

Table 40. Suriname: Overview of Public Sector Foundations and Enterprises

Name	Activity	Legal Status	Budgetary Transfers		Oversight Ministry
			in 2004		
Social Services					
Stichting Lobi	Family planning and counselling	Foundation	Yes	Yes	Ministry of Health
Stichting Lala Rookh	Promotion of Indian culture	Foundation	Yes	Yes	Ministry of Education and Culture
Stg. Kinderhuis het zout der aarde	Housing for children	Foundation	Yes	Yes	Ministry of Education and Culture
Mr. Hubert Stichting	Care for handicapped children	Foundation	Yes	Yes	Ministry of Social Affairs
Stichting Ontspannings Oord Gehandicapte Kinderen (SOGK)	Recreation for handicapped children	Foundation	Yes	Yes	Ministry of Social Affairs
Stichting Vroege Stimulatie Creches	Creches	Foundation	Yes	Yes	Ministry of Social Affairs
Stichting Liefdadigheids Loterij Fonds	Charitable funds	Foundation	No	No	Ministry of Social Affairs
Huize Betheljada	Home for senior citizens	Foundation	Yes	Yes	Ministry of Social Affairs
Stichting Beheer Gehandicapten Fonds	Funds for handicapped people	Foundation	No	No	Ministry of Social Affairs
Stichting Rusfoord en Tehuis	Rest home	Foundation	No	No	Ministry of Social Affairs
Stichting Pensioenfonds	State pension funds	Foundation	No	No	Ministry of Social Affairs
Leger des Heils	Care for homeless and poor people	Foundation	Yes	Yes	Ministry of Social Affairs
Huize Albertine	Home for senior citizens	Foundation	Yes	Yes	Ministry of Social Affairs
St. Majella	Home for senior citizens	Foundation	Yes	Yes	Ministry of Social Affairs

Source: Ministry of Finance

1/No operational.

World Development Indicators database (2009): Suriname

Data Profile				
	2000	2005	2006	2007
World view				
Population, total (millions)	0.44	0.45	0.46	0.46
Population growth (annual %)	0.9	0.6	0.6	0.5
Surface area (sq. km) (thousands)	163.3	163.3	163.3	163.3
Poverty headcount ratio at national poverty line (% of population)	..	..	..	..
GNI, Atlas method (current US\$) (billions)	0.90	1.66	1.92	2.17
GNI per capita, Atlas method (current US\$)	2,060	3,680	4,210	4,730
GNI, PPP (current international \$) (billions)	2.02	2.96	3.23	3.50
GNI per capita, PPP (current international \$)	4,640	6,550	7,100	7,640
People				
Income share held by lowest 20%	..	..	..	..
Life expectancy at birth, total (years)	69	70	70	70
Fertility rate, total (births per woman)	2.7	2.5	2.5	2.4
Adolescent fertility rate (births per 1,000 women ages 15-19)	47	42	41	39
Contraceptive prevalence (% of women ages 15-49)	42	..	46	..
Births attended by skilled health staff (% of total)	85	..	90	..
Mortality rate, under-5 (per 1,000)	38	31	30	29
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5)	11	..	..	..
Immunization, measles (% of children ages 12-23 months)	70	99	83	85
Primary completion rate, total (% of relevant age group)	..	87	97	84
Ratio of girls to boys in primary and secondary education (%)	..	113	114	114
Prevalence of HIV, total (% of population ages 15-49)	1.1	2.1	2.3	2.4
Environment				
Forest area (sq. km) (thousands)	147.8	147.8	..	..
Agricultural land (% of land area)	0.6	0.6	..	..
Renewable internal freshwater resources per capita (cubic meters)	..	..	..	192,272
Improved water source (% of population with access)	91	..	92	..
Improved sanitation facilities, urban (% of urban population with access)	90	..	89	..
Energy use (kg of oil equivalent per capita)	..	..	..	..
CO2 emissions (metric tons per capita)	4.9	5.2	..	..
Electric power consumption (kWh per capita)	..	..	..	..
Economy				
GDP (current US\$) (billions)	0.8	1.7	2.1	2.24

	9	8	1	
GDP growth (annual %)	- 0.1	5.6	5.8	5.3
Inflation, GDP deflator (annual %)	54. 8	12. 7	13. 0	0.7
Agriculture, value added (% of GDP)	11	6	5	..
Industry, value added (% of GDP)	25	38	36	..
Services, etc., value added (% of GDP)	64	56	59	..
Exports of goods and services (% of GDP)	20	31	..	..
Imports of goods and services (% of GDP)	33	46	..	..
Gross capital formation (% of GDP)	12	25	..	..
Revenue, excluding grants (% of GDP)	..	..	..	..
Cash surplus/deficit (% of GDP)	..	..	..	..
States and markets				
Time required to start a business (days)	..	..	69 4	694
Market capitalization of listed companies (% of GDP)	..	..	..	..
Military expenditure (% of GDP)	..	..	..	..
Mobile cellular subscriptions (per 100 people)	9	51	70	..
Internet users (per 100 people)	2.7	7.1	8.3	9.6
Roads, paved (% of total roads)	26	..	..	..
High-technology exports (% of manufactured exports)	7	..	..	..
Global links				
Merchandise trade (% of GDP)	10 3.7	12 0.3	10 4.4	115. 4
Net barter terms of trade (2000 = 100)	10 0	13 6	16 7	166
External debt stocks, total (DOD, current US\$) (millions)	..	..	..	..
Total debt service (% of exports of goods, services and income)	..	..	..	..
Net migration (thousands)	-16	-16	..	..
Workers' remittances and compensation of employees, received (current US\$) (millions)	..	4	2	140
Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$) (millions)	- 14 8	28	- 16 3	-247
Official development assistance and official aid (current US\$) (millions)	34	44	64	151



SURINAMESE ECONOMY STATS: Top Stats

Agriculture > products

paddy rice, bananas, palm kernels, coconuts, plantains, peanuts; beef, chickens; forest products; shrimp

Aid as % of GDP	4.1%		[54th of 129]
Current account balance	\$24,000,000.00		[63rd of 181]
Debt > External	\$504,300,000.00		[125th of 136]
Economic freedom	1.05		[144th of 156]






Economy > Overview

The economy is dominated by the mining industry, with exports of alumina, gold, and oil accounting for about 85% of exports and 25% of government revenues, making the economy highly vulnerable to mineral price volatility. The short-term economic outlook depends on the government's ability to control inflation and on the development of projects in the bauxite and gold mining sectors. Suriname has received aid for these projects from Netherlands, Belgium, and the European Development Fund. Suriname's economic prospects for the medium term will depend on continued commitment to responsible monetary and fiscal policies and to the introduction of structural reforms to liberalize markets and promote competition. In 2000, the government of Ronald VENETIAAN, returned to office and inherited an economy with inflation of over 100% and a growing fiscal deficit. He quickly implemented an austerity program, raised taxes, attempted to control spending, and tamed inflation. These economic policies are likely to remain in effect during VENETIAAN's third term. Prospects for local onshore oil production are good as a drilling program is underway. Offshore oil drilling was given a boost in 2004 when the State Oil Company (Staatsolie) signed exploration agreements with Repsol, Maersk, and Occidental. Bidding on these new offshore blocks was completed in July 2006.

Exchange rates



Surinamese dollars per US dollar - 2.7336 (2004), Surinamese guilders per US dollar - 2.6013 (2003), 2.3468 (2002), 2.1785 (2001), 1.3225 (2000)

Exports	\$1,391,000,000.00		[132nd of 189]
Exports to US	\$30,700,000.00		[116th of 224]
GDP	\$1,597,385,000.00		[139th of 203]

GDP (purchasing power parity)	\$3,846,000,000.00		[158th of 187]
GDP > Real growth rate	5.1%		[104th of 198]
GDP growth > annual %	5.13 annual %		[75th of 187]
GDP per capita, PPP > current international \$	7,721.69 PPP \$		[66th of 169]
Gross National Income	\$761,360,000.00		[141st of 172]
Human Development Index	0.755		[85th of 178]
Inflation rate (consumer prices)	6.4%		[72nd of 192]
Population below poverty line	70%		[3rd of 46]
Total reserves minus gold > current US\$	125,776,600 \$		[152nd of 178]
Tourist arrivals	61,000		[129th of 152]

Introduction



Suriname

Background:  

First explored by the Spaniards in the 16th century and then settled by the English in the mid-17th century, Suriname became a Dutch colony in 1667. With the abolition of slavery in 1863, workers were brought in from India and Java. Independence from the Netherlands was granted in 1975. Five years later the civilian government was replaced by a military regime that soon declared a socialist republic. It continued to exert control through a succession of nominally civilian administrations until 1987, when international pressure finally forced a democratic election. In 1990, the military overthrew the civilian leadership, but a democratically elected government - a four-party New Front coalition - returned to power in 1991 and has ruled since; the coalition expanded to eight parties in 2005.

Geography



Suriname

Location:  

Northern South America, bordering the North Atlantic Ocean, between French Guiana and Guyana

Geographic coordinates:  

4 00 N, 56 00 W

Map references:  



South America

Area:   


total: 163,270 sq km

land: 161,470 sq km

water: 1,800 sq km



Area - comparative:  

slightly larger than Georgia



Land boundaries:  

total: 1,703 km

border countries: Brazil 593 km, French Guiana 510 km, Guyana 600 km



Coastline:  

386 km



Maritime claims:  

territorial sea: 12 nm

exclusive economic zone: 200 nm

Climate:  

tropical; moderated by trade winds



Terrain:  

mostly rolling hills; narrow coastal plain with swamps



Elevation extremes:  

lowest point: unnamed location in the coastal plain -2 m

highest point: Juliana Top 1,230 m

Natural resources:  



timber, hydropower, fish, kaolin, shrimp, bauxite, gold, and small amounts of nickel, copper, platinum, iron ore

Land use:  


arable land: 0.36%

permanent crops: 0.06%

other: 99.58% (2005)

Irrigated land:  

510 sq km (2003)

Total renewable water resources:  

122 cu km (2003)

Freshwater withdrawal  

(domestic/industrial/agricultural): *total*: 0.67 cu km/yr (4%/3%/93%)

per capita: 1,489 cu m/yr (2000)

Natural hazards:  

NA

Environment - current issues:  



deforestation as timber is cut for export; pollution of inland waterways by small-scale mining activities

Environment - international  






















agreements:



party to: Biodiversity, Climate Change, Climate Change-Kyoto Protocol, Desertification, Endangered Species, Law of the Sea, Marine Dumping, Ozone Layer Protection, Ship Pollution, Tropical Timber 94, Wetlands, Whaling

signed, but not ratified: none of the selected agreements

Geography - note:  

smallest independent country on South American continent; mostly tropical rain forest; great diversity of flora and fauna that, for the most part, is increasingly threatened by new development; relatively small population, mostly along the coast

People	Suriname
Population:	   481,267 (July 2009 est.)
Age structure:	  <i>0-14 years:</i> 27.1% (male 66,603/female 64,035) <i>15-64 years:</i> 66.6% (male 159,525/female 160,871) <i>65 years and over:</i> 6.3% (male 13,004/female 17,229) (2009 est.)
Median age:	  <i>total:</i> 27.9 years <i>male:</i> 27.5 years <i>female:</i> 28.3 years (2008 est.)
Population growth	   rate: 1.103% (2009 est.)
Birth rate:	   17.02 births/1,000 population (2008 est.)
Death rate:	   5.51 deaths/1,000 population (2008 est.)
Net migration rate:	   -0.26 migrant(s)/1,000 population (2009 est.)
Urbanization:	  <i>urban population:</i> 75% of total population (2008) <i>rate of urbanization:</i> 1% annual rate of change (2005-2010)

Sex ratio:  




at birth: 1.07 male(s)/female

under 15 years: 1.04 male(s)/female

15-64 years: 0.99 male(s)/female

65 years and over: 0.76 male(s)/female




total population: 0.99 male(s)/female (2009 est.)

Infant mortality   

rate: *total:* 18.81 deaths/1,000 live births

male: 22.21 deaths/1,000 live births




female: 15.18 deaths/1,000 live births (2009 est.)

Life expectancy at   




birth: *total population:* 73.73 years

male: 71 years

female: 76.65 years (2009 est.)

Total fertility rate:   

1.99 children born/woman (2009 est.)




HIV/AIDS - adult   

prevalence rate: 2.4% (2007 est.)



HIV/AIDS - people   

living with 6,800 (2007 est.)

HIV/AIDS:

HIV/AIDS - deaths:   

fewer than 500 (2003 est.)



Major infectious  

diseases: *degree of risk:* high

food or waterborne diseases: bacterial and protozoal diarrhea, hepatitis A, and typhoid fever



vectorborne disease: dengue fever, Mayaro virus, and malaria

water contact disease: leptospirosis (2009)



Nationality:  

noun: Surinamer(s)



adjective: Surinamese

Ethnic groups:  



Hindustani (also known locally as "East Indians"; their ancestors emigrated from northern India in the latter part of the 19th century) 37%, Creole (mixed white and black) 31%, Javanese 15%, "Maroons" (their African ancestors were brought to the country in the 17th and 18th centuries as slaves and escaped to the interior) 10%, Amerindian 2%, Chinese 2%, white 1%, other 2%

Religions:  

Hindu 27.4%, Protestant 25.2% (predominantly Moravian), Roman Catholic 22.8%, Muslim 19.6%, indigenous beliefs 5%

Languages:  

Dutch (official), English (widely spoken), Sranang Tongo (Surinamese, sometimes called Taki-Taki, is native language of Creoles and much of the younger population and is lingua franca among others), Caribbean Hindustani (a dialect of Hindi), Javanese



Literacy:  

definition: age 15 and over can read and write

total population: 89.6%

male: 92%

female: 87.2% (2004 census)

School life  

expectancy *total:* 12 years

(primary to tertiary *male:* 11 years

education): *female:* 13 years (2002)

Education   

expenditures: NA

Government **Suriname**

Country name:  



conventional long form: Republic of Suriname

conventional short form: Suriname

local long form: Republiek Suriname

local short form: Suriname

former: Netherlands Guiana, Dutch Guiana

Government type:  



constitutional democracy

Capital:  



name: Paramaribo

geographic coordinates: 5 50 N, 55 10 W



time difference: UTC-3 (2 hours ahead of Washington, DC during Standard Time)

Administrative  



divisions: 10 districts (distrikten, singular - distrikt); Brokopondo, Commewijne, Coronie, Marowijne, Nickerie, Para, Paramaribo, Saramacca, Sipaliwini, Wanica

Independence:  



25 November 1975 (from the Netherlands)

National holiday:  



Independence Day, 25 November (1975)

Constitution:  

ratified 30 September 1987; effective 30 October 1987

Legal system:  

based on Dutch legal system incorporating French penal theory; accepts compulsory ICJ jurisdiction with reservations

Suffrage:  

18 years of age; universal

Executive branch:  

chief of state: President Runaldo Ronald VENETIAAN (since 12 August 2000); Vice President Ramdien SARDJOE (since 3 August 2005); note - the president is both the chief of state and head of government


head of government: President Runaldo Ronald VENETIAAN (since 12 August 2000); Vice President Ram SARDJOE (since 3 August 2005)

cabinet: Cabinet of Ministers appointed by the president

elections: president and vice president elected by the National Assembly or, if no presidential or vice presidential candidate receives a two-thirds constitutional majority in the National Assembly after two votes, by a simple majority in the larger United People's Assembly (893 representatives from the national, local, and regional councils), for five-year terms (no term limits); election last held on 25 May 2005 (next to be held in 2010)

election results: Runaldo Ronald VENETIAAN reelected president; percent of

vote - Rinaldo Ronald VENETIAAN 62.9%, Rabin PARMESSAR 35.4%, other 1.7%; note - after two votes in the parliament failed to secure a two-thirds majority for a candidate, the vote then went to a special session of the United People's Assembly on 3 August 2005

Legislative branch:  



unicameral National Assembly or Nationale Assemblée (51 seats; members are elected by popular vote to serve five-year terms)

elections: last held on 25 May 2005 (next to be held in 2010)

election results: percent of vote by party - NF 39.7%, NDP 22.2%, VVV 13.8%, A-Com 7.2%, A-1 5.9%, other 11.2%; seats by party - NF 23, NDP 15, VVV 5, A-Com 5, A-1 3



Judicial branch:  

Cantonal Courts and a Court of Justice as an appellate court (justices are nominated for life); member of the Caribbean Court of Justice (CCJ)



Political parties and  

leaders: Alternative-1 or A-1 (a coalition of Amazone Party of Suriname or APS [Kenneth VAN GENDEREN], Democrats of the 21st Century or D-21 [Soewarto MOESTADJA], Nieuw Suriname or NS [Radjen Nanan PANDAY], Political Wing of the FAL or PVF [Jiwan SITAL], Trefpunt 2000 or T-2000 [Arti JESSURUN]); General Interior Development Party or ABOP [Ronnie BRUNSWIJK]; National Democratic Party or NDP [Desire BOUTERSE]; New Front for Democracy and Development or NF (a coalition that includes A-Combination or A-Com, Democratic Alternative 1991 or DA-91, an independent, business-oriented party [Winston JESSURUN], National Party Suriname or NPS [Ronald VENETIAAN], United Reform Party or VHP [Ramdien SARDJOE], Pertjaja Luhur or PL [Salam Paul SOMOHARDJO], Surinamese Labor Party or SPA [Siegfried GILDS]); Party for Democracy and Development in Unity or DOE [Marten SCHALKWIJK]; People's Alliance for Progress or VVV (a coalition of Democratic National Platform 2000 or DNP-2000 [Jules WIJDENBOSCH], Grassroots Party for Renewal and Democracy or BVD [Tjan GOBARDHAN], Party for National Unity and Solidarity of the Highest Order or KTPI [Willy SOEMITA], Party for Progression, Justice, and Perseverance or PPRS [Renee KAIMAN], Pendawalima or PL [Raymond SAPOEN]); Progressive Laborers and Farmers Union or PALU [Jim HOK]; Progressive Political Party or PPP [Surinder MUNGRA]; Seeka [Paul ABENA];



Union of Progressive Surinamers or UPS [Sheoradj PANDAY]

Political pressure  



groups and leaders: Association of Indigenous Village Chiefs [Ricardo PANE]; Association of Saramaccan Authorities or Maroon [Head Captain WASE]; Women's Parliament Forum or PVF [Iris GILLIAD]

International  



organization ACP, Caricom, FAO, G-77, IADB, IBRD, ICAO, ICCT, ICRM, IDB, IFAD, participation: IFRCS, IHO (suspended), ILO, IMF, IMO, Interpol, IOC, IPU, ISO (subscriber), ITU, ITUC, LAES, MIGA, NAM, OAS, OIC, OPANAL, OPCW, PCA, UN, UNASUR, UNCTAD, UNESCO, UNIDO, UPU, WCL, WFTU, WHO, WIPO, WMO, WTO

Diplomatic  

representation in *chief of mission*: Ambassador Jacques Ruben Constantijn KROSS
the US: *chancery*: Suite 460, 4301 Connecticut Avenue NW, Washington, DC 20008
telephone: [1] (202) 244-7488
FAX: [1] (202) 244-5878
consulate(s) general: Miami



Diplomatic  

representation from *chief of mission*: Ambassador Lisa Bobbie SCHREIBER HUGHES
the US: *embassy*: Dr. Sophie Redmondstraat 129, Paramaribo
mailing address: US Department of State, PO Box 1821, Paramaribo
telephone: [597] 472-900
FAX: [597] 410-025

Flag description:  




five horizontal bands of green (top, double width), white, red (quadruple width), white, and green (double width); there is a large, yellow, five-pointed star centered in the red band



Economy Suriname




Economy -  




overview: The economy is dominated by the mining industry, with exports of alumina, gold, and oil accounting for about 85% of exports and 25% of government revenues, making the economy highly vulnerable to mineral price volatility. Prospects for local onshore oil production are good, and a drilling program is



underway. Offshore oil drilling was given a boost in 2004 when the State Oil Company (Staatsolie) signed exploration agreements with several Western oil companies. Bidding on these new offshore blocks was completed in July 2006. The short-term economic outlook depends on the government's ability to control inflation and on the development of projects in the bauxite and gold mining sectors, though investment in these projects may slow with the tightening of global credit markets. Suriname has received aid for these projects from Netherlands, Belgium, and the European Development Fund. Suriname's economic prospects for the medium term will depend on continued commitment to responsible monetary and fiscal policies and to the introduction of structural reforms to liberalize markets and promote competition. In 2000, the government of Ronald VENETIAAN, returned to office and inherited an economy with inflation of over 100% and a growing fiscal deficit. He quickly implemented an austerity program, raised taxes, attempted to control spending, and tamed inflation. The VENETIAAN administration also has created a stabilization fund to insulate future revenue from commodity shocks. These economic policies are likely to remain in effect during VENETIAAN's third term.

GDP (purchasing   
 power parity): \$4.256 billion (2008 est.)
 \$4.015 billion (2007)
 \$3.805 billion (2006)

GDP (official  
 exchange rate): \$2.984 billion (2008 est.)

GDP - real growth   
 rate: 6% (2008 est.)
 5.5% (2007 est.)
 4.8% (2006 est.)



GDP - per capita   
 (PPP): \$8,900 (2008 est.)
 \$8,500 (2007 est.)
 \$8,200 (2006 est.)

GDP - composition  
 by sector: *agriculture*: 10.8%
industry: 24.4%

services: 64.8% (2005 est.)

Labor force:   




156,700 (2004)

Labor force - by  


occupation: *agriculture: 8%*

industry: 14%

services: 78% (2004)



Unemployment   

rate: 9.5% (2004)

Household income  




or consumption by *lowest 10%: NA%*

percentage share: *highest 10%: NA%*



Budget:  

revenues: \$392.6 million




expenditures: \$425.9 million (2004)

Inflation rate   




(consumer prices): 6.4% (2007 est.)

Commercial bank   




prime lending rate: 13.77% (31 December 2007)

Stock of money:   




\$416.6 million (31 December 2007)

Stock of quasi   

money: \$824.4 million (31 December 2007)



Stock of domestic   

credit: \$651 million (31 December 2007)



Market value of   

publicly traded \$NA




shares:

Agriculture -  

products: paddy rice, bananas, palm kernels, coconuts, plantains, peanuts; beef, chickens; shrimp; forest products



Industries:  



bauxite and gold mining, alumina production; oil, lumbering, food processing, fishing

Industrial   
production growth 6.5% (1994 est.)
rate:


Electricity -   
production: 1.595 billion kWh (2006 est.)

Electricity -   
consumption: 1.457 billion kWh (2006 est.)

Electricity -  
exports: 0 kWh (2007 est.)




Electricity -  
imports: 0 kWh (2007 est.)




Oil - production:   
13,000 bbl/day (2007 est.)




Oil - consumption:   
12,370 bbl/day (2006 est.)




Oil - exports:   
2,899 bbl/day (2005)



Oil - imports:   
6,369 bbl/day (2005)

Oil - proved   
reserves: 88 million bbl (1 January 2008 est.)




Natural gas -   
production: 0 cu m (2007 est.)

Natural gas -   
consumption: 0 cu m (2007 est.)




Natural gas -   
exports: 0 cu m (2007 est.)

Natural gas -   




imports: 0 cu m (2007 est.)

Natural gas -   



proved reserves: 0 cu m (1 January 2006 est.)

Current account   



balance: \$24 million (2007 est.)

Exports:   




\$1.391 billion f.o.b. (2006 est.)

Exports -  



commodities: alumina, gold, crude oil, lumber, shrimp and fish, rice, bananas

Exports - partners:  



Canada 26.8%, Norway 20.2%, Belgium 9.2%, US 8.9%, UAE 7.9%, France 7.2% (2007)

Imports:   




\$1.297 billion f.o.b. (2006 est.)

Imports -  




commodities: capital equipment, petroleum, foodstuffs, cotton, consumer goods

Imports - partners:  



US 27%, Netherlands 17.3%, Trinidad and Tobago 14.3%, China 5.9%, Japan 5.1% (2007)

Reserves of foreign   

exchange and gold: \$263.3 million (2006)

Debt - external:   




\$504.3 million (2005 est.)

Exchange rates:  




Surinamese dollars (SRD) per US dollar - 2.745 (2007), 2.745 (2006), 2.7317 (2005), 2.7336 (2004), 2.6013 (2003)



note: in January 2004, the government replaced the guilder with the Surinamese dollar, tied to a US dollar-dominated currency basket

Communications Suriname

Telephones - main   

lines in use: 81,500 (2006)



Telephones -   
mobile cellular: 320,000 (2006)

Telephone system:  



general assessment: international facilities are good

domestic: combined fixed-line and mobile-cellular teledensity about 90 telephones per 100 persons; microwave radio relay network



international: country code - 597; satellite earth stations - 2 Intelsat (Atlantic Ocean)

Radio broadcast  




stations: AM 4, FM 13, shortwave 1 (1998)

Television  




broadcast stations: 3 (plus 7 repeaters) (2000)

Internet country  

code: .sr

Internet hosts:   

33 (2008)



Internet users:   

44,000 (2007)

Transportation Suriname

Airports:   



50 (2008)

Airports - with  



paved runways: *total:* 5

over 3,047 m: 1

under 914 m: 4 (2008)

Airports - with  

unpaved runways: total 45 914 to 1,523 m 5 under 914 m 40 (2008)

Pipelines:  

oil 50 km (2008)




Roadways:   

total: 4,304 km

paved: 1,130 km
unpaved: 3,174 km (2003)



Waterways:   

1,200 km (most navigable by ships with drafts up to 7 m) (2008)

Merchant marine:   

total: 1

by type: cargo 1 (2008)



Ports and terminals:  

Paramaribo, Wageningen

Military Suriname

Military branches:  

National Army (Nationaal Leger, NL; includes Naval Wing, Air Wing) (2007)



Military service age  

and obligation: 18 years of age (est.); recruitment is voluntary, with personnel drawn almost exclusively from the Creole community (2007)

Manpower  



available for *males age 16-49*: 130,534

military service: *females age 16-49*: 130,243 (2008 est.)

Manpower fit for  

military service: *males age 16-49*: 107,367

females age 16-49: 111,000 (2009 est.)

Manpower reaching  

militarily *male*: 4,251



significant age *female*: 4,265 (2009 est.)

annually:

Military   



expenditures: 0.6% of GDP (2006 est.)

Transnational Issues Suriname

Disputes -  

international: area claimed by French Guiana between Riviere Litani and Riviere Marouini (both headwaters of the Lawa); Suriname claims a triangle of land between the

New and Kutari/Koetari rivers in a historic dispute over the headwaters of the Courantyne; Guyana seeks United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) arbitration to resolve the long-standing dispute with Suriname over the axis of the territorial sea boundary in potentially oil-rich waters

Illicit drugs:  

growing transshipment point for South American drugs destined for Europe via the Netherlands and Brazil; transshipment point for arms-for-drugs dealing

This was last updated on 23 April 2009.



Freedom in the World Country Ratings
1972-2007

Suriname

(PR = political rights, CL = Civil liberties, F = Free, NF = Not Free, PF = Partly Free)

Jan.-Feb. 1973			Jan.-Feb. 1974			Jan.-Feb. 1975		
1972			1973			1974		
PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
..

Jan.-Feb. 1976			Jan.-Feb. 1977			1978		
1975			1976			1977		
PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
2	2	F	2	2	F	2	2	F

1979			1980			1981		
1978			1979			1980		
PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
2	2	F	2	2	F	7	5	NF

1982			1983-84			1984-85		
Jan.1981-Aug. 1982			Aug.1982-Nov.1983			Nov.1983-Nov.1984		
PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
7	6	NF	7	6	NF	7	6	NF

1985-86			1986-87			1987-88		
Nov.1984-Nov.1985			Nov.1985-Nov.1986			Nov.1986-Nov.1987		
PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
6	6	NF	6	6	NF	4	4	PF

1988-89			1989-90			1990-91		
Nov.1987-Nov.1988			Nov.1988-Dec.1989			1990		
PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
3	2	F	3	3	PF	4	3	PF

1991-92			1992-93			1993-94		
1991			1992			1993		
PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
4	4	PF	3	3	PF	3	3	PF

1994-95			1995-96			1996-97		
1994			1995			1996		
PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
3	3	PF	3	3	PF	3	3	PF

1997-98			1998-99			1999-2000		
1997			1998			1999		
PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
3	3	PF	3	3	PF	3	3	PF

2000-01			2001-02			2003		
2000			2001			2002		
PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
1	2	F	1	2	F	1	2	F

2004			2005			2006		
2003			2004			2005		
PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
1	2	F	1	2	F	2	2	F

2007			2008			2009		
2006			2007			2008		
PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
2	2	F	2	2	F	2	2	F

Vragenlijst Gabriel Nagy

1. The second DLGP programme started in March. What has been learned from the first programme? Any mistakes the IDB wouldn't make anymore?
2. Has the second DLGP programme already achieved something, or is it way too early to make any conclusions?
3. Does the IDB consider the first programme as a success? The fact that districts could manage their own budget is indeed a very important achievement, but in October 2007 the Surinamese newspaper 'De Ware Tijd' reported for instance that the local authorities of Wanica complained they were unable to collect the sum they had estimated to collect.
4. Isn't the problem in Suriname that there are just **too many** regional and local representative bodies? I'm thinking of the district councils and resort councils, and that in such a small country with only five hundred thousand inhabitants.
5. There aren't only too many local political bodies, there are undeniably also way too many civil servants. In my opinion, decentralisation can't succeed if also the central government isn't strengthened. How come the IDB doesn't focus on problems like that in the DLGP-programme?
6. How would you describe the relationship between the IDB and the government of Suriname? The Surinamese government doesn't always wait on the result of an IDB study before they make decisions. For instance, the contracts with the Chinese company Dalian for the Afobaka road rehabilitation project were signed before the IDB study on the social changes the road rehabilitation was going to have, was completed. Also the problems involving the CDFS speak for themselves.
7. Another challenge is the diversification of the Surinamese economy. The entire economy is based on exporting oil, bauxite and gold. Will the IDB undertake further actions to help Suriname diversify its economy?