

NN 8201

no 407

0.2

# MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPLANNING

DE OVERHEIDSPLANNING VAN SURINAME IN DE PERIODE 1952-1964,  
GETOETST AAN EEN RELATIEMODEL

VAN DUSSELDORP

NN08201.407

## STELLINGEN

### I

Meer onderzoek is gewenst naar ontwikkelingstechnieken die zijn aangepast aan de specifieke omstandigheden van de ontwikkelingslanden, teneinde te geraken tot verantwoorde ontwikkelingsprogramma's.

(Dit proefschrift)

### II

Een evaluatie onderzoek naar de invloed van de planning op de ontwikkeling van Suriname wordt van groot belang geacht voor Suriname en Nederland en kan belangrijke resultaten opleveren voor de kennis omtrent de ontwikkelingshulp.

(Dit proefschrift)

### III

Daar gebrek aan 'management capacity' een van de belangrijkste problemen vormt bij het tot stand brengen van een versnelde sociaal-economische ontwikkeling, zal hiermede bij de ontwikkelingshulp op realistische wijze rekening moeten worden gehouden.

(R. F. Behrendt: Sociale Strategie für Entwicklungsländer, S. Fisher Verslag 1965)

### IV

Voor de verwezenlijking van een versnelde ontwikkeling in de jonge naties is sociaal-psychologische planning, die de basis moet vormen voor de voorlichting in de ruimste zin van het woord, noodzakelijk.

(Dit proefschrift)

### V

Bij vele plannen voor de agrarische ontwikkeling in de ontwikkelingslanden wordt onvoldoende rekening gehouden met een differentiatie van de bedrijfstypen. Dit is o.a. noodzakelijk wil een te snelle urbanisatie voorkomen worden.

(Dit proefschrift)

### VI

Het introduceren van Westerse vormen van democratie zal een snelle ontwikkeling van de meeste jonge naties belemmeren.

(J. Nyerere: Uhuru na Umoja, Oxford Universitypress 1966)

### VII

Vruchtwisselingsonderzoek ter bestrijding van nematodenplagen is voor ontwikkelingslanden van grote betekenis.

### VIII

Een verdere specialisatie van de Wageningse studie moet, voorzover het studierichtingen die op de tropen zijn afgestemd betreft, ongewenst worden geacht.

## IX

Het brengen van technische en economische veranderingen in ontwikkelingslanden zonder dat aandacht wordt geschonken aan het levensbeschouwelijk element, getuigt van gebrek aan inzicht t.a.v. de comprehensiviteit van het ontwikkelingsproces.

(K. H. Pfeffer: Welt im Umbruch, Gütersloher Verlagshaus 1966)

## X

Het bestaan van een invloedrijke centrumpartij is, in het huidige politieke bestel van Nederland, van groot belang.

## XI

Bij het huidige oecumenisch streven zal gewaakt moeten worden voor het vastlopen in het niemandsland van de avantgardisten.

(R. Bos in Het verraad van de anderen. Paul Brand 1966).

## XII

Het introduceren van een vierde bestuurslaag in de vorm van districten moet ongewenst worden geacht. Het verdient eerder aanbeveling te komen tot de vorming van grotere gemeenten.

## XIII

Wil men de groei van de gemeenten aan de Zuid-Veluwe rand beperken tot de omvang die aangegeven is in het structuurplan van dit gebied, dan zal op den duur een nieuw centrum in de Gelderse Vallei noodzakelijk zijn.

**MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPLANNING**  
**DE OVERHEIDSPLANNING VAN SURINAME IN DE PERIODE 1952-1964,**  
**GETOETST AAN EEN RELATIEMODEL**

CENTRALE LANDBOUWCATALOGUS



0000 0092 5525



Dit proefschrift met stellingen van:

**DIRK BERNARD WILLEM MARIA  
VAN DUSSELDORP,**

landbouwkundig ingenieur, geboren te Tandjong Slamats (Indonesië), 23 oktober 1930, is goedgekeurd door de promotor, Dr. R. A. J. VAN LIER, hoogleraar in de empirische sociologie en sociografie der niet-westerse gebieden.

*De Rector Magnificus van de Landbouwhogeschool,*  
F. HELLINGA

*Wageningen, 22 februari 1967*

NN 8201, 407

no 407

711:338.984:351.82(883)

# MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPLANNING

DE OVERHEIDSPLANNING VAN SURINAME IN DE PERIODE 1952-1964  
GETOETST AAN EEN RELATIEMODEL

## PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD  
VAN DOCTOR IN DE LANDBOUWKUNDE,  
OP GEZAG VAN DE RECTOR MAGNIFICUS, IR. F. HELLINGA,  
HOGLERAAR IN DE CULTUURTECHNIEK,  
TE VERDEDIGEN TEGEN DE BEDENKINGEN  
VAN EEN COMMISSIE UIT DE SENAAT  
VAN DE LANDBOUWHOGESCHOOL TE WAGENINGEN  
OP VRIJDAG 5 MEI 1967 TE 16.00 UUR

DOOR

D. B. W. M. VAN DUSSELDORP

BIJOTHEEK  
577  
LANDBOUWHOGESCHOOL  
WAGENINGEN.

H. VEENMAN EN ZONEN N.V. - WAGENINGEN - 1967

154 = 104501 - 03

BIBLIOTHEEK  
DER  
LANDBOUWHOGESCHOOL  
WAGNINGEN

*Aan mijn Moeder*

## VOORWOORD

Bij het afsluiten van deze studie wil ik allereerst aan PROF. DR. R. A. J. VAN LIER mijn dank betuigen voor de grote zorg en het geduld, waarmede hij mij heeft begeleid. Zijn omvangrijke kennis van de theoretische aspecten van de planning en van Suriname maakte dat hij voor mij, naast mijn eigen ervaringen, de belangrijkste bron van informatie werd. Een aantal gedachten die in de navolgende studie zijn vermeld, zijn door hem in praktijk gebracht en op colleges verkondigd. Ik heb daarvan dankbaar gebruik gemaakt. Daar dit gebruik niet met literatuurvermeldingen kon worden gerechtvaardigd, acht ik het juist hiervan in dit voorwoord melding te maken.

Veel dank ben ik ook verschuldigd aan de Surinaamse overheid in wiens dienst ik een 5-tal jaren werkzaam mocht zijn. Het is in deze periode geweest dat de meeste inzichten, die hierna zullen worden geformuleerd, tot stand zijn gekomen. In het bijzonder ben ik de stafleden van het Bureau Landelijke Opbouw erkentelijk voor de interessante, aangename en leerzame samenwerking die ik met hen mocht hebben. Ook ben ik dank verschuldigd aan de leden van de verschillende teams waarmede ik mocht samenwerken en waardoor ik vele van de Surinaamse ervaringen in een ruimer kader kon toetsen en aan allen die bereid zijn geweest mij met hun advies terzijde te staan.

Tot slot wil ik mijn speciale dank uitspreken aan IR. A. PERK die in belangrijke mate heeft bijgedragen aan een verantwoorde vormgeving van dit boek en aan de leden van de administratieve en technische staf van de Afdeling Sociologie van de niet-Westerse Gebieden, die hun vaardigheden met zoveel toewijding ter beschikking hebben willen stellen.



# INHOUD

I. DOEL EN OPZET VAN DE STUDIE . . . . .	1
II. ALGEMENE ASPECTEN VAN DE MEERDIMENSIONALE OVERHEIDS- PLANNING . . . . .	6
1. HET BEGRIIP MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPLANNING . . . . .	6
1.1. Planning . . . . .	6
1.2. Overheidsplanning . . . . .	9
1.3. Meerdimensionale overheidsplanning . . . . .	11
2. EEN MODEL VAN DE MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPLANNING . . . . .	13
2.1. Het begrip model . . . . .	13
2.2. De dimensies van het model . . . . .	14
2.2.1. De groepering van de dimensies . . . . .	14
2.2.2. De niveaus . . . . .	14
2.2.3. De sectoren . . . . .	18
2.2.4. De facetten of aspecten . . . . .	20
2.2.5. De fasen . . . . .	23
2.3. De relaties tussen de dimensies van het model . . . . .	34
2.4. Organisatorische aspecten van de overheidsplanning . . . . .	43
III. DE TOETSING VAN DE OVERHEIDSPLANNING IN SURINAME AAN HET MODEL VAN DE MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPLANNING . . . . .	46
1. INLEIDING . . . . .	46
2. ANALYSE VAN DE SURINAAMSE SITUATIE . . . . .	49
2.1. Historische achtergrond . . . . .	49
2.2. De natuurlijke hulpbronnen . . . . .	50
2.3. De economische structuur . . . . .	51
2.4. De sociale structuur . . . . .	53
2.5. De administratieve structuur . . . . .	57
2.6. De planorganen in Suriname . . . . .	58
3. DE NATIONALE PLANNEN . . . . .	69
3.1. De grondslagen van het Tien Jaren Plan 1952 en het Tien Jaren Plan Suri- name 1954 . . . . .	69
3.1.1. De algemene opzet . . . . .	69
3.1.2. De economische sectoren . . . . .	71
3.1.3. De infrastructurale sector . . . . .	73
3.1.4. De sociale sectoren . . . . .	74
3.2. Van 1960-1965. Rapport van de Adviesraad voor de Herziening van het Tien Jaren Plan . . . . .	75
3.2.1. De algemene opzet . . . . .	75
3.2.2. De economische sectoren . . . . .	79
3.2.3. De infrastructurale sector . . . . .	80
3.2.4. De sociale sectoren . . . . .	80
3.2.5. De organisatie van de planning . . . . .	82
3.3. Raamwerk Integraal Opbouwplan Suriname . . . . .	82
3.3.1. Algemene opzet . . . . .	82
3.3.2. De economische sectoren . . . . .	85

3.3.3. De infrastructurale sector . . . . .	86
3.3.4. De sociale sectoren . . . . .	87
3.3.5. De financiering . . . . .	87
3.4. De toetsing aan het model . . . . .	88
4. HET REGIONALE PLAN. HET ONTWERP-STREEKPLAN NICKERIE . . . . .	98
4.1. Inleiding . . . . .	98
4.2. Het ontwerp-streekplan Nickerie . . . . .	101
4.2.1. Analyse van de huidige situatie . . . . .	101
4.2.2. Het streekplan . . . . .	104
4.3. De toetsing aan het model . . . . .	118
5. HET LOKALE PLAN. HET PROJECT LA POULE . . . . .	125
5.1. Inleiding . . . . .	125
5.2. Samenvatting van het plan . . . . .	125
5.3. De toetsing aan het model . . . . .	131
6. DE SECTORPLANNEN . . . . .	136
6.1. Het agrarische sectorplan . . . . .	136
6.1.1. Inleiding . . . . .	136
6.1.2. Het produktiedoel . . . . .	137
6.1.3. De omvang van het produktie-apparaat . . . . .	139
6.1.4. De structuur van het produktie-apparaat . . . . .	142
6.1.5. Het programma van handelen voor de dienstverlenende organisaties . . . . .	143
6.1.6. De regionalisatie . . . . .	145
6.2. Het sectorplan voor de ruimtelijke ordening van de sociaal-economische verzorgende eenheden (het Centraplan) . . . . .	146
6.2.1. Inleiding . . . . .	146
6.2.2. De nationale doelstellingen en richtlijnen . . . . .	148
6.2.3. De regionale uitwerking . . . . .	156
6.2.4. De lokale uitwerking . . . . .	156
6.2.5. Richtlijnen voor de uitvoering . . . . .	158
6.3. De toetsing aan het model . . . . .	159
7. DE EVALUATIE. HET EVALUATIERAPPORT LA POULE . . . . .	165
7.1. De inleiding . . . . .	165
7.2. Samenvatting van het evaluatierapport . . . . .	165
7.2.1. Analyse van de bestaande situatie . . . . .	165
7.2.2. De conclusies . . . . .	168
7.3. De toetsing aan het model . . . . .	170
8. DE FASEN IN HET PLANPROCES VAN DE SURINAAMSE OVERHEID . . . . .	173
8.1. Inleiding . . . . .	173
8.2. De doelstelling . . . . .	173
8.3. Het onderzoek en de inventarisatie . . . . .	175
8.4. De planopstelling . . . . .	175
8.5. De planvaststelling . . . . .	179
8.6. De uitvoering . . . . .	180
8.7. De evaluatie . . . . .	181
8.8. De toetsing aan het model . . . . .	181
IV. NABESCHOUWING EN SAMENVATTING . . . . .	182
1. INLEIDING . . . . .	182
2. DE PLANNING IN SURINAME EN HET MODEL VAN DE MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPANNING . . . . .	184

2.1.	De resultaten van het planproces . . . . .	184
2.2.	De relaties tussen de diverse plansoorten . . . . .	186
2.3.	De toetsing van het planproces van de Surinaamse overheid, in zijn totaliteit aan het relatiemodel . . . . .	187
3.	PROBLEMEN ROND DE ONTWIKKELING VAN HET PLANPROCES VAN DE SURINAAMSE OVERHEID . . . . .	191
3.1.	De plaats van de planning in het proces van overheidsactiviteiten in Suriname	191
3.2.	De organisatie van de overheidsplanning . . . . .	193
3.3.	De neventaken van de planorganisaties . . . . .	193
3.4.	De periode waarin het proces van de overheidsplanning in Suriname tot ontwikkeling kon komen . . . . .	194
4.	DE BRUIKBAARHEID VAN HET RELATIEMODEL VOOR DE MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPLANNING . . . . .	195
4.1.	De bruikbaarheid van het relatiemodel voor Suriname . . . . .	195
4.2.	De bruikbaarheid van het relatiemodel voor de overheidsplanning in ontwikkelingslanden . . . . .	196
4.3.	Meerdimensionale overheidsplanning en de ontwikkelingshulp . . . . .	197
4.4.	Samenvatting . . . . .	199
5.	SUMMARY . . . . .	200
6.	GERAADPLEEGDE LITERAATUUR . . . . .	210

Dit proefschrift verschijnt ook als  
Mededelingen Landbouwhogeschool, Wageningen, Nederland 67-1 (1967)





## I. DOEL EN OPZET VAN DE STUDIE

Tot in de jaren dertig is een felle discussie gevoerd over de theoretische mogelijkheid en de morele juistheid van overheidsplanning. Dit blijkt o.a. uit MILLETT'S uitspraak: 'For some time in our country (U.S.A.) especially during the thirties, the word 'planning' came to have something of a sinister connotation. This was especially true in discussions about government and public administration.' (MILLETT 1959, p. 113). Voor velen was planning toen nog onverbreekelijk verbonden met een bepaald politiek stelsel. Momenteel lijkt deze discussie praktisch afgesloten. 'It seems to be understood today that planning as a process is completely neutral in so far as value judgements and purposes are concerned.' (MILLETT 1959, p. 113).

Tegenwoordig is het actuele vraagstuk op welke terreinen en in hoeverre de neutrale techniek van overheidsplanning op verantwoorde en efficiënte wijze kan worden toegepast.

De crisis van de jaren dertig maar vooral de wereldoorlog van <sup>39</sup>1940-1945 dwong de overheid van de Westerse Staten zich op steeds meer terreinen te begeven, die voordien geheel aan het particuliere initiatief waren voorbehouden. Het inzicht won veld dat het overheidsingrijpen alleen dan tot het gewenste resultaat kon leiden wanneer planmatig werd opgetreden.

Na het beëindigen van de tweede wereldoorlog is in de meeste Westerse landen de invloed van de overheid op het produktieproces verminderd. De overheid heeft evenwel een doelbewuste en planmatige invloed behouden. De omvang en de aard van deze invloed varieert aanzienlijk in de verschillende landen. Momenteel accepteert men in de democratische landen de planning meer en meer als een belangrijk middel van de overheid om de ontwikkeling van het land te stimuleren en te leiden.

In vele landen heeft de erkenning van de belangrijkheid van de overheidsplanning slechts schoorvoetend plaatsgevonden en men wil het planmatig ingrijpen van de overheid over het algemeen beperkt houden. Zo zijn bepaalde terreinen, b.v. die van de sociaal-structurele en de sociaal-psychologische planning, in vele landen nog buiten het planmatig ingrijpen van de overheid gehouden uit vrees dat de individuele vrijheid anders te veel geweld zou worden aangedaan.

In de periode na de tweede wereldoorlog zijn in snel tempo uit de voormalige koloniale gebieden zelfstandige staten ontstaan. Deze staten stellen zich over het algemeen ten doel zo spoedig mogelijk een welvaartsniveau te bereiken dat vergelijkbaar is met dat van het Westen. Hierbij stoten zij op het probleem van een tekort aan kapitaal, kennis en particulier initiatief binnen het eigen land. Als gevolg van de wijze waarop de internationale hulp, zowel wat kapitaal als kennis betreft, wordt verleend, is het voornamelijk de overheid in deze ontwikkelingslanden, die een sociaal-economische ontwikkeling op gang schijnt te

kunnen brengen. Dit in tegenstelling met het ontwikkelingsproces van de vorige eeuw in Europa en Amerika, dat voor een belangrijk deel door entrepreneurs werd ingeleid en gedragen. (SCHUMPETER 1963). Dat bij deze jonge staten grote belangstelling bestaat voor de methoden die in de communistische wereld worden gebruikt en waarbij alle actie van de staat uitgaat, is ten gevolge hiervan zeer begrijpelijk.

Maar van welk politiek stelsel men in de ontwikkelingslanden ook wil uitgaan, steeds zal de overheid in hoge mate bij de ontwikkeling betrokken blijven. Deze stelregel zal zelfs van kracht blijven wanneer men tot een herwaardering van taak en rol van de private activiteiten zou komen. De overheid zal echter alleen dan haar omvangrijke taak tot een goed einde kunnen brengen wanneer zij met een vooruitziende blik en op doordachte en doelmatige wijze te werk gaat, m.a.w. wanneer zij planmatig handelt. Dit heeft als consequentie dat de planning in de ontwikkelingslanden een geheel ander aspect draagt als in de Westerse landen.

MYRDAL (1960, p. 89) merkt hierover op: 'By the very logic of the underdeveloped countries situation, planning becomes programmatic in its approach. It does not, as in the Western countries, force itself upon a national community through a gradual process which finally results in a fait accompli, while the community often still remains unwilling to accept planning as an idea. In the underdeveloped countries, the idea precedes its realisation. As economic development can not be expected to come by itself, planning becomes a prediction for development, not, as in the Western countries, a later consequence of development and all the other changes which accompanied it. The underdeveloped countries are thus compelled to undertake what in the light of the history of the western world appears as a short cut.'

De centrale plaats die de planning in deze landen inneemt in een gehele andere ontwikkelingsfase als in het Westen, brengt moeilijkheden mede bij de toepassing van de planningstechnieken die in het Westen zijn ontwikkeld. De sterk gespecialiseerde samenleving en het gecompartmentaliseerde denken van de Westerse wereld heeft een gefractioneerde planning tot gevolg gehad. De integratie van de diverse planmatige ontwikkelingsactiviteiten laat men meestal aan de samenleving zelf over. In de ontwikkelingslanden is al spoedig gebleken dat alleen een geïntegreerde planning er in kan slagen de aanvankelijk zwakke ontwikkelingsimpulsen zodanig te richten, dat de vele structurele belemmeringen kunnen worden overwonnen.

Alvorens tot een geïntegreerde planning te kunnen komen is het noodzakelijk een goed inzicht te verkrijgen in het verschijnsel van de overheidsplanning in haar totaliteit. Het is opmerkelijk hoe weinig vorderingen er met de bestudering van het verschijnsel van de overheidsplanning zijn gemaakt, o.a. gezien vanuit de bestuurswetenschap. Na MILLETT's 'governmental planning', welke publicatie in 1949 verscheen, is slechts een gering aantal studies verschenen die de overheidsplanning analyseren als een probleem van 'public administration'.

Bij de planning in de ontwikkelingslanden werden pogingen gedaan om te komen tot een zekere integratie van de verschillende planactiviteiten. Termen

als 'planification harmonisé' of 'comprehensive planning' duiden hierop. Maar meestal blijft deze integratie beperkt tot bepaalde onderdelen van de overheidsplanning.

De hierna volgende studie heeft tot doel een schematisch inzicht te geven in het verschijnsel 'overheidsplanning' in al zijn aspecten als een instrument in het kader van de overheidsactiviteiten. Het accent komt hierbij te liggen op de planning als administratieve procedure. Het ligt dus niet in de bedoeling in te gaan op de diverse plantechnieken die door de verschillende takken van wetenschap zijn ontwikkeld, noch gaat het in de eerste plaats om een beoordeling van de doeltreffendheid van de opgestelde plannen.

Bij de analyse van de overheidsplanning zal veel aandacht worden geschonken aan de relaties die bestaan tussen de verschillende onderdelen van het proces van de overheidsplanning. In verband hiermede zal allereerst aandacht worden geschonken aan het definiëren van het begrip 'meerdimensionale overheidsplanning' (dat ook als multidimensionale overheidsplanning zal worden aangeduid) om verwarring ten aanzien van de terminologie te voorkomen. Vervolgens is een relatiemodel ontwikkeld waarin de verschillende componenten van de overheidsplanning en hun relaties zijn aangegeven. Daarna is de planning als een instrument in het kader van de activiteiten van de overheid in een ontwikkelingsland aan dit theoretische model getoetst. Hiervoor is Suriname gekozen. Deze keuze vindt haar grond in het feit dat de auteur zelf gedurende 5 jaren werkzaam is geweest in de overheidsplanning van Suriname als stafid van het Bureau Landelijke Opbouw. Daarnaast gold als een belangrijke overweging dat in Suriname de overheidsplanning zich, in vergelijking met de meeste ontwikkelingslanden, gedifferentieerd heeft ontwikkeld. Dit houdt dus in dat de toetsing heeft plaatsgevonden aan een situatie die in vele opzichten belangrijk meer theoretische aanknopingspunten oplevert dan in de meeste ontwikkelingslanden het geval is.

Na een schetsmatig overzicht van de situatie in Suriname gedurende de periode 1945-1960, hier gegeven om te komen tot een juist inzicht in de planproblematiek, is tot de toetsing van de Surinaamse overheidsplanning aan het ontworpen model overgegaan. Deze toetsing heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal resultaten van de overheidsplanning in Suriname, die tot stand zijn gekomen in de periode 1952-1964. Sindsdien zijn nieuwe plannen uitgebracht met name het Nationale Opbouwplan 1965-1975. Dit omvangrijke nationale plan kwam uit op het moment dat deze studie was afgesloten en is daarom niet meer in beschouwing genomen. Dit houdt dus in dat de conclusies die uit deze studie getrokken zijn alleen betrekking hebben op de periode 1952-1964.

Bij de toetsing is als volgt te werk gegaan. Uit de periode 1952-1964 zijn de volgende plannen, die in het kader van de overheidsplanning tot stand zijn gekomen, geselecteerd.

Nationale plannen: het Tien Jaren Plan 1954-1964.

het Rapport van de Adviesraad 1960-1965.

het Raamwerk Integraal Opbouwplan 1963-1972.

Een regionaal plan: het ontwerp streekplan voor Nickerie.  
Een lokaal plan: het project La Poule.  
Sectorplannen: het agrarisch produktieplan 1960-1965.  
het Centraplan.

Een evaluatiestudie: La Poule.

Van deze plannen is een schetsmatige beschrijving gegeven. Dat deze beschrijving zo nu en dan uitvoeriger geworden is dan in het kader van deze studie strikt noodzakelijk zou zijn geweest en dat daarbij een enkele maal dieper is ingegaan op de toepassing van bepaalde technieken vindt zijn oorzaak in het feit dat bij het schrijven van deze studie mede voor ogen heeft gestaan een overzicht te geven van de belangrijkste resultaten van de overheidsplanning in een ontwikkelingsland en hun presentatie.

Daar hierover in de literatuur nog niet op overzichtelijke en samenvattende wijze is geschreven bestaat hieraan, met name bij het onderwijs, dat zich richt op de methodiek van ontwikkeling van de ontwikkelingslanden, behoefte. Vervolgens is nagegaan in hoeverre de resultaten van de planningsactiviteiten van de Surinaamse overheid en het verloop van het planproces zelf overeenkwamen met de resultaten en het verloop van het planningsproces, zoals die zijn weergegeven in het relatiemodel voor de meerdimensionale overheidsplanning.

In dit deel van de studie is de aandacht in hoofdzaak gericht op een ordening van de verschillende planactiviteiten van de Surinaamse overheid gedurende een bepaalde periode en vervolgens een toetsing van dit planningsproces en haar resultaten aan een relatiemodel. Dit houdt dus in dat hier geen sprake is van een evaluatie van het geheel van overheidsactiviteiten, die in Suriname hebben plaatsgevonden om dit land tot ontwikkeling te brengen. Men zal dit bij het lezen van het volgende steeds duidelijk voor ogen moeten houden. Gedurende de toetsing van de Surinaamse overheidsplanning aan het relatiemodel is uiteraard een oordeelsvorming over de Surinaamse overheidsplanning als procedure tot stand gekomen. Men kan deze oordeelsvorming slechts ten dele als een evaluatie aanmerken. Deze oordeelsvorming komt nl. voort uit het vergelijken van de overheidsplanning met een schema van handelen dat de Surinaamse planorganen nooit in de vorm, zoals die in het relatiemodel is neergelegd, bewust voor ogen heeft gestaan.

Het belangrijkste resultaat van deze studie is dat aangetoond kan worden dat het ontbreken van een duidelijk inzicht in het planningsproces van de overheid als geheel het tot stand komen van een evenwichtige planprocedure in de weg heeft gestaan. Dit heeft tot gevolg gehad dat niet een geïntegreerd programma van handelen voor de ontwikkeling van Suriname tot stand is gekomen en dit is noodzakelijk, wil men uiteindelijk geraken tot een snelle en evenwichtige ontwikkeling van een land.

De schetsmatige beschrijving van de verschillende resultaten van de planning neemt in deze studie een omvangrijke plaats in. Dit werd verantwoord geacht daar de verscheidenheid van de Surinaamse planning, waar reeds eerder op werd gewezen, de mogelijkheid biedt tot een interessante illustratie van de verschillende aspecten van overheidsplanning in een ontwikkelingsland.

Gehoopt wordt dat zodoende een bijdrage is geleverd aan de verdere ontwikkeling van en een betere vormgeving aan het proces van overheidsplanning in ontwikkelingslanden. Het zijn de resultaten van deze overheidsplanning die in de komende jaren in belangrijke mate de sociaal-economische groei van de ontwikkelingslanden zullen bepalen.

## II. ALGEMENE ASPECTEN VAN DE MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPLANNING

### 1. HET BEGRIP MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPLANNING

#### 1.1. PLANNING

Het woord plan werd reeds in de 17de eeuw in de Nederlandse taal gebezigd, en is afkomstig van het Frans waar het de betekenis heeft van afbeelding, tekening, schets, van iets dat op een plat vlak is geprojecteerd, platte-grond. Op zijn beurt is het Franse woord afgeleid van het Latijnse woord planum, dat platte oppervlakte betekent. Spoedig wordt het woord plan ook in een andere betekenis gebruikt; er wordt dan tevens mee bedoeld: 'een ontworpen stelsel volgens hetwelk men iets wil doen; de wijze waarop men voornemens is te handelen om een zich voorgesteld doel te bereiken'. (BOEKENOOGEN en VAN LESSEN 1931, p. 22, 32). In de laatste decennia is uit de Engelse taal het woord planning overgenomen, hiermede wordt de menselijke activiteit aangeduid die zich richt op het opstellen van plannen. Hoewel het de voorkeur verdient om waar mogelijk Nederlandse woorden te gebruiken zal in het navolgende toch het woord planning worden gebezigd. Dit woord is nl. alleen te vervangen door minder gebruikelijke vervoegingswijzen van het werkwoord plannen, of door omschrijving daarvan. Bovendien is het woord planning voldoende in de Nederlandse taal ingeburgerd om het zonder bezwaar te kunnen gebruiken.

Met het woord planning zal in het navolgende worden aangeduid: de menselijke activiteit die zich bezighoudt met het opstellen van doeleinden en het vaststellen van maatregelen met toewijzing van de beschikbare middelen om de gestelde doeleinden te bereiken. Dat onder dit begrip planning zeer uiteenlopende activiteiten worden gerangschikt kan niet beter worden aangetoond dan door een drietal definities van planning te citeren.

LANDAUER (1947, p. 13) omschrijft het begrip planning als volgt: 'Planning can be defined as a guidance of economic activities by a communal organ through a scheme which describes, in quantitative as well as qualitative terms, the productive process that ought to be undertaken during a designated future period'.

MUMFORD zegt in zijn 'Culture of Cities' (MUMFORD 1953, p. 371) over planning het volgende: 'Planning involves the coordination of human activities in time and space on the basis of known facts about place, work and people. It involves the modification and relocation of various elements in the total environment for the purpose of increasing their service to the community and it calls for the building of appropriate structures, - dwellings, industrial plants,

markets, waterworks, dams, bridges, villages, cities – to house the activities of a community and to assist the performance of all its needfull functions in a timely and orderly fashion.'

Planning wordt door J. FRIEDMANN (1953, p. 329) als volgt beschreven: 'It is a way of thinking, of approaching social problems with the instrument of reason, so that society may guide its own development into the future in such a fashion that the maximum social good at any point in time may be realised.'

In de hierboven aangehaalde definities heeft men steeds met een zelfde soort planning te maken nl. de planning voor een gemeenschap. Maar binnen deze soort planning met hetzelfde object blijkt steeds een ander facet (aspect) van het object door de planning in ogenschouw te zijn genomen, respectievelijk het economische, het fysische en het sociale facet.

Het woord planning wordt ook in ruimer verband gebruikt. Alle mensen maken economische plannen zegt HARTOG (1959, p. 1) en brengt daarmee het woord planning in de sfeer van het dagelijkse individuele handelen. Men zou hier kunnen spreken van individuele planning. De mentale voorbereiding tot actie (GLIKSON 1955, p. 7) die plaatsvindt in verband met de vakantie of het beheren van een eigen huishouding valt dan evenzeer onder het begrip planning in zijn ruimste betekenis als de planactiviteiten van een bedrijf of van de overheid van de Russische Volksrepubliek.

Bij TEILHARD DE CHARDIN (1958, p. 107) wordt het begrip planning als een van de wezenlijke kenmerken van het verschijnsel mens gezien wanneer hij schrijft: 'Before man, the evolution of animal life, was unquestionable directional and preferential. But in its mechanism it did not show any real purpose. Since the appearance of man, however, the living individual being becomes able to plan. And this power of planning, when focussed on research and when brought socially to the dimension of a concerted effort for discovery, opens a new era in the development of terrestrial life.' Volgens TEILHARD DE CHARDIN is planning dus doelbewust handelen.

MANNHEIM zegt over planning het volgende: 'We will speak of planning and planned thinking when man and society advance from the deliberate invention of single objects or institutions to the deliberate regulation and intelligent mastery of the relationship between these objects.' (MANNHEIM 1960, p. 152).

De planning als menselijk denkproces wordt door hem als volgt beschreven: 'First the pattern of thought is a linear one; possible chains of casual sequences are foreseen of which only the first phases are initiated by the acting and thinking subject, the rest being left to take their own course according to their own laws. The linear pattern of thoughts takes the form of a circular flow where the first elements in the casual chain are in our new model of thought supplemented by further elements, the movements of which tends towards an equilibrium and in which all the factors act upon each other simultaneously instead of in an endless succession. The circular flow works automatically and it is quite unnecessary to interfere with it. This closed circle of mutual relationships is still on the level of inventive thinking, for it is one dimensional, as can be seen most clearly in the case of classical economics. This one-dimensional pattern is turned into a



multi-dimensional one when at the highest stage of development the separate spheres such as politics, economics, etc., which were formerly thought to be closed circles, are seen to interact upon each other and lead to a multi-dimensional structure. This structure is not considered as a static one, as it is continuously subject to change; and from now on the changes in its parts will only be felt to have been adequately interpreted if understood in terms of the changing whole.' (MANNHEIM 1960, p. 153). Het belangrijkste van de planning is volgens MANNHEIM: 'The most essential element in the planned approach is, then, that it not only thinks out individual aims and limited goals, but also realises what effects these individual aims will in the long run have on wider goals. The planned approach does not confine itself only to make a machine or organising an army but seeks at the same time to imagine the most important changes which both can bring about in the whole social process.' (MANNHEIM 1960, p. 154).

MANNHEIM laat in het voorgaande zien dat er in de planning sprake is van een zekere ontwikkeling. Deze ontwikkeling vloeit voort uit het feit dat de mens door zijn snel toenemende kennis van zijn omgeving en zijn samenleving steeds meer inzicht krijgt in de mogelijkheid om de processen die hij voor zichzelf of de samenleving van belang acht te beïnvloeden. Is de kennis gering dan zullen zowel de 'radius of foresight' als de 'radius of action' (MANNHEIM 1960, p. 149) gering zijn. Het vorderen van de wetenschap maakt dat meer inzicht in de samenhang van vele processen van de samenleving wordt verkregen. Hierdoor wordt het terrein dat door de doeleinden kan worden bestreken groter. Dit houdt in dat ook de uit deze doeleinden voortkomende programma's van toekomstig handelen een steeds omvangrijker gebied gaan omvatten.

De wijze waarop het begrip planning door MANNHEIM wordt gebruikt maakt verwarring mogelijk. Men weet niet zeker op wat voor soort planning MANNHEIM doelt, al kan vermoed worden dat hij het over de overheidsplanning in de ruimste zin van het woord heeft. Het is, om verwarring te voorkomen, gewenst, dat het begrip planning op een systematische wijze wordt gedefinieerd. Bij elk planproces kan onderscheid gemaakt worden naar de persoon of instantie die het planproces uitvoert, d.w.z. het plansubject en het onderwerp waarop de planning zich richt, d.w.z. het planobject.

Men kan de diverse soorten planning in een drietal grote groepen bijeen brengen.

- a. Individuele planning. Dit is de planning die uitgevoerd wordt door een individu (het plansubject) en dat tot object heeft het individu en zijn eigen welzijn. Hier behoren dus de planactiviteiten toe die ieder individu voor zijn eigen belang ontplooit.
- b. Particuliere groepsplanning. Dit is een vorm van planning die uitgevoerd wordt door een persoon of een instantie en die tot object heeft een bepaalde groep, organisatie of instelling. Hiertoe behoort de planning voor bedrijven en sociale instellingen.
- c. Overheidsplanning. Dit is de planning die uitgevoerd wordt door de overheid en die tot object heeft het land en de samenleving waarover deze overheid is aangesteld of onderdelen daarvan.

Binnen deze drie grote groepen van planning kan men weer onderscheidingen maken. Bij verdere indeling van de diverse soorten planning kan men zowel uitgaan van het planobject als van het plansubject. Met het oog op het voor deze studie gestelde doel zal hierna alleen een analyse worden gegeven van de overheidsplanning.

## 1.2. OVERHEIDSPANNING

Voor een verdere afbakening van het begrip overheidsplanning wordt eerst een omschrijving van het subject gegeven dat deze planning bedrijft. De planning die hierna besproken zal worden is een activiteit van de overheid (government). Hieronder wordt verstaan: 'The personal embodiment of the state. As an objective entity, it refers to the individuals and the agencies who are charged with the responsibility of carrying out state action.' (FAIRCHILD 1955, p. 132).

Het begrip staat wordt in de literatuur meestal omschreven als 'een rechtsgemeenschap, die op een bepaald grondgebied duurzaam is gevestigd en ter behartiging van het algemeen (tijdelijk) welzijn der burgers met oppergezag is bekleed' (BOSHOUWERS 1966).

Men kan onderscheid maken naar staten met een democratische en met een autocratische bestuursvorm. In de eerste categorie nemen de burgers op indirecte wijze deel aan bestuursbeslissingen door middel van verkozen afgevaardigden (parlementaire democratie). In de tweede groep wordt door een groep leidinggevendenden van bovenaf de gang van zaken binnen de staat bepaald zonder dat daarbij op directe of indirecte wijze de wil van het volk behoeft te worden gehoord. Tussen de democratische en autocratische bestuursvorm bestaan uiteraard vele overgangsvormen.

Ook kan men onderscheid maken naar de organisatorische structuur van de staat. Deze kan in hoge mate gecentraliseerd zijn. Dit houdt in dat het bestuur vanuit een centraal punt, meestal op nationaal niveau, wordt geleid (Frankrijk). Het is ook mogelijk dat er sprake is van een grote mate van decentralisatie. Dit houdt in dat de verschillende gebiedsdelen van de staat een hoge mate van onafhankelijkheid hebben, zoals b.v. bij de federatieve staten van de Verenigde Staten van Amerika, of tot voor kort Nigeria.

Zowel de regeringsvorm als de organisatorische structuur van een staat hebben invloed op de wijze waarop de overheidsplanning verloopt. Een essentieel aspect van planning is evenwel het overleg, zowel tussen de verschillende onderdelen van het plansubject als tussen het plansubject enerzijds en het planobject anderzijds. De institutionele vorm, waarin het overleg plaatsvindt, zal zich wijzigen naar de aard van de bestuursvorm of de structuur van de staat. Het in hoofdstuk 2 ontworpen model blijft evenwel in grote lijnen toepasbaar. Ook de fase van ontwikkeling waarin een staat verkeert, heeft een zekere invloed op de opzet van de overheidsplanning. Hierna zal vooral aandacht worden geschonken aan de bruikbaarheid van het model voor meerdimensionale overheidsplanning in de ontwikkelingslanden. Men kan de overheid, d.w.z. het geheel van personen en lichamen aan wie machtsuitoefening binnen de staat is opgedragen,

logisch in drie groepen indelen, nl. in verband met de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechterlijke macht. Het is vooral de uitvoerende macht die bij het planproces betrokken is. Maar ook de wetgevende macht oefent althans in landen met een democratisch bestuur grote invloed uit op de planning. De uitvoerende macht heeft een taak die aanzienlijk meer omvat dan planning alleen. Men kan de activiteiten van de uitvoerende macht in een drietal categorieën indelen: het beleid, de planning en de uitvoering. Het beleid is in eerste instantie de taak van dat deel van de uitvoerende macht dat politieke verantwoordelijkheid draagt en dat men aanduidt als de regering. Het deel van de uitvoerende macht, dat ook wel als de administratie of bureaucratie wordt aangeduid, kan worden ingedeeld in organisaties die met planning zijn belast, en organisaties die voor de uitvoering zorgdragen. Een combinatie van deze twee taken wordt in de praktijk aangetroffen.

De planorganisaties zijn enerzijds nauw bij het beleid betrokken omdat zij een belangrijk en soms bepalend aandeel in de beleidsvorming hebben; anderzijds staan zij in nauwe relatie met de uitvoering omdat zij belast zijn met de programmering van het toekomstig handelen ten behoeve van de uitvoerende instanties. Men kan stellen dat de planorganen als het ware tussen de beleidsbepalende en beleidsuitvoerende instanties instaan.

Hiermede is evenwel nog niets gezegd t.a.v. de organisatorische plaats van het plansubject binnen de uitvoerende macht. Ten aanzien van deze organisatie stelt de UNITED NATIONS in haar Handbook of public administrations (1961, p. 91): 'Coordinated national planning, with the major initiative taken by the Government, is a relatively new technique. Depending very much on the social and political philosophy of a country, it may be highly centralized or decentralized. It will be centralized when the detailed plans are prepared at the centre and their execution is closely monitored by the central authority. But in other countries the planning process may be widely dispersed both in its initiation and in its execution to regional and local bodies and to the private sector, with wide areas of choice and initiative.'

Hieruit blijkt dat de planning op zeer verschillende wijze aan de uitvoerende macht kan worden toevertrouwd. Het is mogelijk dat het plansubject bestaat uit één organisatie b.v. 'Het Centrale Planbureau' of 'Het Nationale Planbureau'. Het is eveneens denkbaar dat het plansubject uit meerdere planorganisaties is opgebouwd, die zijn geplaatst op de verschillende niveaus of binnen de diverse sectoren van het overheidsapparaat. Voor een goede coördinatie van de activiteiten van de verschillende plannende instanties is het van belang dat zij op de juiste wijze t.o.v. elkaar in een organisatorisch kader worden geplaatst. De plaats van de planorganen in het overheidsapparaat bezien vanuit organisatorisch oogpunt wordt besproken op pag. 43.

Daar in het navolgende steeds de nadruk zal worden gelegd op de activiteiten van de overheid in het kader van de planning voor ontwikkeling van een land bestaat het gevaar dat men hieruit afleidt dat de overheid alle ontwikkelingsactiviteiten aan zich zou moeten trekken. Dit is geenszins het geval. Het wordt zeer wel mogelijk en meestal zelfs wenselijk geacht dat belangrijke sectoren

zoals mijnbouw of industrie geheel door het particuliere initiatief worden ontwikkeld en geleid. Wanneer deze sectoren dan toch in de overheidsplanning worden betrokken dan houdt dit slechts in dat door de overheid getracht wordt een bepaald kader (b.v. van infrastructuurle aard) te scheppen waardoor het particulier initiatief een optimaal effect voor de ontwikkeling van het land zal afwerpen. Daarnaast kunnen uit de overheidsplanning richtlijnen voor het particulier initiatief voortkomen die er voor zorg dragen dat een evenwichtige ontwikkeling in sociaal en economisch opzicht wordt verkregen.

De overheid beschikt over de mogelijkheid bepaalde onderdelen van haar planactiviteit aan particuliere instanties over te dragen. Voor een belangrijk gedeelte geschiedt dat bij de projectplanning (zie pag. 18), maar het komt met name bij ontwikkelingslanden vaak voor dat de lokale of regionale planning, onderdelen van de sectorplanning en soms zelfs onderdelen van de nationale planning aan particuliere instanties worden opgedragen. In deze gevallen blijft de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de planning bij de overheid berusten en doet zij in feite niets anders dan het uitbreiden van haar planapparaat door het tijdelijk aantrekken van organisaties of personen van buiten de overheid.

### 1.3. MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPANNING

Voor een volledige definitie van de meerdimensionale overheidsplanning zal naast het plansubject ook het planobject moeten worden omschreven. Het object van de meerdimensionale overheidsplanning omvat land en volk dat door de overheid waarvan het plansubject deel uitmaakt wordt bestuurd. Tot het *object* van de meerdimensionale overheidsplanning behoort dus niet de welvaart of het welzijn, dat is het *doel* dat het subject door middel van planning voor het object hoopt te bereiken.

Het begrip comprehensive planning wordt tegenwoordig vaak gebruikt om een vorm van planning aan te duiden die zich ten doel stelt binnen een bepaald plan zowel de sociale, economische als fysische aspecten van de ontwikkeling in ogenschouw te nemen. De vorm van planning die zal worden behandeld, omvat evenwel meer dan alleen de planning die zich bezighoudt met een evenwichtige ontwikkeling van de verschillende facetten van het planobject. Het ligt in de bedoeling alle activiteiten van het plansubject t.a.v. het planobject in hun onderlinge verhouding te bestuderen. Om verwarring met reeds bestaande omschrijvingen betreffende de overheidsplanning te voorkomen is daarom een andere term gekozen. Men kan bij de uitwerking van een model voor overheidsplanning, die zich op de totaliteit van land en volk richt, meerdere dimensies onderscheiden. In verband hiermede zal de te bespreken vorm van planning aangeduid worden als de meerdimensionale overheidsplanning.

Samenvattende kan het begrip meerdimensionale planning als volgt worden gedefinieerd: Meerdimensionale overheidsplanning is die vorm van planning: a. waarvan het plansubject bestaat uit alle onderdelen van de administratie van de uitvoerende macht van een staat die zich bezighouden met het opstellen van doeleinden en het voorstellen van maatregelen, d.w.z. het aangeven hoe de

beschikbare middelen moeten worden aangewend om, uitgaande van een gegeven situatie, de gestelde doeleinden te bereiken en

b. die tot object heeft alle facetten van land en volk, dat door de overheid, waarvan het plansubject deel uitmaakt, wordt bestuurd.

Uit deze definitie vloeit voort dat een plan, d.w.z. dat het uiteindelijke resultaat van het meerdimensionale planproces, ten minste uit de volgende onderdelen moet bestaan:

a. Doelstellingen. In dit deel van het plan wordt aangegeven wat men beoogt te bereiken.

b. De maatregelen die moeten worden getroffen, m.a.w. de wijze waarop de beschikbare middelen moeten worden aangewend, willen, gezien de huidige situatie, de gestelde doeleinden worden bereikt. In dit deel van het plan wordt een programma uitgewerkt waarin de verschillende acties en de daaraan verbonden consequenties, die nodig zijn om de doelstellingen te realiseren. Deze maatregelen worden aangeduid als het programma van handelen of ook wel het programma.

Het verdient aanbeveling dat in het plan een analyse wordt gegeven van de huidige situatie die het uitgangspunt vormt voor het programma van handelen.

Er is dus een onderscheid gemaakt tussen een plan dat de hierboven aangegeven elementen moet bevatten en een programma dat alleen op in de toekomst te verrichten acties ingaat, zonder dat er een nauw verband met de te bereiken doeleinden bestaat. Een plan zonder programma van handelen is dus niet mogelijk. Daarentegen is een programma van handelen zonder dat het in een plan is opgenomen zeer wel denkbaar.

## 2. EEN MODEL VAN DE MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPLANNING

### 2.1. HET BEGRIP MODEL

De meerdimensionale overheidsplanning is een ingewikkeld verschijnsel dat, ook al behoudt het zijn essentiële kenmerken, zich onder verschillende omstandigheden, in verschillende landen, op zeer verschillende wijze kan manifesteren.

Bij de beschrijving van de meerdimensionale overheidsplanning kan een keuze worden gedaan tussen een beschrijving die op de realiteit zou lijken maar dan weinig doorzichtig is, of een theoretische karakteristiek. Gekozen is voor de theoretische karakteristiek die men ook als model zou kunnen aanduiden. In het laatste decennium wordt het begrip model steeds meer gebezigd bij de analytische beschrijving van verschijnselen.

Onder model wordt in de Dictionary of the Social Sciences (1964, p. 435) o.a. verstaan: 'A model... is merely the indication of a simpler and more accurately determinable state of affairs, with the intention of facilitating deduction of further consequences which can then be tentatively reapplied to the more complex and elusive real system. By describing a system by means of definite postulates which specify the properties of the model, and thus in a way give rise to it, it becomes possible to deduce further consequences from the postulates and about the model by rigorous deduction.'

Het begrip model zal hier gebruikt worden in de zin zoals dat door de Dictionary of the Social Sciences is weergegeven. Men kan de modellen die in de sociale wetenschappen worden gebruikt in een drietal categoriën indelen (DROR 1960, p. 5) nl.:

- a. conceptie-modellen. Deze trachten de verschillende variabelen die met een bepaalde fenomeen samenhangen te isoleren maar houden zich niet bezig met de verbanden die bestaan tussen de verschillende variabelen en componenten van het verschijnsel dat door het model wordt weergegeven.
- b. relatie-modellen. Deze modellen geven niet alleen de variabelen en componenten aan waaruit het fenomeen dat weergegeven wordt bestaat, maar laten tevens op niet mathematische wijze de verbanden zien die tussen de verschillende onderdelen van het verschijnsel bestaan.
- c. mathematische modellen. Dit zijn relatie-modellen die de verbanden tussen de verschillende onderdelen van een bepaald verschijnsel op mathematische wijze weergeven.

Naarmate het inzicht en de kennis ten aanzien van een bepaald verschijnsel vorderen, kan het model zich ontwikkelen van een conceptie-model tot een mathematisch model. Het proces van de overheidsplanning is tot nu toe meestal beschreven in de vorm van conceptie-modellen. Getracht zal worden vanuit het conceptie-model tot een relatie-model te komen. Bij verschillende onderdelen van de meerdimensionale overheidsplanning, zoals b.v. de nationaal-economische overheidsplanning, is men reeds zover gevorderd met de analyse van de

verschijnselen, die behoren tot het object van de planning, dat men vrij uitvoerig met mathematische modellen kan werken.

Bij de beschrijving van het relatie-model van de meerdimensionale overheidsplanning zullen eerst de verschillende dimensies worden besproken, daarna zal worden ingegaan op de relaties die tussen de verschillende dimensies bestaan.

## 2.2. DE DIMENSIES VAN HET MODEL

### 2.2.1. *De groepering van de dimensies*

Bij de analyse van de meerdimensionale overheidsplanning kan uitgegaan worden van een drietal componenten, nl. het plansubject, het planobject en het planproces. Door een nadere beschouwing van deze componenten is het mogelijk de meerdimensionale overheidsplanning in een aantal elementen, die als dimensies zijn aangeduid, uiteen te leggen, die in een viertal groepen bijeengebracht kunnen worden.

1. In de overheidsorganisatie is een aantal niveaus te onderscheiden die belast zijn met het bestuur van een bepaald deel van het planobject van de meerdimensionale planning. Deze indeling houdt tevens een verdeling van het planobject in, nl. een verdeling op basis van het territoir.
2. Er ontstaat een tweede groep van dimensies wanneer men ertoe overgaat het planobject in te delen naar verschillende onderdelen die als sectoren worden aangeduid, b.v. de landbouw, de mijnbouw, de industrie, het onderwijs, de verkeerssector enz. Deze indeling van het object geeft in de meeste gevallen tevens een indeling van het plansubject, nl. naar ministeries of onderdelen daarvan.
3. Een derde groep van dimensies ontstaat wanneer men het planobject indeelt op basis van de facetten of de aspecten die eraan te onderscheiden zijn. Zo heeft elk onderdeel van het planobject van de meerdimensionale overheidsplanning een sociaal, een economisch en een fysisch facet.
4. Ten slotte ontstaat er nog een aantal dimensies wanneer men het planproces zelf gaat analyseren. Dan verkrijgt men een aantal fasen. Deze fasen zijn b.v. het formuleren van de doeleinden, de planopstelling en de evaluatie.

Thans zullen de verschillende dimensies groepsgewijze nader worden besproken. Hierbij zal blijken dat de relaties tussen plansubject en planobject zo nauw zijn, dat bijna steeds een indeling van het subject tevens een indeling van het object inhoudt of omgekeerd.

### 2.2.2. *De niveaus*

Uitgaande van een indeling die zowel betrekking heeft op het planobject als het plansubject kan men in de meerdimensionale overheidsplanning een aantal niveaus onderscheiden.

In de structuur van praktisch elk overheidsapparaat kan men een indeling aantreffen die gerelateerd is aan bepaalde geografische onderverdelingen van het land. Zo kent men in Nederland de rijksregering, de provinciale overheid en het bestuur van de gemeente. In Frankrijk heeft men naast de nationale

overheid, de departementen en de communes. In Amerika, dat een federale staat is, heeft men states, counties en in sommige streken townships. Deze administratieve indeling van zowel het bestuurlijke apparaat als het land zelf, heeft invloed op de meerdimensionale overheidsplanning. Er zal een onderscheid worden gemaakt in een drietal niveaus, t.w. het nationale niveau, het regionale niveau en het lokale niveau. Zoals hierna zal blijken behoeven deze niveaus niet altijd samen te vallen met de bestuurlijke indeling van een land.

### Het nationale niveau

Bij de omschrijving van het nationale niveau van de meerdimensionale overheidsplanning doen zich weinig moeilijkheden voor. Hieronder wordt verstaan de planning uitgevoerd door een orgaan van de overheid (de rijksregering) die tot object heeft de bevolking en het land die door deze nationale overheid worden bestuurd. Daar de nationale grenzen meestal duidelijk zijn aangegeven bestaat er ten aanzien van de begrenzing van het planobject geen probleem. Ook het plansubject, de nationale overheid, is in bijna alle landen duidelijk in het geheel van de overheidsapparatuur aanwijsbaar.

Het resultaat van de nationale overheidsplanning, het zgn. nationale plan, is een stelsel van algemene op elkaar afgestelde richtlijnen t.a.v. de sociale, de economische en de technische ontwikkeling van het planobject. Het nationale plan is niet geschikt, enkele maatregelen daargelaten, om zonder meer uitgevoerd te worden. Het is een coördinerend en kadervormend plan en geen uitvoeringsplan. Dit betekent dat men op de lagere niveaus tot verdere detaillering van het algemene raamwerk moet komen. Het nationale plan is dus een onderdeel van de meerdimensionale overheidsplanning dat niets of maar weinig tot de ontwikkeling van het land zal bijdragen, wanneer het niet gevolgd wordt door regionale planning, lokale planning, projectplanning en sectorplanning.

### Het regionale niveau

Het regionale niveau van de meerdimensionale overheidsplanning laat zich veel minder gemakkelijk afbakenen. De grootste problemen doen zich voor bij de omschrijving van het begrip streek of regio. Dit wordt o.a. veroorzaakt door het feit dat men zeer uiteenlopende betekenissen aan dit woord hecht. DICKINSON (1947, p. 1) zegt over het begrip streek het volgende: 'To the practical man of affairs a region is just an area with certain characteristics (often mere size), in virtue of which it is a suitable unit for some particular purpose of business and administration. To the scientists and above all to the geographer, a region is an area which is homogeneous in respect of some particular set of associated conditions, whether of land or people, such as industries, farming, the distribution of population, commerce or the general sphere of influence of a city.'

Hieruit blijkt dat men in wetenschappelijke zin eerst van een streek kan spreken wanneer in een gebied een of meerdere aspecten homogeen zijn. Dit houdt in dat men een land op basis van verschillende criteria in van elkaar afwijkende streken kan indelen. DICKINSON (1947, p. 245 e.v.) geeft hiervan vele voorbeelden uit de streekindelingen van Frankrijk, Engeland en Amerika. Het laat zich



verstaan, dat naarmate het gebied dat in streken moet worden onderverdeeld groter of kleiner is, ook de wijze waarop de streekindeling plaatsvindt zich wijzigt. Wanneer gesproken wordt van 'The Latin American regional market' (UNITED NATIONS 1958, p. 1), dan heeft het begrip streek een principiële andere betekenis dan wanneer door PERLOFF en anderen (PERLOFF 1960, p. 4) gesproken wordt van 'The Far West, the Mountain or the Middle Atlantic region' in Amerika. Een streekindeling in grote landen zoals b.v. in de Verenigde Staten of Rusland zal van een geheel andere aard zijn dan b.v. een streekindeling van kleinere landen zoals Nederland, Tunis of Suriname.

In de planning treft men vaak een regionale indeling aan op basis van de zgn. river basins. Zo'n stroomgebied was b.v. de regionale afbakening van het planobject van de Tennessee Valley Authority. Een dergelijke indeling wordt ook veel gebruikt in Mexico, b.v. bij de planning van het gebied van de rivier de Balsas (SECRETARIA DE RECURSOS HYDRAULICOS 1961). Daarnaast komen de streken gevormd door de invloedssfeer van de grote steden, de zgn. metropolitan regions (ISARD en REINER 1962, p. 3) steeds meer in het midden van de belangstelling te staan (DICKINSON 1947, p. 200), met name bij de economen en stedenbouwkundigen.

Uit het voorgaande blijkt dat de criteria die gebruikt worden bij de streekindeling praktisch bepaald worden door het doel dat bij het opstellen van de streekindeling voor ogen staat. Bij de afbakening van het planobject op het regionale niveau zal het uitgangspunt bij voorkeur in overeenstemming moeten zijn met dat van het NATIONAL RESOURCES COMMITTEE (1935, p. 155). Dit was: 'The region should be a convenient device to keep planning problems and functions within manageable conditions.' Daarnaast is het gewenst dat het object van de regionale overheidsplanning binnen zijn grenzen een zekere homogeniteit vertoont zowel t.a.v. zijn sociale, economische als fysische structuur. Ten slotte is het gewenst dat het object van de regionale planning een administratieve eenheid vormt of is samengesteld uit een aantal administratieve eenheden. Dit is zowel van belang voor het verkrijgen van gegevens t.a.v. de sociale en economische structuur van het gebied, als later voor de organisatie van de uitvoering van het regionale plan.

Voor een goede regionale overheidsplanning is het tevens noodzakelijk dat de relatie tussen het planobject en het plansubject duidelijk is vastgesteld. Op dit punt bestaat bij de nationale planning geen probleem; die relatie vloeit nl. voort uit de relatie nationale overheid t.a.v. land en volk. Op dezelfde wijze kan dit bij de regionale planning geschieden. Zo zijn er in Nederland op het regionale (provinciale) niveau planorganisaties, die belast zijn met de regionale planning van de provincie. Dit houdt evenwel niet in dat de plannen steeds de gehele provincie omvatten. De plansubjecten kunnen er nl. toe overgaan het hun toegewezen planobject verder onder te verdelen. Zo kan één provinciale planologische dienst voor meerdere streken binnen het hem toegewezen territorium regionale plannen opstellen.

Er zijn evenwel ook andere mogelijkheden. In kleinere landen zoals b.v. Suriname of Tunis, waar het overheidsapparaat op regionaal niveau nog niet

zo is uitgegroeid dat men hier over een eigen planorgaan kan beschikken, ziet men vaak het verschijnsel dat binnen de nationale planinstellingen bepaalde afdelingen met de regionale planning belast worden. Ook bestaat de mogelijkheid dat voor een bepaalde streek, die niet samenvalt met de bestaande administratieve indeling, een eigen organisatie wordt opgericht die met de planning wordt belast. Dit laatste komt o.a. voor bij de planobjecten die het stroomgebied van een rivier als territoriale begrenzing hebben b.v. de Tennessee Valley Authority en de Damodar Valley.

Het belangrijkste doel van de regionale overheidsplanning is dat men, uitgaande van het algemene kader van het nationale plan, kan komen tot het opstellen van overzichtelijker en meer geïntegreerde plannen voor de algehele ontwikkeling van een bepaald gebied. Het resultaat van de regionale planning, het streekplan of regionale plan, leent zich, evenals het nationale plan, er in het algemeen niet toe om zonder meer aan de uitvoerende instanties te worden overgedragen. In een streekplan zijn de richtlijnen voor de algehele ontwikkeling van een gebied in zoverre uitgewerkt, dat alle deelplannen of projecten zijn aangegeven die voor de ontwikkeling van een gehele streek van belang zijn. Tevens dient in een streekplan nauwkeurig de onderlinge samenhang van deze projecten en deelplannen te worden aangegeven. Alvorens tot uitvoering kan worden overgegaan zal nog de inschakeling van gespecialiseerde planorganen nodig zijn, die de lokale- en projectplanning tot stand brengen.

### Het lokale niveau

Het plansubject van de lokale overheidsplanning kan met het laagste administratieve niveau samenvallen. In zo'n geval is het planorgaan, in b.v. Nederland, een onderdeel van de gemeente-organisatie, in Frankrijk van de commune. Meestal beschikken de lokale bestuurseenheden met belangrijke sociaal-economische functies, b.v. hoofdsteden en grote havensteden, over eigen planorganen. Het is evenwel ook mogelijk dat het plansubject onderdeel uitmaakt van een hoger bestuursniveau. In zo'n geval zijn onderdelen van het planapparaat op nationaal of regionaal niveau belast met het opstellen van plannen voor planobjecten waarvan het territoir kan samenvallen met dat van de laagste bestuurseenheid. Hebben nationale en regionale plannen het karakter van coördinerende en kadervormende plannen, de lokale plannen zijn meestal toegespitst op een bepaald onderdeel van het planobject, b.v. het opzetten van een stadsuitbreidingsplan, de bouw van een ziekenhuis of universiteit, het aanleggen of uitbreiden van een haven, de openlegging van een nieuw landbouwareaal enz.

Door de meerdimensionale overheidsplanning te benaderen, enerzijds via de geografische indeling van het planobject, anderzijds door een onderverdeling van het plansubject in een aantal administratieve niveaus, is in het voorgaande een drietal dimensies of niveaus afgebakend. Het deel van de meerdimensionale overheidsplanning dat zich op één niveau afspeelt, kan worden aangeduid als horizontale planning. Dit zijn dus de nationale, de regionale en de lokale overheidsplanning.

Op het lokale niveau kan men naast de lokale planning ook nog de project-

planning onderscheiden. Onder projectplanning wordt verstaan de planning die zich op een duidelijk afgerond project richt en het programma van handelen op een zodanige wijze uitwerkt dat dit, na de vaststelling van het plan, zonder meer aan een uitvoerende instantie kan worden toevertrouwd. Het opstellen van een plan voor een nieuwe wijk is een lokaal plan. Als in dit plan eveneens de detailplanning voor b.v. de wegen, daarin o.a. vermeld wordt de breedte van de trottoirs, de aard van de straatverlichting, de dikte van de verschillende verhardingslagen en daarin tevens een gedetailleerde kostenraming is opgenomen, dan kan men van een projectplan spreken. Vaak ziet men dat de projectplanning aan de uitvoerende instanties van overheid of particuliere sector wordt overgelaten. De planorganisaties stellen dan het lokale plan, het zgn. voorproject, op dat aangeeft welke werken moeten worden uitgevoerd. Tevens wordt globaal geschat welke kosten hieraan verbonden zijn. De projectplanning, in handen van de uitvoerende instantie, werkt daarna de details van de verschillende werken uit en geeft nauwkeurig de ligging en de afmetingen van de verschillende onderdelen van het plan aan en komt tot een definitieve raming van de kosten. Dit betekent dat lokale planning tevens projectplanning kan zijn, maar dit is niet noodzakelijk. Daarentegen is projectplanning altijd lokale planning. Hier zal de lokale planning beschouwd worden als een van de sluitstukken van de meerdimensionale overheidsplanning. De projectplanning ligt in het overgangsgedebied van planning en uitvoering.

### 2.2.3. De sectoren

Het planobject kan ook worden ingedeeld op basis van de verschillende activiteiten die binnen een samenleving van een land plaatsvinden. Men kan deze verschillende activiteiten in groepen bijeenbrengen en men spreekt dan van sectoren.

Deze opdeling van het planobject in sectoren kan worden gebaseerd op de indeling naar economische activiteiten. Een overzichtelijke indeling is weergegeven in een publikatie van de United Nations (1956) 'Index to the International Standard Industrial Classification of all Economic Activities'. Deze indeling bestaat uit een negental hoofdgroepen nl.:

- |                                          |                                     |
|------------------------------------------|-------------------------------------|
| 1. landbouw, bosbouw, jacht en visserij. | 6. handel.                          |
| 2. mijnbouw.                             | 7. verkeer, opslag en communicatie. |
| 3. industrie.                            | 8. diensten.                        |
| 4. bouwnijverheid.                       | 9. overige activiteiten.            |
| 5. openbare nutsvoorzieningen.           |                                     |

Deze indeling kan, afhankelijk van de omstandigheden, meer of minder gedetailleerd zijn en zal bij de verdere uitwerking van de hoofdgroepen van land tot land kunnen verschillen.

Al baseert deze indeling van het planobject zich op de groepering van economische activiteiten, dit wil nog niet zeggen dat de sectorplanning zich zou beperken tot het economische facet van de samenleving. Ook sociale en fysische facetten zullen bij de overheidsplanning, die zich op de sectoren richt, aan de orde komen. Sectorplanning zou in het kader van de overheidsplanning kunnen

worden aangeduid als de planning die van overheidswege wordt uitgevoerd t.a.v. een bepaald onderdeel of sector van het planobject maar waarbij alle facetten van de sector in ogenschouw worden genomen.

De wijze waarop de sectorplanning kan worden bedreven kan wat de economen betreft sterk variëren. HIGGINS (1959, p. 637) zegt: 'For some, it seems to mean essentially a forecast, based on a type of input-output analysis or linear programming, given some assumed 'target' rate of growth of the entire economy. For others, it means also making recommendations as to the relative rates at which various sectors of the economy should grow presumably with additional recommendations as to how this growth is to be achieved. Others would suggest a combination of those two things, with projections in sectors where the plan calls only for 'steady growth' combined with planned and discontinuous structural change in 'development sectors'.'

Bij het sectorplan valt steeds een zekere specialisatie op. De planning van de landbouw, de mijnbouw, de industrie, de energievoorziening, het verkeerswezen, het onderwijs, de voorlichting, de volksgezondheid enz. kan aangeduid worden als sectorplanning. Integratie van de verschillende sectorplannen behoort niet tot het specifieke terrein van de sectorplanning. Wel zal bij het opstellen van een bepaald sectorplan zoveel mogelijk rekening moeten worden gehouden met de belangrijkste relaties die bestaan tussen de betrokken sector en de overige sectoren alsmede de plaats die deze sector inneemt in het nationale plan en de diverse regionale plannen.

Een kenmerk van de sectorplanning is dat zij zich niet stoort aan de verschillende niveaus; vandaar dat bij de afbakening van de sectorplanning er in eerste instantie wordt uitgegaan van een indeling van het planobject. De indeling van het plansubject is in dit geval van de indeling van het planobject afgeleid. De planning van de landbouwsector, of van de subsectoren daarvan, zal meestal voor het grootste deel binnen het Ministerie van Landbouw plaatsvinden. De industriële en nijverheidsplanning behoort in vele landen tot de taak van het Ministerie van Economische Zaken; de onderwijsplanning tot die van het Ministerie van Onderwijs. Naar gelang de aard van de sector zullen in de samenstelling van de planningteams de vertegenwoordigers van bepaalde takken van wetenschap domineren.

Bij de sectorplanning kan een verticale indeling van het plansubject geconstateerd worden. Binnen een sectorplan worden zowel het nationale, regionale als het lokale niveau in ogenschouw genomen. Men zou de sectorplanning kunnen aanduiden als verticale planning. In Frankrijk noemt men de commissies van het algemene plansecretariaat, die zich bezighouden met de sectorplanning dan ook verticale plancommissies (HACKETT 1963, p. 165).

Een indeling in sociale, economische en fysische sectoren wordt in dit kader weinig zinvol geacht. Bij sectorplanning, in de zin zoals hier aangegeven, zullen zowel de sociale, de economische als de technische consequenties moeten worden gezien.

#### 2.2.4. *De facetten of aspecten*

Op welke wijze men het planobject van de meerdimensionale overheidsplanning ook onderverdeelt, steeds zal men moeten constateren dat hier zowel een sociaal, een economisch als een fysisch facet (hierna worden facet en aspect in dezelfde betekenis gebezigd) te onderkennen valt.

Wanneer men een plan ontwerpt voor een bepaald belastingstelsel in verband met een gewenste economische ontwikkeling dan zal men ook rekening moeten houden met sociale en politieke aspecten. Voor de uitvoering van het programma van handelen zal men behalve over personeel ook over gebouwen en vervoersmiddelen moeten beschikken zodat eveneens fysieke aspecten een rol spelen. Het opstellen van een plan voor de voorlichting, het onderwijs of de volksgezondheid zal, afgezien van de sociale en economische effecten die men er mede hoopt te bereiken o.a. ook consequenties hebben op het gebied van personeel en apparatuur, terwijl de plaatsing van gebouwen en installaties veelal omvangrijke technische problemen met zich mede brengen.

Technische plannen zijn altijd afgeleid van economische of sociale plannen en dragen hiervan steeds het stempel. Pure sociale, economische of fysieke planning komt bij de overheidsplanning niet voor. Deze drie facetten zijn onverbreekelijk met elkaar verbonden. Wanneer men van sociale, economische of fysieke planning spreekt dan betekent dit meestal dat men bij het opstellen van het plan het accent op een van de facetten van het planobject legt en dat men de invloed van de andere facetten als data aanneemt of dat men de consequenties met betrekking tot de overige facetten buiten beschouwing laat dan wel alleen vermeldt zonder tot verdere uitwerking over te gaan.

De aandacht die aan een bepaald facet van het planobject wordt geschonken, wordt vaak bepaald door de gegevens waarover men kan beschikken alsmede het inzicht in de wetmatigheden die zich bij een bepaald verschijnsel voordoen. Deze kennis en gegevens beïnvloeden in hoge mate de 'radius of foresight' en de 'radius of action'. Daar van vele planobjecten over het algemeen meer kennis aanwezig is van het fysieke en economische als van het sociale aspect, zijn de plantekniken van de disciplines, die zich met de eerstgenoemde facetten van het planobject bezighouden verder ontwikkeld als de disciplines die zich op het sociale aspect richten. Als gevolg hiervan ziet men vaak dat in theorie de noodzaak van een planmatige aanpak van het sociale facet wordt onderkend, maar dat hiervan, als gevolg van te weinig praktisch inzicht, in feite weinig terecht komt.

Vervolgens is er nog een reden van principiële aard die maakt dat de planning van het sociale en sociaal-psychologische facet achterblijft bij de overige facetplanning. Vele politieke groeperingen in het Westerse cultuurgebied achten nl. de sociale en sociaal-psychologische planning met name wanneer deze door de overheid wordt bedreven een groot potentieel gevaar voor de geestelijke vrijheid van het individu. De methoden die tijdens het bewind van Hitler in Duitsland en dat van Mussolini in Italië door de respectieve overheden zijn ontwikkeld en gebruikt, hebben duidelijk gemaakt, helaas in negatieve zin, welke enorme invloed door de overheid op de bevolking kan worden uitgeoefend als zij doel-

bewust en op planmatige wijze gebruik gaat maken van de kennis van de sociale en sociaal-psychologische aspecten van het door haar bestuurde volk.

Ondanks het voorgaande wint steeds meer het inzicht veld dat de planning van het fysische en economische aspect vèrgeande invloed heeft op het sociale facet en dat het verwaarlozen van de planning van het sociale facet de gehele ontwikkeling, dus ook die van het economische of fysische aspect ernstig in gevaar kan brengen.

Ten slotte doet zich het feit voor dat de plannende instantie als gevolg van haar opzet en taakstelling zich in hoofdzaak richt op een bepaald facet. Zo zal een planbureau dat voortgekomen is uit het Ministerie van Economische Zaken of Financiën over het algemeen zeer economisch georiënteerd zijn. De organisatorische en institutionele opzet van het planorgaan zal in belangrijke mate kunnen bepalen welk facet van het planobject centraal zal staan in de planactiviteiten. In Nederland treft men b.v. de volgende situatie aan. Op nationaal niveau houdt het Centraal Planbureau zich bezig met de economische planning (CENTRAAL PLANBUREAU 1956). De ruimtelijke ordening (planologie), die afgeleid is van de sociale en economische planning en die het accent legt op het fysische aspect van het planobject, is in handen van de Rijks Planologische Dienst, die eveneens op nationaal niveau werkt. De nationale sociale planning wordt gecoördineerd door het Ministerie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk en het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Op regionaal niveau zijn het de Economisch-Technische Instituten (E.T.I.), die belast zijn met de economische ontwikkeling, terwijl de Provinciaal Planologische Diensten (P.P.D.) zich vooral richten op de ruimtelijke planning of ruimtelijke ordening. De Provinciale Opbouworganen leggen zich vooral toe op de regionale sociale ontwikkeling (VAN LOON p. 2).

Naarmate het accent van de planning meer op één facet van het planobject wordt gelegd, wordt de organisatie van het plansubject dat met deze planning belast is eenzijdiger van samenstelling, vooral t.a.v. de opleiding van personeel.

Zoals hiervóór is aangegeven blijkt het dus mogelijk het plansubject zelf te verdelen in organisaties die gespecialiseerd zijn t.a.v. een bepaald facet van het planobject. Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen comprehensieve planning en een comprehensief plan. Van een comprehensief plan (een nota of rapport waarin een programma van handelen wordt vastgelegd) kan gesproken worden wanneer in dit plan de diverse facetten van het object, waarop het plan betrekking heeft, op evenwichtige wijze in het programma van handelen zijn opgenomen. Dit betekent dat men de relaties tussen de verschillende facetten van het planobject heeft onderkend en dat hiermede rekening is gehouden bij het toepassen van de diverse plantechieken gedurende de planopstelling. Zo'n comprehensief plan is dus het resultaat van comprehensieve planning. Het is ook mogelijk dat er meerdere plannen voor één planobject worden uitgebracht die ieder op zich op een speciaal facet van het planobject betrekking hebben. In deze facetplannen wordt dan wel rekening gehouden met de relaties die bestaan met de overige facetten maar daarvoor wordt geen programma van handelen uitgewerkt. Wanneer de facet- of deelplannen die één en hetzelfde planobject tot

onderwerp hebben geheel op elkaar zijn afgesteld dan kan men eveneens van comprehensieve planning spreken.

De noodzaak van de comprehensiviteit van de planning en de plannen wordt door verschillende factoren, die onderling weer nauw samenhangen, bepaald. Naarmate de onderdelen van een samenleving nauwer met elkaar samenhangen en men kan spreken van een min of meer geïntegreerde samenleving zal de noodzaak van comprehensieve planning groter worden. Naarmate de samenleving minder in staat zal zijn om de verschillende ontwikkelingen, de diverse facetten betreffende, zelf te integreren, wordt de behoefte aan comprehensieve planning groter. Naarmate de uitvoerende organisaties minder in staat zijn om de verschillende facetplannen op een comprehensieve wijze uit te voeren zal niet alleen de behoefte aan comprehensieve planning maar ook de behoefte aan comprehensieve plannen groter worden.

Alhoewel uit het voorgaande gebleken is dat comprehensieve planning steeds van belang is voor een geïntegreerde ontwikkeling, blijkt tevens dat de wijze waarop de comprehensieve planning wordt uitgevoerd bepaald wordt door de aard van het planobject en kwaliteit van de organisatie van de uitvoerende diensten van een overheid. De praktijk heeft vooral in de ontwikkelingslanden bewezen dat hier comprehensieve planning en vaak ook comprehensieve plannen noodzakelijk zijn. In deze landen zijn de meeste onderdelen van de samenleving nog zo nauw verbonden dat zelfs van een gedeeltelijke zelfstandige ontwikkeling van een der onderdelen meestal geen sprake kan zijn. De comprehensieve planning wordt ook wel aangeduid als geïntegreerde of harmonische planning. Deze laatste benaming wordt onjuist geacht. In plannen die als comprehensief kunnen worden aangeduid is het zeer wel mogelijk dat er gedurende een bepaalde fase van de ontwikkeling rekening is gehouden met een zekere disharmonie, b.v. t.a.v. de economische en de sociale ontwikkeling. Deze disharmonie kan evenwel een zeer belangrijke en soms onmisbare functie vervullen in het gehele ontwikkelingsproces. Comprehensieve planning houdt dus niet in dat een ontwikkelingsproces, dat met deze methode wordt voorbereid, zonder spanningen zal verlopen. Deze spanningen zullen evenwel zoveel mogelijk van te voren onderkend moeten zijn en functioneel moeten worden gemaakt in het ontwikkelingsproces.

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de wijze van planning die als comprehensief is aangegeven en de wijze van planning die aangeduid is als meerdimensionaal. Er is geen meerdimensionale overheidsplanning mogelijk die niet tevens comprehensief is. Daarentegen is comprehensieve planning in de meeste gevallen niet zonder meer meerdimensionale planning. Bij deze beide vormen van planning speelt coördinatie en integratie van de verschillende voorgestelde ontwikkelingsactiviteiten een belangrijke rol. De comprehensieve planning evenwel kan zich richten op een bepaald onderdeel van het totale planobject van de overheid, b.v. op een bepaald gebied, een streek of een sector. Daarnaast beperkt de comprehensieve planning zich tot de coördinatie van de verschillende aspecten van het planobject van de overheid of een onderdeel daarvan. Het is dus mogelijk dat een plan b.v. een streekplan op zich een com-

prehensief plan is wanneer, op voor de ontwikkeling optimale wijze, de verschillende facetten op elkaar zijn afgesteld.

In het kader van de meerdimensionale overheidsplanning is het niet mogelijk om deze vorm van planning te beperken tot een bepaald onderdeel van het planproject van de overheid. Bij de meerdimensionale overheidsplanning richt zich de coördinatie op alle relaties die bestaan tussen de onderdelen van het planobject. Hier vormen de relaties tussen de facetten dus een onderdeel van. Eerst wanneer voor alle onderdelen van het object, voor zover dit voor een gestelde ontwikkeling relevant is, aan planning wordt gedaan (een planning die steeds verondersteld wordt comprehensief te zijn) en wanneer de verschillende planningresultaten onderling weer op elkaar zijn afgesteld, kan gesproken worden van meerdimensionale planning. Dit houdt dus in dat het resultaat van de meerdimensionale overheidsplanning wordt vastgelegd in een groot aantal plannen van verschillende aard (zoals nationale-, regionale-, lokale plannen, projectplannen, sectorplannen), die onderling op elkaar zijn afgesteld. Dit kan alleen dan op een efficiënte wijze geschieden wanneer het plansubject een overzicht heeft van alle belangrijke relaties die er tussen de onderdelen van het planobject bestaan en die er tussen de verdere planresultaten zullen moeten bestaan.

#### 2.2.5. De fasen

Ten slotte is er nog een vierde groep van dimensies. Deze wordt verkregen wanneer men de meerdimensionale overheidsplanning als proces gaat analyseren. Dit proces bestaat uit verschillende groepen van activiteiten die elkaar min of meer in tijd opvolgen, zodat kan worden gesproken van verschillende fasen. De overheidsplanning blijkt nauw verweven te zijn met het gehele proces van overheidsactiviteit. Men kan in het proces van overheidsactiviteit de volgende fasen onderscheiden:

- |                                 |                      |
|---------------------------------|----------------------|
| 1. Doelstelling.                | 4. Planvaststelling. |
| 2. Onderzoek en inventarisatie. | 5. Uitvoering.       |
| 3. Planopstelling.              | 6. Evaluatie.        |

Wanneer men de planning in de zin zoals hiervoor aangegeven, in het proces van overheidsactiviteit gaat inpassen dan blijkt dat slechts een deel van de fase van de doelstelling en de evaluatie, alsmede de gehele fase van de planopstelling deel uitmaken van het planproces (zie schema 1 en 2).

Het achter elkaar plaatsen van de verschillende fasen van het proces geeft een te simplistisch beeld. Het is nl. niet zo dat deze fasen achter elkaar aan de orde komen en dat b.v. de tweede fase eerst begint wanneer de eerste is afgelopen. Verschillende fasen van het proces van overheidsactiviteit alsook van het planproces zijn vaak gelijktijdig aan de orde en er bestaat een aanzienlijke interferentie tussen de verschillende fasen. Bovendien is het proces continu. De verschillende fasen te zamen vormen een cyclus. Is één cyclus van het proces doorlopen dan volgt daarop een tweede cyclus. Deze kan reeds aanvangen voordat de eerste cyclus geheel beëindigd is. In schema 2 is een overzicht gegeven van de samenhangen van de verschillende fasen binnen één cyclus van het proces van



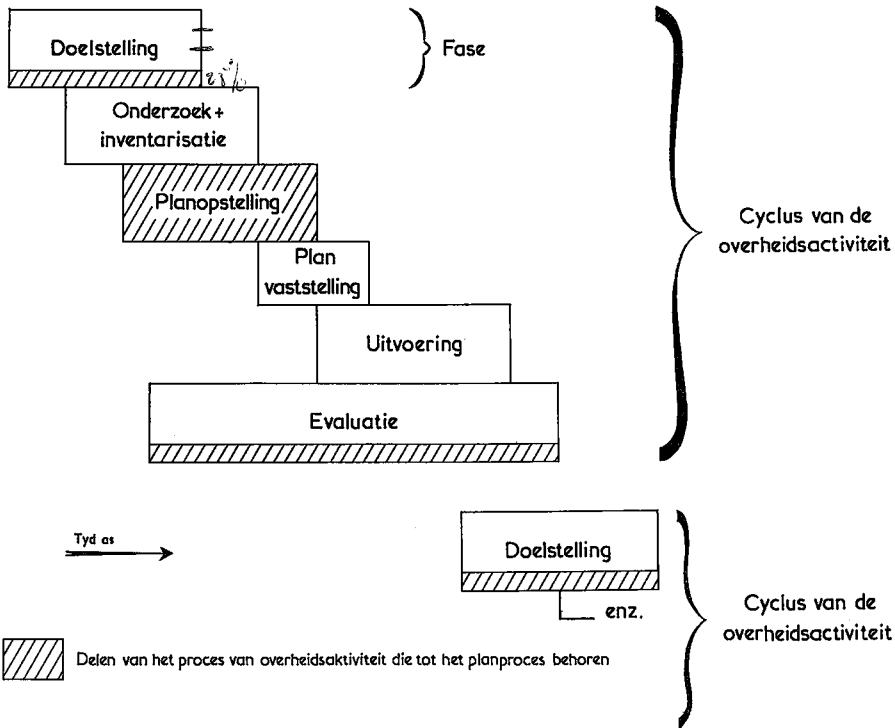
SCHEMA 1. Diverse fasen van het proces van overheidsactiviteit en van het planproces

Phases and stages of the planningproces (Y. DROR)	Hoofdbestanddelen van het beleidsproces (G. KRUYER)	Fasen van het proces van de beleidsvorming (D. VAN DUYNÉ)	Fasen van het proces van overheidsactiviteit
<p>24</p> <p>1. Preplanning phase            a. Recognition of need for action            b. Recognition of need for planning            c. Preliminary selection of planning            d. Determination of planning            e. Allocation of resources for the planning proces            f. Setting down of terms of reference</p> <p>2. Planning phase            a. Translation of planning aims into planning objectives with order of priority</p> <p>b. Collection of information            c. Formulation of the main alternatives            d. Relative evaluation of main alternatives and identification of the optimal one            e. Reexamination of the optimal alternative with the aid of additional information            f. Translation of the optimal alternative into a set of proposals for action in the future (in a plan)</p>	<p>2. Beschrijving geconstateerde gebreken, de gewenste toestand aangeven, de prioriteit van de doeleinden</p> <p>1. Perceptie van de situatie            3. Fase waarin de middelen die tot het gewenste doel kunnen leiden worden beschouwd            4. Keuze van de gewenste middelen            5. Opstellen van programma's en een communicatiesysteem tussen het beleid en de uitvoerende functionarissen</p>	<p>1. De doelstelling</p> <p>2. Het waarnemen van de situatie</p> <p>3. Het toetsen van de situatie aan het gestelde doel</p> <p>4. Het bepalen van de maatregelen die nodig zijn om de afwijkingen op te heffen</p>	<p>1. Doelstelling            a. Ideële doelstellingen            b. <b>Reële doelstellingen**</b>            1. Tentatieve reële doelstellingen            2. Definitieve reële doelstellingen</p> <p>2. Onderzoek en inventarisatie</p> <p>3. <b>De Planopstelling</b>            a. Analyse van de huidige situatie en raming van de beschikbare middelen            b. Het opstellen van programma's van handelen zo mogelijk met alternatieven            c. Het vaststellen van de termijnen waarbinnen deze programma's van handelen moeten worden gerealiseerd            d. Het toetsen van de realiseerbaarheid van de programma's van handelen in het licht van de huidige situatie, de beschikbare middelen en de gestelde termijnen            e. De keuze van de optimale en te realiseren programma's van handelen            f. Het integreren van deze programma's van handelen            g. Het opstellen en uitbrengen van het plan</p>
<p>3. Post planning phase            a. Plan approval            b. Plan execution            c. Examination of results in light of plan</p>	<p>6. De uitvoering            7. De evaluatie</p>	<p>5. Het treffen van maatregelen            6. Het waarnemen van het effect van de maatregelen            7. Waarneming ten behoeve van het formeren van de doelstellingen en het actueel houden er van</p>	<p>4. De Planvaststelling</p> <p>5. De uitvoering            6. <b>De evaluatie</b></p>
<p>4. Replanning</p>			<p>7. Nieuwe beleids- en plancyclus</p>

24

Meded. Landbouwhogeschool Wageningen 67-1 (1967)

\* De nummering geeft de oorspronkelijke volgorde aan.  
 \*\* Alleen de vet gedrukte activiteiten behoren geheel of gedeeltelijk tot het planproces.



SCHEMA 2. Fasen en cycli van het proces van overheidsactiviteit en van het planproces.

overheidsactiviteit en planproces. Deze cyclus komt zowel bij de verschillende niveaus van planning als bij de sectorplanning voor.

## De doelstelling

Deze fase is een van de meest essentiële onderdelen van het gehele proces van overheidsactiviteit en van het planproces. Bij het stellen van de doeleinden moet een nauw contact tussen overheid en samenleving bestaan. Dit wordt duidelijk wanneer men onderscheid maakt tussen de ideële en reële doelstellingen (VAN LIER).

### Ⓐ De ideële doeleinden

De ideële doeleinden geven voor een samenleving in grote lijnen de richting aan waarin deze zich wil ontwikkelen. De ideële doeleinden te zamen geven het ideaalbeeld waar een samenleving naar toe leeft. Over het algemeen zijn deze doelstellingen weinig gedetailleerd. Er is geen duidelijke termijn gesteld waarbinnen men de doeleinden hoopt te bereiken en zij hebben meestal betrekking op 'hogere waarden' zoals vrijheid, welzijn, welvaart en geluk. Naarmate de

doeleinden algemener zijn, worden de groeperingen die deze doelstellingen tot de hunne rekenen groter. In praktisch ieder land heeft de samenleving, wanneer daarbinnen de sociale en culturele tegenstellingen niet te groot zijn, een aantal algemeen geaccepteerde ideële doelstellingen. Worden deze ideële doelstellingen nader uitgewerkt dan ontstaan er verschillen tussen de diverse groeperingen van een samenleving.

In landen met een democratisch staatsbestel kunnen de individuen, die in grote lijnen dezelfde ideële doelstellingen ambiëren en die de samenleving naar dit ideaalbeeld toe willen laten groeien, zich in politieke partijen organiseren. In de partijprogramma's staan de ideale doeleinden in grote lijnen omschreven, maar er is meestal geen duidelijke termijn gesteld waarbinnen deze doeleinden gerealiseerd moeten worden. Het stellen van een realisatietermijn komt aan de orde bij de verkiezingen. Dan stelt de partij vast wat zij van haar ideaalprogramma (van de grondbeginselen) denkt te realiseren binnen de komende parlementaire zittingsperiode, dit wordt het verkiezingsprogramma. Aan de hand van de resultaten van de verkiezingen wordt het parlement (de wetgevende macht) samengesteld en op basis van de samenstelling van de wetgevende macht wordt veelal een regering (het kabinet) geformeerd. Dit is het deel van de uitvoerende macht dat verantwoording aan het parlement schuldig is en op grond van politieke overwegingen kan worden ontslagen. Deze politiek verantwoordelijke personen krijgen de leiding over het apparaat dat als uitvoerende macht wordt aangeduid. Soms vindt, zoals in Amerika en Frankrijk, de verkiezing van de politieke leiding van de uitvoerende macht (de President) rechtstreeks plaats. De politiek verantwoordelijke leiding van de uitvoerende macht, de regering, stelt op haar beurt een aantal doelstellingen vast die worden neergelegd in het regeringsprogramma. Hiermede is men dan gekomen in de fase van de reële doelstellingen. De ideële doelstellingen kunnen gecombineerd met de zich reeds voordoende ontwikkelingen te zamen een richtlijn, een 'Leitbild' (DITTRICH 1958, CONSTANDSE 1960, HOFSTEE 1965), geven voor het toekomstig beleid, de planning en het onderzoek. Het formuleren van dit 'Leitbild' vindt zowel binnen als buiten de overheid plaats.

#### b. De reële doelstellingen

Het vaststellen van de ideële doelstellingen vindt overwegend buiten de organisatie van de overheid plaats. Zij komen tot stand binnen de samenleving en vormen, althans in democratisch geregeerde landen, het algemene kader waarbinnen de overheid, die over deze samenleving is aangesteld, moet werken.

De reële doelstellingen worden verder door de overheid uitgewerkt. Binnen deze reële doelstellingen kan men weer een aantal niveaus van doelstellingen onderscheiden. VAN DUYNÉ (1961, p. 117) spreekt van een pyramide van doelstellingen 'die men zich zou kunnen indenken met aan de top de algemene regeringsnorm en daaronder, in toenemende mate specifieke en kortere-termijndoeleinden'. Bij de planning op nationaal niveau heeft men met doelstellingen van een andere aard te maken dan bij de planning op b.v. lokaal niveau.

Er dient een duidelijk onderscheid gemaakt te worden tussen het stellen en

formuleren van doeleinden en het vaststellen van de doeleinden. Binnen de uitvoerende macht heeft in theorie alleen het politiek verantwoordelijke deel de taak en de bevoegdheid doeleinden vast te stellen. Het overige deel van de uitvoerende macht adviseert alleen t.a.v. de doeleinden. Zij formuleert ze, zij stelt ze voor, maar kan ze niet vaststellen. Er kan evenwel een onderscheid gemaakt worden tussen zgn. primaire doeleinden en afgeleide doeleinden. Onder primaire doeleinden zullen die doeleinden worden begrepen die het eigenlijke kader vormen waarbinnen de activiteit van de overheid zich afspeelt. Zij worden sterk beïnvloed door de ideële doeleinden van de groeperingen die de politieke macht in handen hebben. De afgeleide doeleinden zijn, zoals de naam reeds zegt, van de primaire doeleinden afgeleid. In feite zijn zij niet meer dan verdere uitwerkingen van de primaire doeleinden. In de praktijk worden de primaire doeleinden door het politiek verantwoordelijke deel van de uitvoerende macht vastgesteld, terwijl het merendeel van de afgeleide doeleinden binnen het administratieve deel van het overheidsapparaat wordt bepaald.

Naarmate de doelstelling op een lager niveau ligt, zal de delegatie van het politiek verantwoordelijke naar het administratieve deel van de uitvoerende macht groter worden. Alleen wanneer een afgeleide doelstelling op lager niveau sterk in de politieke belangstelling wordt getrokken, zal de hiervoor gestelde regel dat alleen de regering doeleinden vaststelt, opnieuw van kracht worden.

Uit het voorgaande blijkt dat maar een klein deel van de fase van de doelstelling tot de taak van het plansubject behoort. Alleen het formuleren en voorstellen van de primaire doeleinden en het vaststellen van de afgeleide doeleinden behoren tot het planproces.

Het deel van de fase van de doelstelling dat voor rekening van het plansubject komt, kan in vele gevallen nog onderverdeeld worden in de fase van het stellen van de tentatieve doeleinden en het stellen van de definitieve doeleinden. Gedurende de eerste fasen van het planproces kan nl. nog niet overzien worden of alle gestelde doeleinden ook haalbaar zijn. Eerst bij de fase van de planopstelling blijkt in concreto wat te realiseren valt. Op basis van deze inzichten zullen prioriteiten moeten worden vastgesteld en kan men ten slotte de definitieve reële doeleinden vaststellen.

## **I**nventarisatie en onderzoek

Onder inventarisatie wordt verstaan de activiteit die zich bezighoudt met het opnemen en catalogiseren van de verschijnselen, die zich in een land en een samenleving voordoen, zonder dat veel aandacht aan de onderlinge samenhang wordt geschonken. Een volkstelling, een bedrijfstelling, een fotografische opname voor kartering of een landmeetkundige opname, vallen onder de inventarisatie. Het onderzoek richt zich vooral op de samenhangen die tussen de verschillende verschijnselen bestaan en gaat in op de vraag van het hoe en waarom.

Reeds direct dringt zich de vraag op of de fase van inventarisatie en onderzoek niet aan die van de doelstelling moet voorafgaan. KRUYER (zie schema 1) ziet dan ook de perceptie en de omschrijving van de situatie als de eerste fase. Uiteraard moet men voor het vaststellen van de reële doeleinden over een groot

aantal gegevens kunnen beschikken. Daar staat tegenover dat planning nooit in het luchtledige begint, men heeft steeds een zekere kennis van de situatie. Is deze kennis zeer onvolledig, dan bestaat het gevaar dat de zgn. reële doelstellingen achteraf verre van reëel zullen blijken te zijn. Men heeft evenwel, door te beginnen met de doeleinden vast te stellen op basis van de eerste summier kennis, de mogelijkheid om het veel tijd en geld eisende inventarisatie- en onderzoekwerk te richten op die onderdelen van het object die op het eerste gezicht voor de ontwikkeling het belangrijkste zijn of lijken. Vandaar dat de inventarisatie en het onderzoek, met name in de ontwikkelingslanden waar nog zoveel werk op dit gebied met zo weinig middelen te doen valt, het beste tot de tweede fase van het proces van overheidsactiviteiten gerekend kunnen worden.

Onderzoek en inventarisatie maken geen wezenlijk onderdeel van het planproces uit, ook al zijn de gegevens die hieruit voortkomen onmisbaar voor een verantwoorde planning. Het komt in de ontwikkelingslanden nogal eens voor dat planning, onderzoek en inventarisatie in handen van één instantie of één persoon worden gelegd. Zodra de differentiatie binnen het overheidsapparaat dit toelaat, is een scheiding van planning en van onderzoek en inventarisatie gewenst. Het gevaar is nl. aanwezig dat de onderzoeker die tevens met planning is belast niet objectief ten opzichte van zijn onderzoekings- en toekomstige planobject komt te staan en hij zich gedurende het onderzoek laat beïnvloeden door overwegingen die voortkomen uit zijn taak als planner. Bovendien blijkt het in de praktijk dat, bij instanties of personen die tegelijk met onderzoek of planning belast zijn, een van deze activiteiten meestal in het gedrang komt. Wordt er te veel aandacht aan het onderzoek gegeven dan heeft dit tot gevolg dat vertraging bij de planopstelling plaatsvindt of dat deze gehaast tot stand komt. Wordt de planning benadrukt dan dreigt het gevaar dat het onderzoek te weinig tot zijn recht komt. Een van de belangrijkste oorzaken hiervan is gelegen in het feit dat voor het verzamelen en analyseren van gegevens een andere instelling wordt vereist dan het manipuleren van deze gegevens in het kader van de planning voor een bepaalde ontwikkeling. Deze twee verschillende instellingen blijken zelden binnen één persoon op evenwichtige wijze gelijktijdig t.a.v. hetzelfde object aanwezig te kunnen zijn. Als gevolg van de speciale relatie die, voortvloeiende uit de werkzaamheden van de planorganisatie, bestaat tussen de planorganen enerzijds en land en volk anderzijds, is de plannende organisatie niet geschikt om het planobject geheel objectief te bestuderen. Het gevaar is aanwezig dat de planner, tevens onderzoeker, zich bij zijn onderzoek en bij de interpretatie van gegevens te zeer zal laten leiden door de wens dat het onderzoek die resultaten zal opleveren die noodzakelijk zijn voor een bepaalde ontwikkeling. Onderzoek en planning zijn zoals reeds eerder aangegeven twee activiteiten die een geheel verschillende instelling vereisen. Een combinatie van onderzoek en planning moet in verband hiermede voor zover mogelijk, vermeden worden.

Om praktische redenen is het gewenst dat de instantie die met de planning is belast, invloed kan uitoefenen op het programma van de onderzoekende en inventariserende organen, opdat men tijdig over de gewenste gegevens kan be-

schikken. Er zal evenwel voor gewaakt moeten worden dat de planinstanties geen beslag gaan leggen op het gehele werkpotentieel van de onderzoekende en inventariserende organisaties. De mogelijkheid is nl. steeds aanwezig, dat het meer algemeen gerichte wetenschappelijke onderzoek belangrijke gegevens oplevert en nog niet vermoede mogelijkheden voor de ontwikkeling vaststelt.

### De planopstelling

Deze fase van het proces van overheidsactiviteit behoort geheel tot het planproces. Bij de planopstelling kan men de volgende groepen van activiteiten (subfasen) onderscheiden:

1. Analyse van de huidige situatie en raming van de beschikbare middelen.
2. Het opstellen van programma's van handelen, zo mogelijk met alternatieven.
3. Het vaststellen van de termijnen waarbinnen deze programma's van handelen moeten worden gerealiseerd.
4. Het toetsen van de realiseerbaarheid van de programma's van handelen in het licht van de huidige situatie, de beschikbare middelen en de gestelde termijnen.
5. De keuze tussen de optimale en te realiseren programma's van handelen.
6. Het integreren van de programma's van handelen.
7. Het opstellen en uitbrengen van het plan.

ad. 1. Alvorens men tot het formuleren van de programma's van handelen kan overgaan zal men eerst een analyse van de huidige situatie moeten maken. Deze analyse behoort tot de taak van het plansubject en niet tot de inventariserende en onderzoekende organen, die uitsluitend de gegevens, nodig voor de analyse, verstrekken. Bij deze analyse worden de objectief verzamelde gegevens in een bepaald licht, nl. dat van de doeleinden die men hoopt te bereiken geïnterpreteerd. Uit deze analyse moet blijken welke potentiële mogelijkheden en moeilijkheden men tegen zal komen uitgaande van de huidige situatie, wanneer men een bepaalde gerichte ontwikkeling wil realiseren (structuurbeletselen (VAN LIER)).

ad. 2. Kent men de huidige situatie en de doeleinden die men wil bereiken, dan kan op basis hiervan een programma van handelen worden opgesteld. In de meeste gevallen leiden er verschillende wegen, in casu programma's van handelen, naar het gestelde doel en het is wenselijk dat een aantal van de interessantste alternatieven wordt uitgewerkt.

ad. 3. Men zal met betrekking tot de diverse doeleinden en de daarmee samenhangende programma's van handelen de termijnen moeten vaststellen, waarbinnen zij gerealiseerd kunnen worden en de middelen die daarvoor nodig zijn.

ad. 4. Met name wat de plannen van de hogere niveaus betreft (nationaal en regionaal) heeft men met verschillende of zelfs met een groot aantal doeleinden te maken. Vaak kan voor ieder van deze doeleinden wel een afzonderlijk programma ontworpen worden dat binnen een bepaalde termijn, gelet op de beschikbare middelen en uitgaande van de huidige situatie, gerealiseerd kan worden. Het is evenwel veelal onmogelijk deze programma's tezelfder tijd tot uit-

voering te brengen. Ook kan uit de analyse van de huidige situatie blijken dat enkele tentatieve reële doeleinden niet of slechts met grote moeite te realiseren zijn, of dat nieuwe doeleinden zijn te formuleren, die aanvankelijk niet waren overwogen. Dit betekent dat aan de hand van de analyse van de huidige situatie en de diverse programma's van handelen de tentatieve reële doeleinden moeten worden bijgesteld en omgezet in een nieuw nu op elkaar afgesteld complex van definitieve reële doeleinden. Dit houdt het afwegen van prioriteiten in. Uit het voorgaande blijkt dat er een nauwe relatie bestaat tussen de fase van de doelstelling en die van de planopstelling. Men kan de fase van de doelstelling eerst afsluiten wanneer men met betrekking tot de fase van de planopstelling reeds aanzienlijk gevorderd is. (zie schema 2).

ad. 5. Aan de hand van de hiervoor aangegeven toetsing kan men tot een zodanige definitieve keuze van de reële doelstellingen en de daarmee samenhangende programma's van handelen komen dat een totaalprogramma verkregen wordt dat, afgestemd op de huidige situatie en de beschikbare middelen, binnen de gestelde termijn gerealiseerd kan worden.

ad. 6. Vervolgens zal men de verschillende programma's van handelen op elkaar moeten afstellen. Zij moeten zodanig gecoördineerd en geïntegreerd worden dat geen tegenstrijdige maatregelen worden voorgesteld. Ook betreffende de tijdsbepaling zullen de verschillende programma's op elkaar moeten worden afgesteld. Voorkomen moet worden dat bij de uitvoering stagnaties in welke vorm dan ook zullen optreden.

ad. 7. De afsluiting van de fase van de planopstelling is de rapportage. In een nota, die meestal als het plan wordt aangeduid, worden op overzichtelijke wijze de resultaten, die gedurende de fase van de planopstelling door het plan-subject zijn verkregen, neergelegd. Dit plan is een document waarin onder meer de belangrijkste conclusies van de analyse van de huidige situatie zijn samengevat. Tevens moeten de definitieve reële doeleinden zijn geformuleerd en ten slotte moeten daarin de programma's van handelen staan die nodig zijn om het gestelde doel of de doeleinden te bereiken. Naar gelang de gedetailleerdheid van het plan, en dit is meestal afhankelijk van het niveau waarop de planning plaatsvindt, wordt meer of minder nauwkeurig ingegaan op de termijn waarin het programma voltooid moet zijn, op de financiële consequenties, op de kwantiteit en kwaliteit van de benodigde mankracht enz.

### De planvaststelling

Alvorens het opgestelde plan uitgevoerd kan worden, moet het worden goedgekeurd. Reeds binnen de planorganisatie worden de plannen in diverse stadia van uitwerking aan een goedkeuring onderworpen. Deze zullen hier evenwel buiten beschouwing worden gelaten, omdat zij onderdeel vormen van de planopstelling. Doorgaans is voor alle plannen de goedkeuring nodig van het politiek verantwoordelijke deel van de uitvoerende macht. Afhankelijk van het niveau, de omvang en de belangrijkheid van het plan zal de regering deze goed-

keuring aan zich houden dan wel geheel of gedeeltelijk overdragen aan het administratieve apparaat. Indirect worden alle plannen van de overheid aan het parlement voorgelegd. In de meeste landen moet de regering nl. jaarlijks een budget opmaken, waarin de financiële consequenties van alle plannen die binnen een bepaalde tijdsperiode geheel of gedeeltelijk uitgevoerd worden, zijn vermeld. Dit budget moet aan de wetgevende macht ter goedkeuring worden voorgelegd. Zeer belangrijke plannen (b.v. meerjarige nationale plannen of regionale plannen zoals b.v. stuwdamprojecten) worden meestal afzonderlijk aan het parlement voorgelegd.

Is het plan eenmaal door het planorgaan zelf goedgekeurd en wordt het aan het politiek verantwoordelijke deel van de overheid uitgebracht dan is nog de directe goedkeuring van deze instantie nodig, alsmede directe of indirecte goedkeuring van de wetgevende macht. Het is mogelijk dat als gevolg van deze procedure nog een aantal veranderingen in het plan moeten worden aangebracht. Het plan wordt dan naar de betrokken instantie terugverwezen, waarbij in grote lijnen de aan te brengen veranderingen worden aangegeven. Eerst wanneer het plan is goedgekeurd door het politiek verantwoordelijke deel van de uitvoerende macht kan van een definitief plan worden gesproken.

### De uitvoering

Is een plan eenmaal goedgekeurd en kan men spreken van het definitieve plan, dan kan men overgaan tot de uitvoering. Deze uitvoering kan geheel door organen van de overheid plaatsvinden, maar kan ook onder verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht aan particuliere instanties gedelegeerd worden. De uitvoering valt duidelijk buiten het planproces en de beleidsvorming. Het komt evenwel voor dat één instantie zowel met de planning als met de uitvoering is belast. Is dit het geval dan zal men meestal binnen zo'n organisatie een tweedeling aantreffen in een planafdeling en een uitvoerende afdeling.

Een scheiding van de planning en de uitvoering is over het algemeen uit organisatorisch oogpunt wenselijk. Het gevaar is nl. aanwezig dat een instantie die met de uitvoering is belast zozeer door dagelijkse beslommeringen in beslag wordt genomen dat de planning verwaarloosd wordt. Maar aan een te ver doorgevoerde scheiding tussen de plannende en de uitvoerende instanties zijn eveneens ernstige nadelen verbonden. Het gevaar bestaat dan dat de planner te grote afstand neemt van de realiteit en dat hij hierdoor niet meer goed kan vaststellen wat wel en wat niet gerealiseerd kan worden. Hij zal te licht over de vele praktische moeilijkheden heenstappen. Als gevolg hiervan zullen plannen ontstaan die niet of moeilijk realiseerbaar zijn, waardoor spanningen tussen uitvoerder en planner ontstaan. Het is mogelijk een deel van de planning naar de fase van de uitvoering over te hevelen. Zo kan b.v. de projectplanning door de uitvoerende instantie worden verricht. Het is eveneens mogelijk de lokale planning aan uitvoerende organen te delegeren. De praktische scheidingslijn tussen de fase van planning en de fase van uitvoering is over het algemeen gelegen tussen de lokale en de projectplanning.

Een geregeld en nauw contact tussen de plannende en uitvoerende instanties



is steeds gewenst. Is eenmaal de eerste cyclus van de overheidsactiviteit en het planproces voltooid dan treedt de fase van de evaluatie in, waarbij een intensief contact tussen plannende en uitvoerende organisaties onmisbaar is.

Uit het voorgaande zou de indruk kunnen worden verkregen dat allereerst een stroom van informatie, nl. programma's van handelen, uitgaat van de plannende organen en dat gedurende de uitvoering een tegenstroom van informatie gaat ontstaan vanuit de uitvoerende instanties, die zowel een indruk kan geven van de voortgang bij de uitvoering als van de problemen die zich bij het realiseren van de plannen voordoen (dit is een eerste aanzet van de evaluatie).

In de praktijk komt vaak de eerste stroom van informatie in de vorm van plannen van de uitvoerende organisaties, meestal zullen dit sectorplannen of lokale plannen zijn. Deze stroom van plannen komt dan bij de planorganisatie die tracht de binnengekomen plannen aan te passen aan de beschikbare middelen en tevens poogt deze aangepaste plannen op elkaar af te stellen. Het resultaat van deze aanpassingen en integratie vormt dan een tegenstroom van plannen, die in meerdere of mindere mate zijn herzien, van de planorganisatie naar de uitvoerende instanties. Naar mate het planapparaat meer gedecentraliseerd wordt, b.v. wanneer voor de sectorplanning binnen de diverse ministeries aparte planorganen of plansecties worden opgericht, zullen de uitvoerende organen in het planproces meer op de achtergrond treden, maar zij blijven een belangrijke bron van informatie voor de planorganen gedurende de planopstelling.

Zoals de uitvoerende instanties op directe of indirecte wijze bij de planning betrokken zijn ziet men dat de planorganen vaak bij de uitvoering betrokken raken. Het kan nl. voorkomen dat een planorgaan belast wordt met de coördinatie van de uitvoering. Dit kan op rechtstreekse wijze geschieden maar ook op indirecte wijze doordat een planorgaan de ontwikkelingsfondsen beheert en toezicht houdt op de realisatie van de geautoriseerde projecten.

Het zal duidelijk zijn dat deze nauwe relaties tussen overheidsorganen belast met de planning enerzijds en met de uitvoering of toezicht op de uitvoering anderzijds, ook tot uitdrukking moet komen in de organisatorische verhoudingen die een goede communicatie moeten bevorderen en zonedig institutionaliseren. Op welke wijze dat geschiedt, hangt in sterke mate af van de organisatorische opbouw van het overheidsapparaat van een land.

## De evaluatie

Planning is in deze gecompliceerde wereld een belangrijk en onmisbaar hulpmiddel geworden voor de ontwikkeling van een land. In het eindresultaat van de planning, het plan, staat aangegeven welke acties ondernomen moeten worden om de samenleving naar een bepaald van te voren vastgesteld doel te sturen. Voor dit stuurproces is het van essentieel belang dat men voortdurend waarneemt welk effect de stuurhandeling heeft. Op basis van deze waarnemingen kan men vaststellen in hoeverre het plan aan de verwachtingen voldoet. Eventueel dient men na te gaan of een niet bereiken van de gestelde doeleinden het gevolg is van een onjuiste uitvoering van het gestelde programma van handelen;

of dat dit voortvloeit uit een onjuiste opstelling van dit programma. Het is ook mogelijk dat het teleurstellende resultaat voortspuit uit het feit dat men de doeleinden, gelet op de Ausgangssituatie, weinig realistisch bepaald heeft. Ten slotte kan men zich indenken, dat de afwijking van de gestelde koers te wijten is aan het optreden van een aantal onverwachte verschijnselen zoals natuurrampen, oorlogshandelingen, economische crises enz. Het is voor de volgende planningscyclus van het grootste belang dat zowel het planproces als de uitvoering op de voet worden gevolgd en bij het evaluatie-proces worden betrokken. Men kan niet volstaan met een onderzoek achteraf.

Evaluatie kan men zien als de fase die de ene plancyclus met de daarop volgende cyclus verbindt. Van de ervaringen opgedaan in de eerste cyclus moet op snelle en efficiënte wijze gebruik worden gemaakt in de daarop volgende periode. Bok zegt: 'Stuur en koers zijn dus op twee wijzen met elkaar verbonden: hun eerste verband is een keten van oorzaken en gevolgen, die van het stuur naar de koers voert, hun tweede verband is een keten van oorzaken en gevolgen die via een andere weg van de koers naar het stuur terug leidt. Zulk een andere weg wordt een terugkoppeling genoemd, in het Engels een feed back.' (Bok 1958, p. 15). Men kan de evaluatie dus de feed back noemen van het stuurproces dat de overheid via o.a. de planning en de uitvoering hanteert om de samenleving op een bepaalde wijze tot ontwikkeling te brengen. De planning en de uitvoering alsmede het gehele beleidsproces, zou men als actie kunnen aanduiden; de daaruit voortvloeiende resultaten als het effect. Door het effect nu mede te delen aan de plaats waar de actie ontstaat, is de kring van zowel het beleidsproces als het planproces gesloten.

De plannende en de uitvoerende organisaties zijn te veel bij de resultaten van de plannen betrokken, dat zij met de evaluatie kunnen worden belast. Wel is het van groot belang dat zij aan de evaluatie-onderzoekingen medewerken. Zij zullen nl. voor een belangrijk deel het materiaal voor het evaluatie-onderzoek moeten verschaffen. Bovendien kennen zij beter dan wie dan ook de problemen waarmee men bij de planning en uitvoering heeft geworsteld. Tevens is het van groot belang dat de plannende en uitvoerende teams de evaluatie in alle fasen kunnen volgen omdat zij de resultaten van het evaluatie-onderzoek zullen moeten toepassen. Gezien het voorgaande verdient het aanbeveling de evaluatie te laten verrichten door een onpartijdige onderzoek-instantie in nauwe samenwerking met de uitvoerende en plannende organisaties.

Hierbij dient te worden aangetekend dat de evaluatie in de praktijk vele netelige problemen oproept. Al snel kunnen zich spanningen ontwikkelen tussen de 'neutrale' evaluerende instanties enerzijds en de plannende en uitvoerende organen anderzijds. Deze spanningen kunnen voortkomen uit het feit dat de evaluerende instantie geneigd is in haar rapporten vaak te veel aandacht te schenken aan datgene waarop kritiek kan worden uitgeoefend. Daardoor wordt een te ongunstig beeld gegeven van het totaal van activiteiten die door de instanties, die geëvalueerd werden, zijn ontplooid. Vooral als evaluerende en geëvalueerde instantie niet binnen een zelfde ministerie zijn geplaatst, kunnen spanningen van velerlei aard optreden. Daar voor een goede evaluatie een loyale

medewerking van alle partijen vereist is, zal men bij de plaatsing van een evaluatie-orgaan naast de theoretische principes die hiervoor zijn weergegeven ook met de omstandigheden en de daaruit voortkomende potentiële problematiek rekening moeten houden.

Duidelijk is gebleken hoe nauw het planproces met de gehele overheidsactiviteit is verweven. Van de eerdergenoemde zes fasen van overheidsactiviteit, nl. doelstelling, onderzoek en inventarisatie, planopstelling, planvaststelling, uitvoering en evaluatie, behoren de doelstelling en de evaluatie gedeeltelijk en de planopstelling geheel tot de meerdimensionale overheidsplanning. Een en ander is aangegeven in schema 2.

### 2.3. DE RELATIES TUSSEN DE DIMENSIES VAN HET MODEL

In het voorgaande zijn de onderdelen van de meerdimensionale overheidsplanning beschreven. Thans zullen in grote lijnen de relaties tussen de diverse dimensies en groepen van dimensies worden aangegeven om zodoende tot een relatie-model van de meerdimensionale planning te komen.

De relaties tussen de verschillende niveaus van planning

In de staat is een hiërarchische verhouding tussen de verschillende overheidsorganisaties aanwezig. Dit houdt in dat ook bij de planningsactiviteiten die op de diverse niveaus worden ontplooid een bepaalde rangorde zal voorkomen. Zo zal het streekplan zich dienen te conformeren aan de richtlijnen die in het nationale plan zijn verwerkt. Het lokale plan zal op zijn beurt moeten passen in het regionale plan. Er loopt dus een formele gezagslijn van de nationale via de regionale naar de lokale planning. Men kan stellen dat het regionale plan van het nationale en het lokale plan van het regionale plan is afgeleid. In het nationale plan worden de grote lijnen voor de ontwikkeling van het gehele land vastgelegd. Het nationale plan op zichzelf heeft geen direct effect op de ontwikkeling, omdat verdere detaillering en uitwerking in regionale en lokale plannen noodzakelijk is.

De nationale plannen zijn evenwel van groot belang, omdat zij het algemene kader vaststellen waarbinnen de nationale ontwikkeling moet plaatsvinden. Zij geven tevens aan op welke wijze de verschillende voorgestelde ontwikkelingen op elkaar moeten worden afgesteld. Men kan hier dus spreken van kadervormende, coördinerende of strategische plannen. Hieronder worden dus de plannen verstaan die algemene richtlijnen voor de ontwikkeling aangeven, maar die nog niet zover zijn gedetailleerd dat zij zich voor uitvoering lenen.

Zijn op nationaal niveau de nationale doeleinden vastgesteld dan kan worden nagegaan in hoeverre de verschillende delen (streken) van het land aan de realisatie van de nationale doeleinden kunnen bijdragen. Deze regionalisatie is een overgangsfase tussen de nationale en de regionale planning en kan op beide niveaus plaatsvinden. De relatie tussen het nationale en regionale niveau bestaat allereerst uit het feit dat de som van de regionale doeleinden gelijk moet zijn aan het totaal van de nationale doeleinden. Daarnaast zullen de regionale pro-

gramma's van handelen geen elementen mogen bevatten die in strijd zijn met de algemene richtlijnen die in het nationale plan zijn neergelegd. Het regionale plan is veelal opgesteld voor een gebied dat zich kenmerkt door een zekere sociale, economische en geografische homogeniteit. Hierdoor is het planobject overzichtelijker en wordt het voor de planning handzamer en is het mogelijk dat in het streekplan meer op details wordt ingegaan. Het verdient aanbeveling dat in het streekplan alle projecten (lokale plannen) die voor de regionale ontwikkeling van belang zijn, duidelijk worden geformuleerd, terwijl tevens de diverse relaties, die tussen deze deelplannen of projecten bestaan, aangegeven dienen te worden. Het regionale plan is dus evenals het nationale plan een kadervormend of coördinerend plan dat over het algemeen niet zonder meer aan de uitvoerende instanties kan worden overgedragen.

De lokale planning heeft tot belangrijkste taak de in het regionale plan aangegeven projecten uit te werken in lokale plannen. Deze kunnen aan de uitvoerende instanties worden overgedragen om gerealiseerd te worden. Het lokale plan kan zover uitgewerkt worden dat door de uitvoerende organisaties geen verdere detailplanning meer behoeft te worden uitgevoerd. Men kan dan van een projectplan of een uitvoeringsplan spreken. Vaak sluit het planorgaan haar planactiviteit af met een zgn. voorproject en laat de detaillering (projectplanning) aan de uitvoerende instanties over.

Het planproces dat van het nationale via het regionale naar het lokale niveau verloopt, geeft de meeste garantie voor een evenwichtige ontwikkeling, maar vereist een langdurige periode van voorbereiding. In vele ontwikkelingslanden verkeert de overheid in tijdnood, met het gevolg dat men weleens overgaat tot lokale en projectplanning voordat het nationale plan tot stand is gekomen. De reden hiervoor is dat men snel tot uitvoering van projecten wil overgaan, d.w.z. men wil op min of meer spectaculaire wijze tonen dat de overheid uiterst actief de ontwikkeling van het land aanpakt. Doordat een goed kader op nationaal of regionaal niveau ontbreekt, is de kans groot, dat men vele niet op elkaar afgestelde projecten krijgt, die afgezien van hun politieke waarde, niet of nauwelijks tot de ontwikkeling bijdragen. Integendeel, zij kunnen de ontwikkeling ernstig in gevaar brengen.

De slechte ervaringen met incidentele lokale of projectplanning in het verleden opgedaan heeft tot gevolg gehad dat momenteel de nationale planning praktisch overal is geaccepteerd als eerste stap naar algemene ontwikkeling. De laatste tijd is ook een groeiende belangstelling voor de regionale planning ontstaan. Deze twee niveaus van planning vereisen evenwel veel hoogwaardige mankracht en een groot aantal gegevens van sociale, economische en technische aard. Bovendien is er een goede administratieve organisatie nodig voor deze planning, maar vooral voor de uitvoering van deze plannen. Een dergelijke organisatie is in vele ontwikkelingslanden nog niet of maar zeer ten dele aanwezig. Er bestaat met name bij de regionale planning het gevaar dat men het te mooi en te gedetailleerd wil doen. Hierdoor komt men niet alleen in tijdnood, maar bestaat er tevens het gevaar dat het regionale plan niet hanteerbaar blijkt

voor het bestaande overheidsapparaat. Een praktische instelling bij de regionale planning is een dringende noodzaak.

Ook ten aanzien van de periode waarover de plannen lopen bestaat een zekere relatie tussen de niveaus. De lokale plannen zijn over het algemeen plannen, die in een relatief korte tijd gerealiseerd moeten zijn. Zij moeten vallen binnen de periode die door het nationale of regionale plan bestreken wordt. Zo zullen de perioden waarover de streekplannen lopen meestal vallen binnen, of samenvallen met de termijn welke het nationale plan bestrijkt. Dit houdt in dat men over het algemeen op hogere niveaus plannen opstelt voor langere perioden.

In het voorgaande is vooral de nadruk gelegd op de verschillende plan-niveaus. De ideale gang van zaken is dat eerst het nationale plan wordt opgesteld, dan de regionale plannen en ten slotte de lokale plannen. Maar voor een evenwichtige meerdimensionale overheidsplanning is niet alleen communicatie van boven naar beneden gewenst, er is ook een tegenstroom van gegevens van het lokale naar het regionale en nationale niveau noodzakelijk. Vooral in de aanvang heeft men op het nationale en regionale niveau te weinig inzicht in de moeilijkheden die verbonden zijn aan de uiteindelijke tenuitvoerlegging. Naarmate de planning zich van het nationale naar het lokale niveau beweegt, krijgt men een steeds beter inzicht in de problemen die zich bij de uitvoering voordoen. Deze inzichten moeten zo snel mogelijk tussen de planniveaus worden uitgewisseld, wil men een evenwichtige verhouding tussen nationale, regionale en lokale planning verkrijgen.

#### De relaties tussen de verschillende sectoren

Tussen de verschillende sectoren van de samenleving bestaan eveneens nauwe relaties. Uit de literatuur t.a.v. de ontwikkelingslanden blijkt dat een uitgebalanceerde ontwikkeling tussen b.v. de agrarische en de industriële sector noodzakelijk is (JOHNSTON en MELLOR 1961).

Er bestaat met name in de aanvang van de economische groei van een land een nauw verband tussen de ontwikkeling van de landbouw en industrie en de algemene ontwikkeling. De aanduiding van primaire sectoren voor de mijnbouw, landbouw, veeteelt en visserij geeft de indruk alsof deze sectoren steeds de primaire groeipolen voor de ontwikkeling van het land zullen zijn. In vele gevallen is dit zo, maar afwijkingen zijn mogelijk. In gebieden, arm aan natuurlijke rijkdommen, waar de primaire sectoren van geringe betekenis zijn, zullen juist de secundaire of tertiaire sectoren voor de ontwikkeling verantwoordelijk zijn (Curaçao, Hongkong).

Bij de planning zal men steeds moeten nagaan welke sectoren de stuwende kracht voor de ontwikkeling zullen gaan leveren. Het verdient aanbeveling eerst de planning voor deze sectoren te laten plaatsvinden, omdat dan automatisch de doelstellingen van de overige sectoren in grote lijnen naar voren komen. Zal via de landbouw de grootste potentiële ontwikkeling van een land verkregen kunnen worden, dan zullen uit het sectorplan voor de landbouw concrete doelstellingen voor b.v. de industriële sector en de dienstverlenende sector volgen. Is de industrie de motor van de nationale ontwikkeling dan zal uit het sectorplan

of de sectorplannen voor de industrie blijken welke activiteiten voor de overige sectoren zijn weggelegd. Heeft men eenmaal de stuwende sector of sectoren voor de ontwikkeling vastgesteld, dan volgen daaruit over het algemeen de prioriteiten voor de overige, de volgende, sectoren.

De volgorde in de sectorplanning die hiervoor is aangegeven is theoretisch gezien weliswaar de meest logische maar in de praktijk kan zich de wenselijkheid voordoen hiervan af te wijken. Zo dit wordt gedaan dan zal de integratie van de sectorplanning extra problemen met zich mede kunnen brengen daar de reële allocatiemogelijkheden van de middelen in belangrijke mate door de stuwende sectoren worden bepaald.

#### De relatie tussen de verschillende facetten

Zoals reeds in par. 2.2.4. is aangegeven zijn de verschillende facetten van het planobject onverbreekbaar met elkaar verbonden. Het is niet mogelijk één facet te plannen zonder direct of indirect met de andere facetten te maken te krijgen. Wel worden in verband met de toenemende differentiatie, zowel wat de samenleving als wat de wetenschap betreft, tegenwoordig door specialisten sociale, economische of fysische facetplannen opgesteld. Deze kunnen evenwel alleen dan tot een harmonische ontwikkeling bijdragen wanneer deze op de overige facetplannen worden afgesteld.

De onderlinge relaties tussen de facetten worden voor een belangrijk deel bepaald door het uiteindelijke doel van de planning. Het gaat bij de meerdimensionale planning allereerst om het welzijn van de bevolking. Bij dit begrip welzijn spelen de fysische en economische facetten een zeer belangrijke rol maar hun uiteindelijke invloed en waardering worden bepaald door sociale factoren.

In verband hiermede kan men stellen dat bij het vaststellen van het principiële kader waarbinnen de planning zich moet bewegen, uitgegaan wordt en ook moet worden uitgegaan van het sociale facet. Hierin liggen de uiteindelijke waarden opgesloten die aangeven op welke wijze en in welke mate de andere facetten van het object in de planning moeten worden opgenomen. Zou men dus in theorie kunnen stellen dat het sociale facet primair is, in de praktijk heeft juist het economische of technische facet de neiging te overheersen en maatgevend te werken. Dit wordt mede veroorzaakt door het verschil dat bestaat tussen de ontwikkeling van de planningsmethodieken betreffende de verschillende facetten (zie pag. 20 e.v.).

#### De relaties tussen de fasen

Het planproces bestaat uit een drietal fasen, nl. de doelstelling, de planopstelling en de evaluatie. In grote lijnen doen deze fasen zich in de hiervoor aangegeven volgorde binnen het planproces voor. Uit par. 2.2.5. blijkt evenwel dat de fase van de doelstelling eerst definitief kan worden afgesloten, wanneer een deel van de planopstelling doorlopen is. Er vindt dus overlapping tussen de fasen plaats. De strakke onderscheiding in fasen heeft dus in hoofdzaak een ideaal typisch karakter.

De drie planfasen te zamen vormen een plancyclus. De evaluatie vormt als het

ware een overgangsfase die de resultaten van de eerste plancyclus registreert en analyseert, en hiermede de bouwstenen aandraagt voor de nieuwe plancyclus. Hierdoor wordt een relatie gelegd tussen de verschillende plancycli.

### De relaties tussen de niveaus en de sectoren

De relaties tussen de horizontale of niveauplanning en de verticale of sectorplanning zijn van groot belang. De niveauplanning heeft tot belangrijkste functie erop toe te zien dat binnen de diverse niveaus en met name op nationaal en regionaal niveau, de sectoren ten opzichte van elkaar worden geïntegreerd. De sectorplanning moet er vooral op toezien dat binnen een sector het nationale, regionale en lokale niveau met elkaar geïntegreerd worden. Het is de onderlinge relatie tussen deze twee groepen van dimensies, die uiteindelijk het meeste bijdraagt tot de integratie van het gecompliceerde verschijnsel van de meerdimensionale overheidsplanning.

Uit het feit dat de sectorplanning door de diverse niveaus heen snijdt en dat tussen de niveaus een rangorde bestaat, volgt dat de sectorplanning overwegend op het nationale niveau plaatsvindt. Daarnaast kan nog op regionaal niveau sectorplanning plaatsvinden, wanneer nl. binnen een streek sectoren van belang blijken te zijn, die op nationaal niveau niet zijn uitgewerkt, maar het zwaartepunt van de activiteiten bij de sectorplanning ligt doorgaans bij die delen van het plansubject, die zich op het nationale niveau met de sectorplanning bezighouden.

Bij streken van grote uitgestrektheid is het denkbaar dat de planning voor een bepaald onderdeel van de activiteiten, van belang voor de ontwikkeling van de streek, het karakter van sectorplanning gaat krijgen. Zolang evenwel van regionale planning sprake is, is het belangrijkste doel van de planning een evenwichtige ontwikkeling van een streek en zal vooral aan de integratie van de in de sectorplannen aangegeven ontwikkelingsmogelijkheden aandacht moeten worden geschonken. Bovendien moeten in een sectorplan alle voor de betrokken sector relevante niveaus van een samenleving in ogenschouw worden genomen. Heeft de planning slechts op één onderdeel van de sector plaats dan dient van een subsectorplan te worden gesproken.

Het zal uit het voorgaande duidelijk zijn geworden dat de omvang van het land van invloed zal zijn op de wijze waarop het model van de meerdimensionale overheidsplanning aangepast zal worden. Naar mate het land groter wordt zullen de relaties tussen de sectorplanning en de niveauplanning als gevolg van het meestal toenemende aantal niveaus en subsectorplannen minder overzichtelijk worden. De principiële betekenis van deze relaties blijft evenwel ongewijzigd voor het proces van de meerdimensionale overheidsplanning.

### De relaties tussen de facetten binnen de niveauplanning

Op alle niveaus komen de drie facetten, nl. het sociale, het economische en het fysische facet, voor. Bezielt men evenwel in de praktijk de planning op de onderscheiden niveaus dan merkt men op dat niet op alle niveaus gelijke aandacht aan de verschillende facetten wordt geschonken.

Op het nationale niveau blijkt dat, zowel bij de doelstellingen als het programma van handelen, het accent gelegd wordt op het economische facet. Dit is bijwijlen zo sterk dat enkele nationale plannen niet meer inhouden als macro-economische beschouwingen. Voor een te grote eenzijdigheid moet uiteraard gewaakt worden. Het wordt evenwel niet onjuist geacht, mede gelet op de stadia van ontwikkeling van de diverse wetenschappen, dat het economische facet op het nationale niveau de harde kern van het plan vormt en dat daarop de nadruk wordt gelegd. Dit houdt niets anders in dan dat men in het proces van de planning op het nationale niveau met het economische aspect begint en dit centraal stelt. Dit neemt niet weg, dat het noodzakelijk blijft om tevens de sociale en fysische aspecten uit te werken.

Bij de planning op lokaal niveau domineert meestal het technische aspect, al zal ook hier voldoende aandacht aan de economische en sociale facetten moeten worden geschonken.

De planning op het regionale niveau kenmerkt zich nog het meest door een evenwichtige verhouding tussen de verschillende facetten.

### De invloed van de niveaus op de facetten

Uit het voorgaande is gebleken dat op de verschillende niveaus een wisselende verhouding bestaat t.a.v. de aandacht die aan de verschillende facetten van het planobject wordt geschonken. Ook blijkt dat de diverse takken van wetenschap (b.v. de economie), die bij een bepaald facet betrokken zijn, op de verschillende niveaus andere technieken bezigen.

Het economische facet wordt op het nationale niveau vooral via macro-economische modellen en berekeningen benaderd. Op het regionale vlak is men vooral geïnteresseerd in de globale berekening van het effect van de deelprojecten, welke men o.a. via de methode van de capital input-output methode vaststelt. Daarnaast wordt door de economen getracht tot nieuwe technieken te komen, zoals b.v. de regionale input-output accounting (Cao Pina, 1961, p. 305). Op het lokale vlak worden meestal de technieken van de bedrijfseconomie toegepast. De sociale wetenschappen zijn nog niet zover ontwikkeld dat zij over verschillende technieken voor de diverse niveaus van planning beschikken. Het fysische aspect komt bij de nationale planning alleen aan bod bij b.v. de globale bodembestemming of de macro-structuur van b.v. het verkeerswezen. Op regionaal niveau wordt deze rol veel belangrijker, omdat hier de bodembestemming een essentieel deel van het regionale plan uitmaakt. Ten slotte domineert het fysische aspect bij de lokale planning. Hier wordt in concreto de wijze weergegeven waarop de projecten moeten worden gerealiseerd. De planning mondt uit in ontwerpen voor polders, woonwijken, bruggen, installaties enz.

### De relaties tussen niveaus en fasen

Op elk niveau komen alle fasen van het planproces voor. Maar ook hier valt een zeker verschil te onderkennen wat het accent betreft, dat op de verschillende fasen wordt gelegd.



Zo wordt op het nationale niveau de meeste aandacht geschonken aan de fase van de doelstellingen en aan de prioriteiten, die aan de verschillende doelstellingen moeten worden toegekend. De programma's van handelen worden slechts schematisch aangegeven en soms volstaat men met het aangeven van de allocatie van de beschikbare middelen waarmee de diverse doeleinden moeten worden bereikt.

Op het regionale niveau brengt het stellen van de doeleinden minder problemen met zich mede, omdat men van de nationale doeleinden kan uitgaan, die men moet regionaliseren en verder uitwerken. De programma's van handelen moeten op het regionale niveau vrij ver in detail uitgewerkt zijn om tot een goede integratie van de deelprojecten te kunnen komen. Er bestaat op regionaal niveau over het algemeen een evenwichtige verhouding tussen de fasen van de doelstelling en van de planopstelling.

Op het lokale niveau behoeft men weinig aandacht meer te besteden aan de formulering van de doelstellingen. Deze zijn praktisch geheel op het regionale niveau vastgelegd. Mocht het regionale en eventueel het nationale niveau ontbreken, dan vereist de fase van de doelstelling op lokaal niveau uiteraard meer aandacht. Het programma van handelen zal zeer gedetailleerd moeten worden uitgewerkt en het opstellen hiervan zal het grootste deel van de tijd opeisen.

#### De relaties tussen sectoren en facetten.

Bij de planning binnen de verschillende sectoren zal de aandacht, die aan verschillende facetten geschonken dient te worden, variëren. In de zgn. economische sector, waaronder mijnbouw, landbouw, industrie enz. resorteren, zal men de nadruk meestal op het economische facet leggen. Het economische facet is in deze sector primair en de sociale en fysische aspecten worden meestal als afgeleid beschouwd. Omgekeerd zal in de sociale sector, die o.a. het onderwijs en de volksgezondheid omvat, het sociale aspect primair worden gesteld en zullen de economische en fysische facetten als afgeleid worden beschouwd. Dit betekent overigens niet dat de afgeleide facetten van minder essentieel belang zouden zijn, maar zij worden eerst op de tweede plaats in ogenschouw genomen. Het blijft mogelijk dat een afgeleid facet naderhand een beslissende invloed uitoefent op de gehele ontwikkeling van de desbetreffende sector.

#### Samenvatting

Uit de hiervoor gegeven beschrijving van het model van de meerdimensionale overheidsplanning blijkt de ingewikkeldheid van dit onderdeel van overheidsactiviteit. Het plansubject kan zich opdelen in planorganen voor de verschillende niveaus en sectoren. Daarmede gaat een specialisatie gepaard ten behoeve van de verschillende facetten van het planobject. De onderdelen van het plansubject worden, ieder op zich, geconfronteerd met een doorlopend planproces, dat vaak meerdere plancycli omvat. De aard van de planactiviteiten wordt zowel bepaald door het niveau van het plansubject dat de planning uitvoert als door dat deel van land en volk dat het planobject is waarvoor gepland wordt. Voor een goede gang van zaken is het van het grootste belang dat de overheidsplan-

ning overzichtelijk blijft. Het is gewenst dat het planobject, de samenleving waarvoor gepland wordt, een goed inzicht kan verkrijgen in het doel, de betekenis en de consequenties van de ontwikkeling die door het plansubject wordt voorgesteld.

Zeer schematisch zou het functioneren van de meerdimensionale overheidsplanning, zoals deze hier in zijn ideaalvorm is beschreven, als volgt kunnen worden weergegeven. Het planproces vangt aan op het nationale niveau. Hierbij wordt reeds direct de sectorplanning van belang. In wisselwerking tussen de nationale planning en de sectorplanning komt het nationale plan tot stand, waarna de sectorplannen definitief kunnen worden uitgewerkt. Vooral het stellen van doeleinden en het economische facet eisen in deze periode een belangrijk deel van de aandacht op.

In het kader van het nationale plan worden de regionale plannen opgesteld. Op dit niveau wordt aan het stellen van de doeleinden en het opstellen van de programma's van handelen ongeveer gelijke aandacht besteed. Vooral de com-

SCHEMA 3. De elementen van het planproces

I. Niveaus	II. Sectoren	III. Facetten	IV. Fasen
a. nationaal	a. primaire sectoren	a. sociaal	a. het stellen van doeleinden
b. regionaal	mijnbouw	b. economisch	reële doelstellingen
c. lokaal	landbouw	c. fysisch	1. tentatieve reële doelstellingen
	veeteelt		2. definitieve reële doelstellingen
	visserij		b. planopstelling
	b. secundaire sectoren		1. analyse huidige situatie
	industrie		2. opstellen programma's van handelen
	c. tertiare sectoren		3. vaststellen van termijnen van realisatie
	handel		4. toetsen van de realiseerbaarheid
	verkeer en transport		5. keuze van optimale realiseerbare programma's van handelen
	interne en externe veiligheid		6. integratie van de programma's van handelen
	bestuur		7. opstellen en uitbrengen van het plan
	gezondheid		
	onderwijs		c. evaluatie

prehensieve aanpak, d.w.z. een evenwichtige spreiding van de aandacht over de verschillende sectoren en facetten is van belang. Het regionale plan kenmerkt zich door zijn coördinerend karakter, het verbindt de diverse niveaus, het coördineert de sectoren waarbinnen men reeds tot deelprojecten is gekomen en het integreert de verschillende facetten.

Ten slotte vindt de overheidsplanning haar afsluiting in de lokale planning, die soms projectplanning is. Op dit niveau vraagt de opstelling van de definitieve en concrete programma's van handelen de meeste aandacht. In deze programma's domineert in de regel het technisch aspect. Maar ondanks het overheersen van het technisch aspect blijft het principe van de comprehensiviteit ook voor de planning op het lokale niveau van kracht. Na de planvaststelling volgt de uitvoering die door de evaluatie wordt begeleid. Geruggesteund door de evaluatie-gegevens kan een nieuwe plancyclus ingezet worden met het stellen van de doeleinden.

In het voorgaande is duidelijk naar voren gekomen dat, wil men tot een geïntegreerde overheidsplanning komen dit niet verkregen kan worden door één geïntegreerd plan op te stellen. Een nationaal of regionaal plan, hoe optimaal hierin de verschillende ontwikkelingen van een land ook zijn geïntegreerd, zal op zich geen geïntegreerde ontwikkeling tot stand brengen. Eerst wanneer de plannen van de diverse onderdelen van het gehele plansubject van de meerdimensionale overheidsplanning op verantwoorde wijze op elkaar zijn afgesteld kan van een wezenlijk geïntegreerde planning worden gesproken. Het model voor de meer dimensionale overheidsplanning geeft in grote lijnen aan hoe deze integratie bij de verschillende overheidsplannen tot stand kan komen.

Tot slot moet nog opgemerkt worden dat geïntegreerde planning eerst dan tot een evenwichtige ontwikkeling zal leiden wanneer er ook een geïntegreerde uitvoering plaatsvindt.

Bij de relaties tussen de niveaus is reeds aangegeven dat in de beginperiode van een planproces van de overheid een andere opeenvolging van de verschillende plannen kan plaatsvinden. Vaak treft men reeds lokale en projectplanning aan nog voordat een nationaal plan tot stand is gekomen. In vele ontwikkelingslanden gaat men, nadat het nationale plan gereed is gekomen, over tot lokale of projectplanning nog voordat regionale en sectorplannen gereed zijn. In de aanvang zullen vaak als gevolg van gebrek aan gegevens de verschillende fasen van het planproces maar ten dele tot hun recht komen.

Voordat het proces van meerdimensionale overheidsplanning geheel zal kunnen functioneren zoals hiervoor is aangegeven, zullen naar schatting 5-10 jaar van overheidsplanning nodig zijn. Eerst na zo'n periode zal men voldoende inzicht hebben verkregen in de relaties tussen de verschillende onderdelen en voldoende gegevens hebben kunnen verzamelen om het planproces conform het relatiemodel te laten functioneren.

Deze lange aanloopperiode wordt mede veroorzaakt door het feit dat van meerdimensionale overheidsplanning eerst gesproken kan worden wanneer het gehele planobject, voor zover dit bij de ontwikkeling betrokken is, in het planproces is opgenomen. De aanwezigheid van b.v. één sectorplan, dat geheel vol-

doet aan de eisen die in het relatiemodel aan een sectorplan zijn gesteld, geeft alleen aan dat men bekend is met de techniek van de sectorplanning. Maar eerst wanneer van alle belangrijke sectoren plannen zijn opgesteld kan gesteld worden dat er sectorplanning in de zin van de meerdimensionale overheidsplanning plaatsvindt. Ditzelfde geldt voor de regionale planning.

Uit het relatiemodel blijkt nl. dat eerst wanneer alle belangrijke onderdelen van het planobject in het planproces zijn opgenomen de vermelde relaties geheel tot hun recht kunnen komen. Wordt nl. slechts één streekplan uitgewerkt dan bestaat het gevaar dat de ontwikkeling zich in dit gebied concentreert en uiteindelijk een geografisch onevenwichtige groei tot stand komt. Evenmin kan in zo'n geval nagegaan worden of de ontwikkelingen in de overige delen van het land te zamen uiteindelijk het resultaat geven zoals dit in het nationale plan is aangegeven. De relaties tussen de verschillende sectorplannen zijn eveneens zeer nauw. Er bestaat b.v. tussen het landaanwinningsprogramma en de ontwikkeling van het nationale wegennet een nauw verband. Het slagen van een sectorplan voor de industrialisatie zal tevens bepaald worden door de ontwikkelingen die in de onderwijssector plaatsvinden.

Uit het voorgaande blijkt dat afgezien van het voorkomen van de verschillende elementen en relaties van het model van de meerdimensionale overheidsplanning ook nog moet vaststaan dat dit proces het gehele planobject of althans de belangrijkste elementen daarvan heeft bestreken voordat geconstateerd mag worden dat er in een land meerdimensionale overheidsplanning heeft plaatsgevonden.

#### 2.4. ORGANISATORISCHE ASPECTEN VAN DE OVERHEIDSPANNING

Gebleken is dat het plansubject van de meerdimensionale overheidsplanning over het algemeen uit verscheidene organen zal bestaan, die op verschillende plaatsen in het overheidsapparaat kunnen zijn gesitueerd. Voor een goed verloop van de meerdimensionale planning is het noodzakelijk dat deze planorganen op de juiste wijze in het overheidsapparaat zijn ingebouwd en dat tussen deze planorganen een goede communicatie bestaat.

Uit het model voor de meerdimensionale overheidsplanning zijn de volgende planorganen af te leiden. Op elk van de niveaus kan men zich planorganen denken. Op het nationale niveau is ten minste één planorgaan te verwachten. Op het regionale niveau kunnen meerdere planinstellingen aanwezig zijn, doordat in de regionale overheidsorganisatie (b.v. van de provincie) planorganen worden opgenomen. Ten slotte bestaat de mogelijkheid dat ook de lokale overheidsorganen over een eigen planapparaat beschikken.

Naast deze indeling in niveaus is het ook mogelijk op basis van de indeling van het planobject in sectoren, binnen het plansubject een aantal planorganen op te bouwen die met de planning van een bepaalde sector zijn belast. Daar het overheidsapparaat in de meeste landen uit verschillende onderdelen is opgebouwd die belast zijn met het bestuur van een sector, zoals de Ministeries van Landbouw, Onderwijs, Verkeerswezen enz., zullen de planorganen belast met

de sectorplanning meestal een onderdeel uitmaken van de departementen.

Zoals eerder werd vermeld bestaat er een zekere rangorde tussen de verschillende planorganen. Zeer schematisch zullen hier een aantal relaties aangegeven worden, die uit deze rangorde voortvloeien.

Het planorgaan op het nationale niveau dat aangeduid kan worden als het 'Nationale Planbureau' of het 'Centrale Planbureau' heeft een leidinggevende en coördinerende functie zowel t.a.v. de planorganen op het regionale niveau als t.a.v. de planorganen voor de verschillende sectoren. Deze leidinggevende en coördinerende functie is van essentiële betekenis voor het gehele verloop van de overheidsplanning. In verband hiermee is het gewenst dat het Nationale Planbureau een invloedrijke positie inneemt t.o.v. de planorganen van de lagere niveaus en t.o.v. de planorganen voor de sectoren.

In dit verband verdient de plaatsing van het Nationale Planbureau rechtstreeks onder b.v. de (Minister )President aanbeveling. Ook de regionale planorganen zullen invloed moeten kunnen uitoefenen op de planning, die op het lokale niveau wordt bedreven, terwijl zij tevens in een zodanige relatie tot de sectorplanning moeten staan dat een regionale integratie mogelijk wordt. Bij de planning op het lokale niveau bestaat de mogelijkheid een deel van de planactiviteiten, met name de projectplanning, naar de uitvoerende sector af te stoten. De projectplanning voor b.v. de wegenbouw, landaanwinning of de bouw van overheidsgebouwen vindt vaak plaats binnen één ministerie, nl. dat van Openbare Werken.

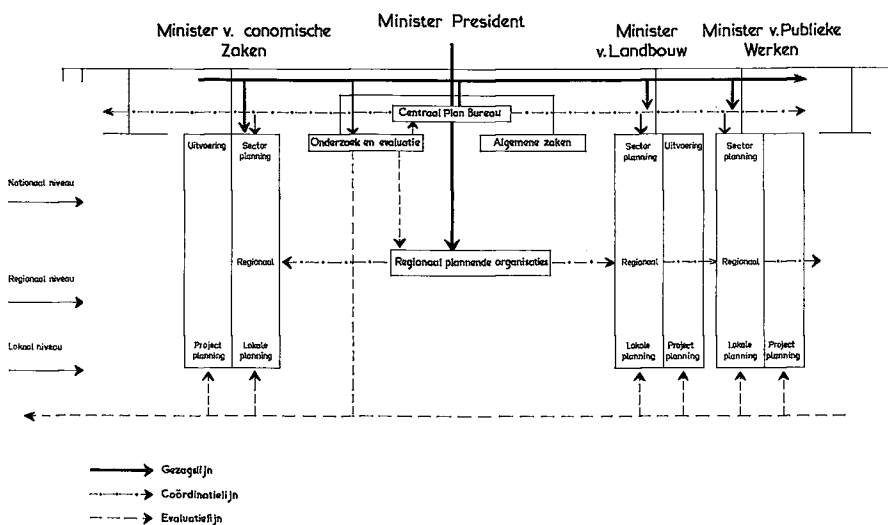
De hierboven aangegeven structuur van het planapparaat zal eerst dan realiseerbaar zijn wanneer het land van voldoende omvang is en de overheidsorganisatie zodanig is ontwikkeld dat een differentiatie van het planapparaat gerechtvaardigd is. In landen van geringe omvang vindt een concentratie van de planactiviteiten op het nationale niveau plaats. Zo kan de nationale en regionale planning bijeengebracht worden door in het Nationale Planbureau een afdeling voor de nationale planning en een afdeling voor de regionale planning in te richten. Het verdient aanbeveling de lokale planning door een aparte organisatie te laten verrichten. Nationale en regionale planning hebben min of meer hetzelfde karakter. Zij brengen beide strategische c.q. kadervormende plannen voort. De lokale planning daarentegen is een tactische planning en eist een veel groter gevoel voor detail. Deze zin voor detail kan bij het opstellen van nationale en regionale plannen vertroebelend werken. Het is tevens mogelijk dat het Nationale Planbureau voor een belangrijk deel met de sectorplanning wordt belast. Het is evenwel gewenst dat op het hoogste niveau van elk ministerie ten minste één persoon wordt vrijgemaakt die zich in overleg en in samenwerking met het Nationale Planbureau aan de sectorplanning van zijn departement kan wijden.

Afgezien van de omvang van het land en de graad van ontwikkeling van het overheidsapparaat heeft ook de structuur van de staat invloed op de organisatie van de planinstellingen en hun onderlinge relaties. Zo zal in federatieve staten, uiteraard afhankelijk van de graad van aan de deelstaten verleende autonomie,

de invloed van het Nationale Planbureau op de lagere niveaus geringer zijn dan in de eenheidsstaat.

Naarmate de ministeries een grotere zelfstandigheid hebben en de Minister-President minder gezag kan uitoefenen over deze ministeries zal het voor het Nationale Planbureau moeilijker worden om de sectorplanning zodanig te beïnvloeden dat een evenwichtige ontwikkeling van de sectoren verzekerd is.

In schema 4 is een schetsmatig overzicht gegeven van de plaats van de planorganisatie in het overheidsapparaat en de gewenste relatie tussen de verschillende planinstellingen. De mogelijkheid bestaat het planobject op een andere wijze in de overheidsorganisaties op te nemen. Het is evenwel van belang dat de in het schema aangegeven gezagscoördinatie- en evaluatielijnen, zij het wellicht in vereenvoudigde vorm, gehandhaafd blijven. Deze relaties tussen de onderdelen van het plansubject zijn van groot belang voor een goed functioneren van de meerdimensionale overheidsplanning.



SCHEMA 4. Schematisch overzicht van de plaats van de planorganisatie in een overheidsapparaat.

### III. DE TOETSING VAN DE OVERHEIDSPLANNING IN SURINAME AAN HET MODEL VAN DE MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPLANNING

#### 1. INLEIDING

In het voorafgaande deel van deze studie is een relatiemodel voor de meerdimensionale overheidsplanning ontwikkeld. In het hierna volgende deel zullen de planactiviteiten van de Surinaamse overheid in de periode 1952–1964 aan het model worden getoetst. Zoals eerder gesteld zal hierbij het hoofddaccent worden gelegd op de bestudering van de werkwijze die bij de overheidsplanning is gevolgd.

Daar overheidsplanning een activiteit is die sterk beïnvloed wordt door de situatie waarin zij wordt bedreven, zal eerst een overzicht worden gegeven van de omstandigheden in Suriname gedurende deze periode. Het ligt niet in de bedoeling over te gaan tot een uitvoerige beschrijving van de situatie, daarvoor zij verwezen naar de vele overzichten die in publikaties sinds de tweede wereldoorlog zijn verschenen. Wel zullen in het kort die kenmerken van Suriname worden besproken die van belang zijn voor de overheidsplanning. Hierbij zal speciale aandacht worden geschonken aan de planorganen, hun plaats in het overheidsapparaat van Suriname en hun werkwijze. De toetsing van de Surinaamse overheidsplanning aan het model is beperkt tot een aantal planactiviteiten (zie schema 5). In de periode 1952–1964 is nl. zeer veel werk verricht door de verschillende planorganen van de Surinaamse overheid. Door al deze werkzaamheden in de toetsing te betrekken zouden vele herhalingen ontstaan wat een omvangrijke en weinig overzichtelijke studie tot gevolg zou hebben.

Er zijn een drietal nationale plannen besproken, nl. de plannen 1952 en 1954 die als één geheel zijn beschouwd, de herziening van het Tien Jaren Plan die in 1959 gereed kwam en het Raamwerk Integraal Opbouwplan dat in 1963 werd uitgebracht. De reden om een drietal nationale plannen te behandelen lag niet alleen in het feit dat zodoende een inzicht kan verkregen worden in de ontwikkeling van de nationale planning, maar vooral in de omstandigheid dat het nationale plan het kader geeft waarbinnen de overige planactiviteiten dienen plaats te vinden. Het werd daarom noodzakelijk geacht voor de gehele periode die hier bestudeerd werd, de belangrijkste planactiviteiten op nationaal niveau te bespreken. Vervolgens worden een streekplan en een lokaal plan geanalyseerd. Daarna komen een tweetal sectorplannen aan de orde. De keuze van twee sectorplannen vindt haar grond in de geheel verschillende opzet die in de sectorplanning mogelijk blijkt te zijn. Het eerste sectorplan dat een onderdeel uitmaakte van de herziening van het Tien Jaren Plan van 1959 is een sectorplan

SCHEMA 5. Onderdelen van de planactiviteiten van de Surinaamse overheid die voor de toetsing aan het model van de meerdimensionale planning in ogenschouw zijn genomen

soort plan	naam van het plan	planperiode	uitgebracht in	opgesteld door
nationaal plan	Tien Jaren Plan voor Suriname	1955-1965	1954	Stichting Planbureau Suriname
nationaal plan	Van 1960 tot 1965 Rapport v. d. Adviesraad voor de Herziening van het Tien Jaren Plan	1960-1965	1959	Adviesraad voor de Herziening van het T.J.P.
nationaal plan	Raamwerk Integraal Opbouwplan Suriname 1963-1972	1963-1972	1963	Stichting Planbureau Suriname
regionaal plan	Een Ontwerp voor het Streekplan Nickerie	1965-1975	1964	Missie van de E.E.G. in het kader v. d. Stichting Planbureau Suriname en het Bureau Landelijke Opbouw
lokaal plan	Het project La Poule	1957-1966	1957	Bureau Landelijke Opbouw
sectorplan	Het agrarisch produktiedoel	1960-1965	1959	Adviesraad voor de Herziening van het T.J.P.
sectorplan	Het Centraplan	-	1957-1960	Bureau Landelijke Opbouw, Afdeling Planologie en de Commissie Centrumvorming
evaluatie-rapport	Polder Settlement no. 1 La Poule	1957-1961	1961	Surinam-American Technical Cooperative service

voor de ontwikkeling van de landbouw en heeft praktisch geheel betrekking op de activiteiten van één ministerie, nl. dat van Landbouw, Veeteelt en Visserij. Het Centraplan daarentegen geeft aan op welke wijze een beter woonklimaat in de agrarische gebieden kan worden geschapen en bestrijkt het werkterrein van vele ministeries en heeft als gevolg daarvan een duidelijk coördinerend karakter niet alleen in verticale zin maar ook interdepartementaal. Tot slot wordt een evaluatierapport besproken. Hiermede zijn van de belangrijkste onderdelen van de overheidsplanning in Suriname een of meerdere voorbeelden in ogenschouw genomen.

Bij de toetsing is als volgt te werk gegaan. Eerst is een korte samenvatting van de diverse plannen gegeven. Daarna is bepaald in hoeverre de besproken plannen de eigenschappen hebben die in het relatiemodel van de meerdimensionale overheidsplanning zijn aangegeven. Vervolgens is nagegaan of de relaties, die volgens het model tussen de verschillende plannen zouden moeten bestaan, ook in Suriname aanwezig waren. Daar eerst van meerdimensionale overheidsplanning gesproken kan worden wanneer alle of althans de belangrijkste onderdelen van het planobject in het planproces betrokken zijn, is vervolgens aan-



gegeven in hoeverre de plansoort die besproken is tot nu toe slechts op een beperkt deel van het planobject is toegepast of dat het voor het geheel van het planobject, dat door deze plansoorten bestreken moet worden, is uitgewerkt.

Tot slot is aangegeven binnen welk institutioneel kader de plannen tot stand zijn gekomen en welke werkwijze bij het opstellen van de plannen is gevolgd. Hierbij is de aandacht niet alleen beperkt tot de afzonderlijke plannen als resultaat van een specifieke planactiviteit. Tevens is getracht aan te geven welke consequenties, voor de administratieve werkwijze betreffende de planactiviteit van de overheid, voortvloeien uit het feit dat de diverse planactiviteiten en de daaruit voortvloeiende plannen zulke nauwe relaties hebben. Met andere woorden getracht is na te gaan in hoeverre in Suriname bij de totaliteit van de planactiviteiten de procedure is gevolgd die noodzakelijk is wil men tot multi-dimensionale overheidsplanning komen.

## 2. ANALYSE VAN DE SURINAAMSE SITUATIE

### 2.1. HISTORISCHE ACHTERGROND

Kort nadat de Europeanen zich in 1650 in Suriname gevestigd hadden ontwikkelde zich daar een bloeiende landbouw. Op plantages, gelegen langs de rivieren in de vruchtbare kuststreek, werden produkten zoals suiker, koffie en cacao verbouwd. In korte tijd kreeg Suriname de faam een van de rijkste kolonies van het Westelijk halfrond te zijn. De royale leefwijze van de kolonisten, de overinvesteringen in het bedrijf, een misoogst in 1770 en grote moeilijkheden met de uit Afrika ingevoerde slaven van wie een deel, nadat zij de bossen waren ingevlucht, geregeld plantages overvielen en de rust van de kolonie ernstig verstoorden, brachten reeds spoedig deze welvaart aan het wankelen. Als gevolg van een aantal financiële crises in het einde van de 18de eeuw op de beurs van Amsterdam moesten vele plantages worden verkocht aan geldschieters in Nederland. Hierdoor nam het aantal plantage-eigenaren, dat zich zelf met het beheer van de plantages inliet, snel af. Men liet het toezicht over aan administrateurs die zich meer en meer in Paramaribo gingen vestigen. In de periode 1773–1863 doen zich een reeks van ontwikkelingen voor, die een gestage achteruitgang van de plantages tot gevolg had. De invoer van het continentale stelsel ontnam aan de Surinaamse landbouw de afzetmarkt voor zijn belangrijkste produkt, t.w. suiker. De katoencultuur raakte na het einde van de Amerikaanse burgeroorlog in verval. De arbeidsmarkt kreeg, nadat in 1808 de slavenhandel werd verboden, met een chronisch arbeidstekort te kampen. De belangstelling in Nederland van zowel de ondernemers als het kapitaal was in het begin van deze periode geheel gericht op de wederopbouw van de Nederlandse economie, die zich moest herstellen van de gevolgen van de Napoleontische tijd en de afscheiding van België. Daarna richtte de belangstelling zich vooral op Oost-Indië, dat eveneens beschikte over rijke gronden en dankzij haar omvangrijke bevolking een aanzienlijk arbeidspotentieel had en bovendien een goede afzetmarkt vormde voor de opkomende Nederlandse industrie, met name voor de textielnijverheid. De gebeurtenissen die plaatsvonden in de periode 1863–1910 hebben wederom een verslechtering van de economische positie van de plantagelandbouw tot gevolg. De afschaffing van de slavernij in 1863 noodzaakt de plantagebeheerders om arbeiders van buitenaf aan te trekken. Na enkele incidentele particuliere immigraties werden vanaf 1873 onder leiding van de overheid in groten getale arbeiders aangetrokken uit India en later uit Indonesië. De opening van het Suezkanaal in 1869 verslechterde de verkeersgeografische positie van Suriname. Bovendien had de landbouw te kampen met een aantal ernstige ziekten en plagen. Als gevolg hiervan verkeerde de plantagelandbouw bij de aanvang van de 20ste eeuw, alle overheidssteun ten spijt, in deplorabele omstandigheden.

Vlak voor de afschaffing van de slavernij gaat de overheid haar aandacht meer richten op de kleinlandbouw, al ziet zij deze nog steeds dienstbaar aan de plantagelandbouw. Steeds meer worden de immigranten en met name de Hindoeestanen in de gelegenheid gesteld zich als kleine zelfstandige boeren te gaan ves-

tigen. In de aanvang werd gepoogd de landbouwkolonies in de buurt van de plantages te plaatsen, opdat zodoende een zeker arbeidspotentieel voor de grootlandbouw beschikbaar bleef. Het duurde nog tot vlak voor het uitbreken van de tweede wereldoorlog voordat de overheid overging tot een kolonisatiepolitiek die los stond van de plantagelandbouw.

Het is eerst in de periode van 1900–1950 dat de gestage achteruitgang van de plantagelandbouw een principiële wijziging in de agrarische structuur van Suriname tot gevolg heeft. Werd in 1900 nog 90% van de agrarische produktie voortgebracht door de grootlandbouw en 10% door de kleinlandbouw, in 1950 was dit juist het tegenovergestelde. Dit betekende dat een groot deel van de agrarische produktie zich beperkte tot de binnenlandse markt en voor een groot deel niet eens het landbouwbedrijf verliet, wat een nadelige invloed op de Surinaamse betalingsbalans had. Tevens trad een verlaging van de produktie per agrarische werker op.

Het is de bauxiet geweest, die, in 1915 ontdekt, Suriname voor een algeheel economisch débâcle heeft behoed. De mijnbouwsector is sindsdien een steeds belangrijker aandeel in de economie van Suriname gaan innemen. Zo werd in 1960 80% van de exportwaarde gevormd door de bauxietuitvoer en nam de mijnbouwsector 31,7% van het nationale inkomen voor haar rekening.

Het is tegen deze historische achtergrond dat men de onevenwichtige economische structuur van Suriname alsmede de plurale samenstelling van haar bevolking met de daaruit voor de overheid voortvloeiende problemen moet bezien.

## 2.2. DE NATUURLIJKE HULPBRONNEN

Suriname biedt met zijn 143.000 km<sup>2</sup>, waarvan naar schatting 6.200.000 ha voor de landbouw geschikt zijn, zeer ruime expansiemogelijkheden voor haar snel groeiende bevolking die in 1959 slechts 45.000 ha voor landbouwdoeleinden in gebruik had genomen. De meest vruchtbare gronden bevinden zich, voor zover bekend, in de klei-arealen van de jonge kustvlakten. Deze kleigronden kenmerken zich door een grote chemische rijkdom, maar leveren als gevolg van hun fysische structuur aanzienlijke problemen op voor de grondbewerking. Bovendien zijn grote kapitalen gemoeid bij het ontginnen van deze gronden. Meer naar het zuiden treft men de oude kustvlakte aan met een zeer wisselende grondgesteldheid. De aanzienlijke spreiding van, voor de landbouw bruikbare gronden maakt een grootscheepse landbouwontwikkeling in deze streek niet waarschijnlijk. In de daarop volgende Zanderij-formatie zijn overwegend arme gronden gelegen. Van het heuvel- en bergland is nog weinig bekend, al zijn er aanwijzingen dat deze lateritische gronden meer mogelijkheden bieden dan aanvankelijk werd vermoed.

Suriname is gelegen in het zgn. tropische regenwoudklimaat. Er zijn twee regentijden en twee droge tijden die zich kenmerken door hun grote onregelmatigheid. Hierdoor is men genoodzaakt zowel kostbare voorzieningen voor de afwatering als voor de irrigatie te treffen. Bovendien brengen de onregelmatig

invallende regens problemen met zich mede zowel voor de verbouw van verschillende gewassen als voor de landaanwinning.

De delfstoffenrijkdom bestaat voor zover nu bekend overwegend uit bauxietvoorkomens. Naast de bauxietvoorkomens van de oude kustvlakte kent men sinds enige tijd ook belangrijke bauxietreserves in het Nassau- en Lelygebergte. Ook in het Adampada-gebied (zie kaart 1) zijn onlangs rijke vondsten gedaan. Men raamt de bauxietvoorraad aldaar op 300 miljoen ton bauxiet van de eerste kwaliteit en 300 miljoen ton bauxiet van tweede kwaliteit.

Daarnaast zijn er goudvoorkomens van beperkte omvang aan de Bovenmarowijne en is men bezig met een exploratie naar aardolie voor de westkust van Suriname.

De omvangrijke bauxietvoorkomens en de wens deze in Suriname te verwerken, hebben ertoe geleid dat men belangstelling is gaan tonen voor het aanwezige waterkrachtpotentieel. In 1965 kwam de stuwdam bij Brokopondo gereed. De hierbij behorende centrale zal jaarlijks 150.000 kW aan elektriciteit gaan leveren. In het gebied van Adampada wordt het waterkrachtpotentieel door prof. BLOMMESTEYN op 1.500.000 kW geschat.

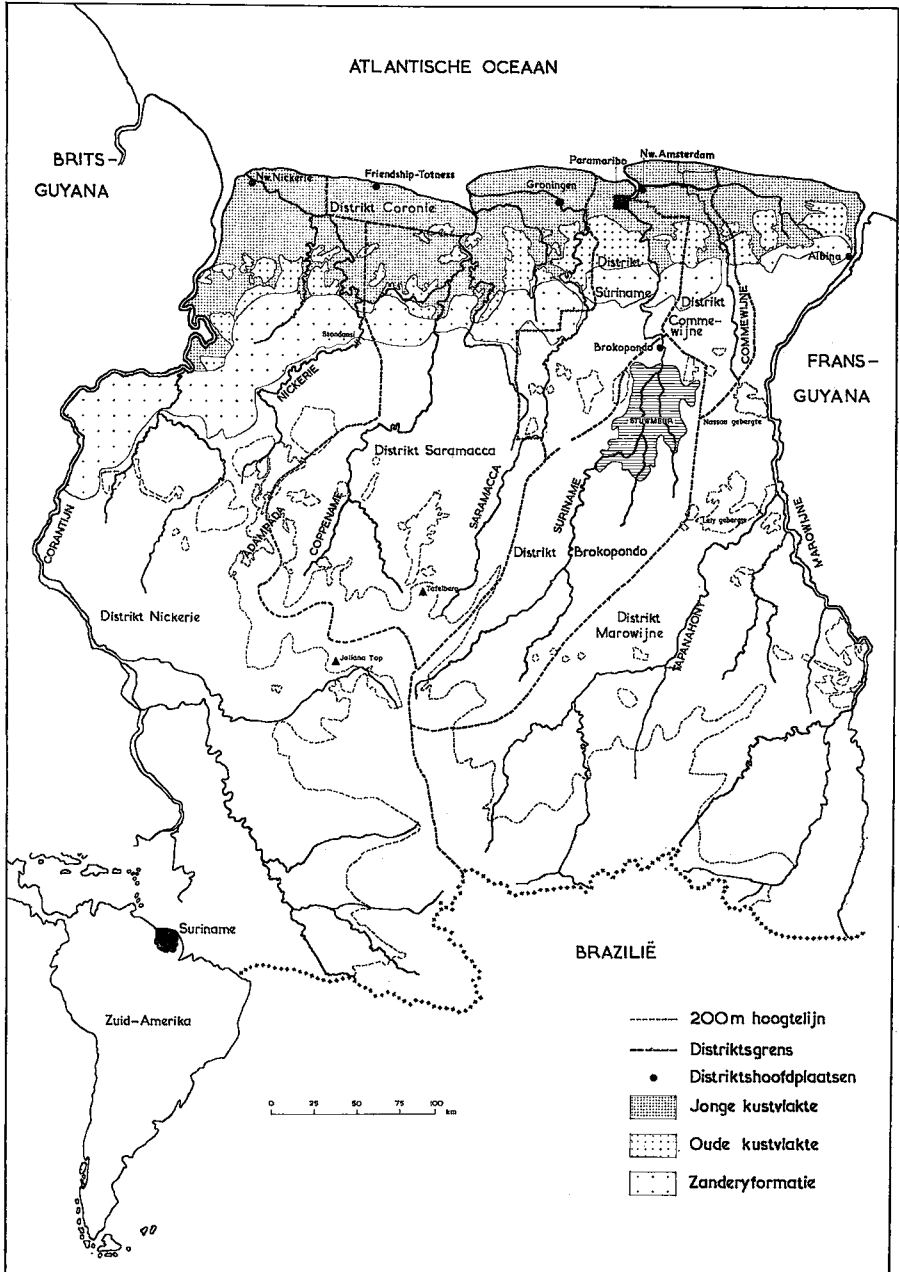
Suriname is voor 80% met loofhout bedekt, toch is het bosbouwpotentieel van geringere omvang dan men op het eerste gezicht zou vermoeden, daar slechts een deel van het areaal, als gevolg van de hoge kosten van ontsluiting, economisch exploitabel is.

Uit het voorgaande blijkt dat Suriname over een aantal belangrijke natuurlijke hulpbronnen beschikt. Met name zijn omvangrijke bauxietreserves en zijn uitgestrekte voor de landbouw geschikte arealen zullen van groot belang zijn voor de toekomstige ontwikkeling van het land.

### 2.3. DE ECONOMISCHE STRUCTUUR

In de laatste decennia is het aandeel van de landbouw in het nationale produkt gestaag verminderd, ondanks de zeer aanzienlijke investeringen die na 1954 in de agrarische sector zijn gedaan. Ook het procentuele aandeel van de mijnbouw in het nationale produkt is verminderd. Daarentegen is de industriële activiteit in de periode 1954-1955 toegenomen. Een snelle uitbreiding van deze sector wordt evenwel belemmerd door de geringe omvang van de binnenlandse markt, het gebrek aan grondstoffen, de ongunstige verkeersgeografische ligging, de wisselkoers, de relatief hoge lonen en het ontbreken van ondernemerscapaciteiten bij de lokale bevolking. De overheid en de handel hebben nog steeds een onevenredig groot aandeel in de nationale economie. Vooral de zeer aanzienlijke toename van de overheidsuitgaven, gevolg van de snelle groei van het ambtenarenapparaat, en de daaruit voortvloeiende begrotingskosten dreigen een ernstig storende factor voor de verdere ontwikkelingen van het land te worden. De centrale plaats die de mijnbouw in Suriname inneemt komt nog het meest tot uitdrukking in het feit dat 70-80% van de uitvoerwaarde voor rekening van de bauxiet komt. Ondanks deze omvangrijke bauxietuitvoer vertoont de handelsbalans van Suriname een structureel tekort. Hierin is de laatste tijd weinig

KAART 1. Overzichtkaart Suriname.



verandering gekomen daar de invoer even snel en soms sneller toeneemt als de uitvoer. Deze toename is maar ten dele toe te schrijven aan de import van kapitaalgoederen, die voor de ontwikkeling van belang zijn. Voor een verbetering van deze betalingsbalans is het noodzakelijk dat in de komende jaren de consumptie van importgoederen achterblijft bij de productie van exportgoederen.

Ondanks het feit dat in 1960 31,7% van het nationale produkt door de mijnbouw werd voortgebracht, was slechts 3,2% van de arbeidsmacht in deze sector aanwezig. In de landbouw daarentegen bracht 48,9% van de arbeidsmacht slechts 12,8% van het nationale produkt voort. Hieruit blijkt duidelijk een groot verschil in arbeidsproductiviteit tussen de verschillende sectoren. Dit heeft een ongelijke verdeling van het nationale inkomen tot gevolg.

De Surinaamse overheid kampt momenteel met een omvangrijk werklozenprobleem dat zich vooral concentreert in en rond Paramaribo, en dat ernstige financiële, sociale en politieke consequenties voor de verdere ontwikkeling van Suriname met zich medebrengt. De aanwezige arbeidsmacht, kenmerkt zich, althans voor een ontwikkelingsland, door een hoog peil van ontwikkeling, waardoor een gezonde basis voor verdere specialistische opleidingen is gelegd. Over het algemeen ontbreken er in Suriname personen die beschikken over voldoende leidinggevende capaciteit. Problemen rond de arbeidsdiscipline doen zich voor maar tot nu toe slechts in beperkte mate.

### 3 2.4. DE SOCIALE STRUCTUUR

Suriname heeft een opvallend hoog geboorte-overschot. Reeds gedurende enige jaren is het sterftcijfer gedaald tot 8,5 per duizend, terwijl het geboortecijfer is gestegen tot 47 per duizend. Als gevolg hiervan neemt de op zichzelf nog kleine bevolking snel in omvang toe, in 1919 104.000 inwoners, in 1950 196.000, in 1965 340.000 en geschat wordt dat het inwonertal in 1975 500.000 zal bedragen. Deze snelle groei brengt een aanzienlijke verjonging van de bevolking met zich mede. Dit heeft vooral voor het onderwijs belangrijke consequenties. Ook is een belangrijke toeneming van de beroepsbevolking te verwachten. Een raming van de mannelijke beroepsbevolking verwacht 68.000 personen in 1965, 84.200 personen in 1970 en 105.600 personen in 1975. Het opvangen van de nieuwe mannelijke beroepsbevolking en het verminderen van de werkeloosheid zal hoge eisen stellen aan de economische ontwikkeling van Suriname. Temeer daar momenteel uit het aanzienlijke aantal werkelozen een zekere economische overbevolking t.o.v. het huidige produktie-apparaat is af te leiden. Voor de ontwikkeling op langere termijn evenwel is een snelle groei van de Surinaamse bevolking dringend gewenst.

De geografische mobiliteit van de bevolking van Suriname in het verleden wordt nog steeds gekenmerkt door het feit dat met name de Hindoestanen en de Javanen nog maar kort in Suriname zijn gevestigd. Zo was in 1950 nog 14% van de totale bevolking buiten Suriname geboren. Ook binnen Suriname bleef de bevolking beweeglijk wat bleek uit het feit dat in 1950 nog maar 53% van de bevolking woonachtig was in zijn geboorteplaats.

Het merendeel van de geografische mobiliteit was gericht op Paramaribo, waar in 1950 50% van de bevolking woonachtig was, terwijl in een straal van 30 km rond deze stad 90% van de bevolking was geconcentreerd. In verschillende migratiegolven hebben zowel de Creolen, Hindoestanen en Javanen aan dit urbanisatieproces deelgenomen.

Daar voor deze grote bevolkingsconcentratie in Paramaribo geen economische bestaansgrond aanwezig was ontstond hier een omvangrijke werkeloosheid. Het grote aantal werkelozen in Paramaribo, dat politiek van veel betekenis is gezien het grote aantal zetels dat Paramaribo vertegenwoordigt in de Staten van Suriname, maakt dat de opeenvolgende regeringen zich genoodzaakt hebben gezien voor deze werkelozen een aantal maatregelen van sociale aard te treffen. Als gevolg hiervan is in vele gevallen het levensniveau van de werkelozen gunstiger geworden dan dat van de werknemer in de laagste rangen van de landarbeidersstand of zelfs dat van de kleinere zelfstandige landbouwers. Dit brengt het gevaar van een verdergaande urbanisatie met zich mede.

Buiten Paramaribo, Nw. Nickerie en enige mijnbouwcentra zijn er geen bevolkingsconcentraties van enige betekenis. De bevolking in de agrarische gebieden is praktisch geheel in min of meer geconcentreerde lintbebouwing gevestigd, hetgeen zowel voor de uitoefening van het landbouwbedrijf als voor de sociaal-economische verzorging, problemen met zich medebrengt.

Als gevolg van de verschillende immigraties die in het verleden tot stand zijn gekomen om te voorzien in de arbeidsbehoeften van de plantages heeft Suriname momenteel een gesegmenteerde samenleving (zie VAN LIER 1949 en HOETINK 1962). In 1960 bestond 41,37% van de bevolking uit Creolen, 37,04% uit Hindoestanen, 17,39% uit Indonesiërs, terwijl 4,2% gevormd werd door Chinezen, Libanezen, Europeanen en anderen. Afgezien van Paramaribo, waar de bevolking over het algemeen dooreenwoont, blijken zich vooral in de districten geografische concentraties van de verschillende landaarden voor te doen. Mede hierdoor bestaat er buiten Paramaribo vrij weinig contact tussen de verschillende landaarden.

Aanvankelijk kon men spreken van een 'gelaagde' gesegmenteerde samenleving. De verschillende segmenten deelde de samenleving in horizontale en aan elkaar ondergeschikte lagen in. In den beginne werd de topklasse gevormd door de Europese bestuursambtenaren en plantageeigenaren, administrateurs en directeuren. De onderste laag werd door de slaven gevormd. Hiertussen heeft een dunne middenlaag van ambachtslieden, klerken en kleine neringdoenden bestaan. Later voegt zich hierbij een laag van kleurlingen.

Na de afschaffing van de slavernij trokken de Creolen zich geleidelijk terug uit de landarbeidersstand en vestigden zich als arbeiders, kleine neringdoenden of ambachtslieden in Paramaribo. Hun plaats als landarbeider werd ingenomen door de Hindoestanen, die zich na verloop van tijd als zelfstandige boeren vestigden en zich later als handelaren of in dienstverlenende functies in Paramaribo gingen vestigen. Zij werden in de landarbeidersstand opgevolgd door de Indonesiërs. Tot 1940 blijven de verschillende landaarden overwegend binnen een of twee lagen van de maatschappij geconcentreerd. Als gevolg van de tweede

wereldoorlog, de daaruit voortvloeiende economische ontwikkeling, de soevereiniteitsoverdracht en de invoering van het algemeen kiesrecht vinden een aantal belangrijke veranderingen plaats. Er ontstaat een zeer grote sociale mobiliteit, die mede mogelijk is gemaakt door een reeds gedurende lange tijd redelijk functionerend onderwijssysteem. Daar de segmenten door deze mobiliteit nog niet ernstig worden aangetast ontstaat geleidelijk aan een 'verzuilde' gesegmenteerde maatschappij. Aanvankelijk waren de verschillende landaarden overwegend geconcentreerd binnen verschillende economische groeperingen, waardoor zij weinig met elkaar in concurrentie traden. Bovendien kon men voor de soevereiniteitsoverdracht gezamenlijk zijn agressie richten op de blanke bovenlaag. Als gevolg van de sociale mobiliteit is de economische concurrentie een belangrijke rol gaan spelen in de verhoudingen tussen de verschillende landaarden. (Dit blijkt o.a. uit de onderzoeken van VAN RENSELAAR en SPECKMANN in 1963.) Hierdoor ontstonden spanningen tussen de landaarden en met name tussen de Creoolse en Hindoestaanse groeperingen. Het feit dat de verschillende segmenten over eigen politieke partijen beschikken vergroot de reeds omvangrijke problematiek en maakt dat het gesegmenteerde karakter van de Surinaamse samenleving grote invloed zal hebben op de toekomstige ontwikkeling van het land.

Van de sociale systemen die in de Surinaamse samenleving voorkomen is de familie de belangrijkste. Bij de Hindoestanen en de Indonesiërs komt de zgn. extended family voor. Het is vooral de Hindoestaanse jointfamily die tot voor kort van groot belang is geweest voor de snelle opkomst van de Hindoestanen als zelfstandige landbouwersgroep. Momenteel zijn er aanwijzingen dat de nucleaire family, ook in agrarische gebieden, van steeds grotere betekenis gaat worden (SPECKMANN 1963). Een aanpassing van de bedrijfsvoering met name op het traditionele rijstbedrijf wordt hierdoor noodzakelijk. Tevens heeft deze ontwikkeling invloed op de bestaande huwelijksgewoonte, de positie van de ouders en van de vrouw. In de lagere sociale regionen van het Creoolse segment komt het concubinaat veelvuldig voor. Als gevolg hiervan is de vader die vaak van meerdere gezinnen deel uitmaakt, een randfiguur. Deze gezinsvorm brengt als gevolg van het ontbreken van een wettelijke erkenning van het concubinaat moeilijkheden met het erfrecht met zich mede. Ook voor de agrarische bedrijfsvoering kan het concubinaat problemen oproepen.

Na de familie komen in Suriname de doelgemeenschappen als de belangrijkste groep van sociale systemen naar voren. Vooral de politieke partijen spelen een zeer belangrijke rol in het sociale leven en hebben grote invloed op de ontwikkeling van het land.

In Suriname ontbreken over het algemeen goed georganiseerde regionale of lokale gemeenschappen. De oorzaak hiervan moet gezocht worden in de relatief korte periode dat de verschillende bevolkingsgroepen in Suriname verblijven en in de lintbebouwing. Dorpsgemeenten, vestigingsplaatsen en waterschappen zijn bestuurlijke concepties die nog weinig door de bevolking gedragen worden. Het ontbreken van krachtige, territoriale sociale systemen bemoeilijkt de regionale en lokale ontwikkeling.



De omvangrijke urbanisatie die de ontwikkeling van Suriname bedreigt wordt o.a. veroorzaakt door het feit dat enerzijds de agrarische beroepen de laagste sporten van de sociale ladder vormen en de white collar jobs in hoog aanzien staan. Dit vloeit voort uit de opmerkelijke carrières die binnen het overheidsapparaat in Paramaribo zijn gemaakt terwijl de mobiliteit in de agrarische sector gering is gebleven, o.a. als gevolg van de gronduitgiftepolitiek van de overheid. Een belangrijke wijziging in de sociale status van de agrarische beroepen is noodzakelijk voor een gezonde en evenwichtige ontwikkeling van de Surinaamse samenleving.

Er zijn geen aanwijzingen dat de cultuurpatronen van de verschillende segmenten van de Surinaamse samenleving elementen bevatten die de toekomstige ontwikkeling ernstig zullen gaan belemmeren.

De Creolen leven bij voorkeur in een stedelijke omgeving, door hun aanleg voor technische beroepen en hun ontwikkeling lenen zij zich goed voor inschakeling in het industrialisatieproces. Hun seigneuriaal getinte levensstijl (VAN RENSELAAR) maakt dat binnen deze groep geen grote particuliere besparingen zijn te verwachten.

De Hindoestanen hechten veel waarde aan bezit en hebben hiervoor in het verleden hard gewerkt en veel gespaard. Hun spreekwoordelijke spaarzin heeft in de laatste decennia voor een deel moeten wijken voor een toenemende behoefte aan een hoger welvaartsniveau. De individualistische instelling heeft bij de economische vooruitgang van deze groep een belangrijke rol gespeeld. De sterke familieband brengt de mogelijkheid van nepotisme met zich mede.

In het Indonesische normenpatroon wordt nog grote waarde gehecht aan traditie en continuïteit. Daarnaast stelt men hoge prijs op een staat van innerlijke vrede en orde. Deze wordt vaak verkregen door alle gedachten aan zorgen, verlangens en ambities uit de geest te bannen (DE WAAL MALEFIJT 1963, p. 187). Tot voor kort isoleerde men zich in de eigen groep waarbinnen men zich veilig voelde en trots was op de eigen cultuur. Er zijn aanwijzingen dat, wanneer de oudere, nog uit Indonesië afkomstige, groep de leiding zal overdragen aan de jongeren, die meestal een beter onderwijs genoten hebben, belangrijke veranderingen zullen plaatsvinden. Een grotere sociale instabiliteit binnen deze groep wordt in verband hiermede voor mogelijk gehouden.

Voor een harmonische ontwikkeling van Suriname is het noodzakelijk dat met de planning en uitvoering van het overheidsbeleid voldoende rekening wordt gehouden met de verschillende segmenten en de zeer specifieke socio-culturele structuur van de Surinaamse samenleving. De gegevens die als gevolg van sociaal onderzoek ter beschikking zijn gekomen maken dit in tegenstelling met het verleden mogelijk. Voor een verantwoord ontwikkelingsbeleid is een goed functionerend sociaal onderzoekapparaat noodzakelijk.

## 2.5. DE ADMINISTRATIEVE STRUCTUUR

Suriname maakt samen met de Nederlandse Antillen en Nederland deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden. Het heeft sinds 1954 een volledige autonomie t.a.v. binnenlandse aangelegenheden. De Koning(in) wordt in Suriname vertegenwoordigd door een Gouverneur, die het hoofd is van de Landsregering. De ministers zijn verantwoordelijk aan de Staten die elke 4 jaar rechtstreeks worden gekozen en sinds kort uit 36 leden bestaan. Er zijn 10 ministeries, nl. de Ministeries van Algemene Zaken en Binnenlandse Zaken, die meestal beheerd worden door de Minister-President en vervolgens de Ministeries van Justitie en Politie, van Volksgezondheid, van Sociale Zaken, van Openbare Werken en Verkeer, van Landbouw, Veeteelt en Visserij, van Onderwijs en Volksontwikkeling, van Financiën en van Economische Zaken. In 1958 werden de Ministeries van Sociale Zaken en Volksgezondheid bijeengevoegd en werd een nieuw Ministerie van Opbouw geformeerd.

Het politiek verantwoordelijke deel van de uitvoerende macht wordt gevormd door de ministerraad die meestal 9 leden telt. Het bestuursapparaat is in sterke mate in Paramaribo geconcentreerd. Deze centralisatie vloeit, afgezien van de voormalige koloniale structuur van het bestuursapparaat, ook voor een belangrijk deel voort uit de geringe omvang van de bevolkingsconcentraties buiten Paramaribo. Alleen Nickerie is ver genoeg van Paramaribo gelegen en heeft een voldoende aantal inwoners om de opbouw van een min of meer volledig bestuursapparaat te rechtvaardigen. Mede als gevolg van de slechte sociale en economische voorzieningen in de districten bestaat er bij de overheidsambtenaren een grote neiging om zich in de stad te vestigen. Dit heeft tot gevolg dat het beleid t.a.v. de detachering van ambtenaren in de districten met grote problemen te kampen heeft.

Het gecentraliseerde bestuur wordt in de districten uitgeoefend door de Districtscommissarissen. Zij staan aan de top van het ambtelijk apparaat. Vroeger waren de Districtscommissarissen (D.C.) onmiddellijk ondergeschikt aan de Gouverneur, die als alleenbestuurder optrad (BUISSKOOL 1954, p. 413). Momenteel is de Districtscommissaris nog steeds hoofd van alle ambtenaren in zijn district en is hij ondergeschikt aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Naarmate de bevolking in een district groter en het bestuursapparaat omvangrijker wordt en zich verder gaat specialiseren, ontstaan er meer contacten tussen de ministeries in Paramaribo en hun ambtenaren in het district. Het gevolg hiervan is dat er zich op het regionale vlak moeilijkheden in de coördinatie gaan voordoen. Een organisatorische herstructurering van het ambtenarenapparaat in de grotere districten is in verband hiermede gewenst. Momenteel telt Suriname 8 districten, nl. Nickerie, Coronie, Saramacca, Suriname, het stadsdistrict Paramaribo, Commewijne, Marowijne en het onlangs gevormde district Brokopondo (zie kaart 1).

De bevolking is alleen op nationaal niveau via de Staten vertegenwoordigd. Sinds kort worden de Staten gekozen door middel van een districtenstelsel dat gecombineerd is met een systeem voor evenredige vertegenwoordiging. Momen-

teel is een verordening bij de Staten van Suriname ingediend, houdende voorschriften omtrent de bestuursvoering van de districten waarin de mogelijkheid wordt aangegeven om districtsraden op te richten. Gehoopt wordt hierdoor de districtsbevolking meer te interesseren voor hun eigen regionale en lokale belangen.

Op lokaal niveau zijn de dorpsgemeenschappen, de vestigingsplaatsen en de waterschappen als bestuursorganisaties aan te wijzen. Van de zijde van de bevolking wordt hiervoor weinig belangstelling getoond. De woorden van SNELLEN (1933, blz. 143) die op de periode 1920-1930 slaan, zijn nog steeds van kracht. 'In de sterk verambtelijkte kolonie gevoelde het bestuur zich in staat en was bereid alle werkzaamheden zelf uit te voeren en er is bepaald te weinig aandacht besteed aan hetgeen de bewoners van de gouvernementsvestigingsplaatsen zelf zouden kunnen verrichten tot het onderhoud hunner gemeenschappen. Eerst later is men daartoe overgegaan en stuitte toen op veel tegenstand der in dit opzicht reeds verwende bevolking.' Ook nu nog kenmerkt zich het overheidsapparaat door een sterk paternalistische instelling, die weinig ruimte laat aan het eigen initiatief van de lokale bevolking.

Sinds het zelfstandig worden van Suriname is de invloed van de politieke partijen op het bestuur van het land in belangrijke mate toegenomen. Deze invloed gaat vaak verder dan de normale staatsrechtelijke invloed via het parlement. Als gevolg van politieke benoemingen dreigt een weinig overzichtelijke politieke beïnvloeding van het dagelijkse ambtelijke werk. Zo dit proces zich voortzet zal het competent en integer besturen van het land steeds meer bemoeilijkt worden. De concentratie van het politieke leven in Paramaribo brengt een neiging tot centralisatie van de overheid met zich mede. Dit is gelet op de daaraan verbonden gevolgen ongewenst. Vandaar dat aan het tot standkomen van districtsraden veel waarde moet worden gehecht.

## 2.6. DE PLANORGANEN IN SURINAME

Reeds meerdere malen is in het verleden getracht de economische achteruitgang van Suriname tegen te gaan. De vele petitie's en aanvragen om hulp resulteerden o.a. in nota's en rapporten van de Suriname Commissie, het Studiesyndicaat (1916), de West Surinaamse Ondernemersraad 1926, het Welter Kielstra-immigratieproject enz. Tot veel resultaten heeft dit niet geleid daar het klimaat noch in Nederland noch in Suriname rijp was voor een systematisch ingrijpen van de overheid. Eerst na de tweede wereldoorlog wordt een aanvang gemaakt met een planmatige en door de overheid geleide ontwikkeling van de Surinaamse samenleving.

In deze paragraaf zal in het kort een overzicht worden gegeven van de verschillende planorganen die in de periode 1952-1964 in Suriname werkzaam zijn geweest. Behalve aan de wijze van hun ontstaan en hun plaats in de Surinaamse overheidsorganisatie, zal ook aandacht worden geschonken aan de belangrijkste aspecten van hun werkwijze. Tevens is aangegeven op welk moment en door welk planorgaan de hierna te bespreken plannen zijn opgesteld. Zodoende

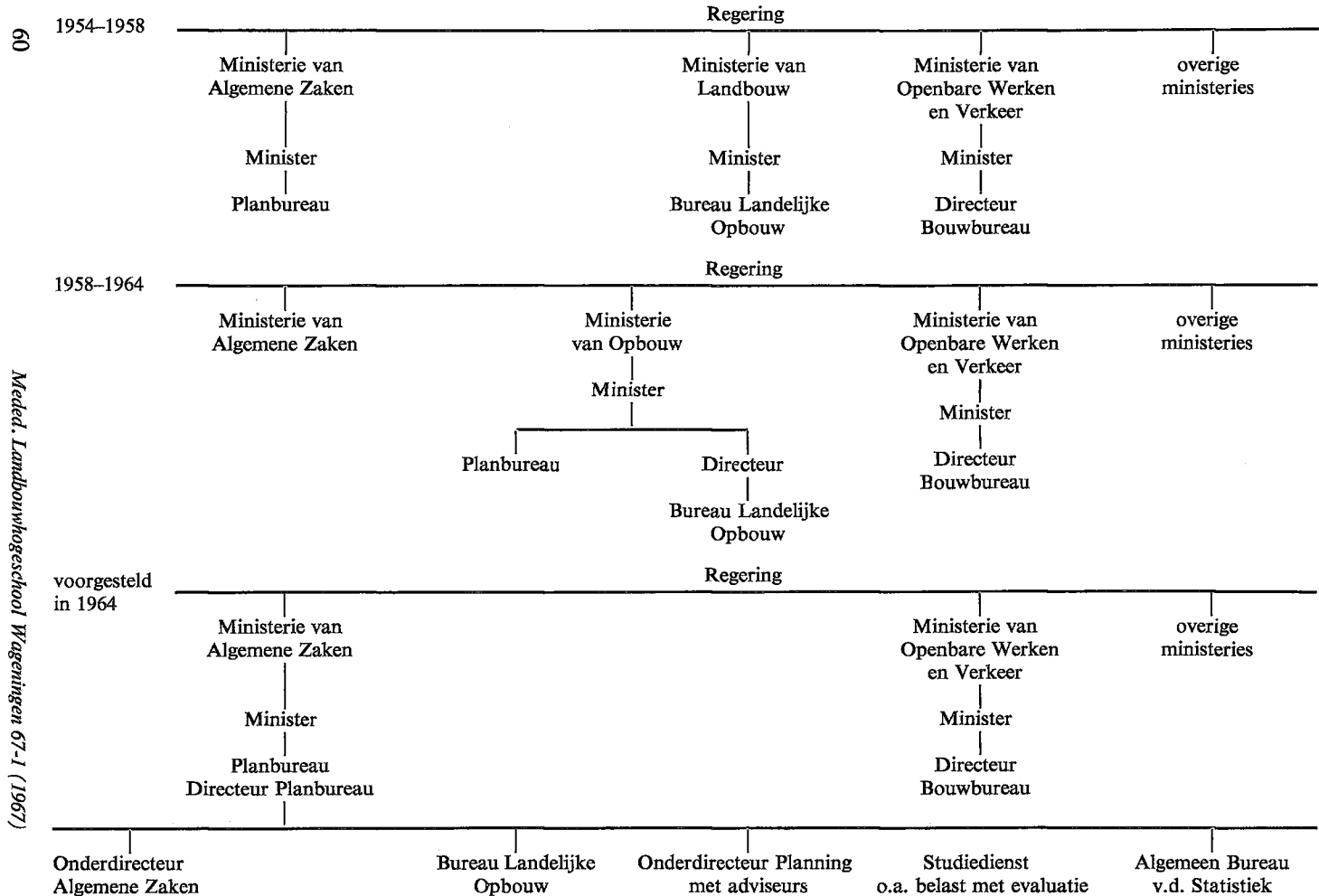
wordt het mogelijk een inzicht te krijgen van de plaats van deze plannen in het geheel van de planactiviteiten van de Surinaamse overheid en de procedure die bij het tot stand komen van deze plannen is gevolgd. Een overzicht van de verschillende constellaties van de Surinaamse planorganen wordt in schema 6 gegeven.

Op 1 augustus 1947 werd in het Staatsblad van Nederland de Wet op het Welvaartsfonds afgekondigd. Dit Welvaartsfonds bestond uit een fonds van Nf 40,0 mln. dat door Nederland ter beschikking werd gesteld, 'ten behoeve van de ontwikkeling der economische welvaartsbronnen en de verbetering der sociale omstandigheden in Suriname' (WELVAARTSFONDS 1954). Met het beheer van dit fonds werd de Gouverneur van Suriname belast, bijgestaan door een raad van advies van vier leden waarvan de Gouverneur voorzitter was. Daarnaast werd er een secretaris-adviseur met een aantal medewerkers aangewezen voor het dagelijks beheer.

Naast het tot stand komen van een aantal projecten overwegend in de agrarische sector, die rechtstreeks aan de ontwikkeling van Suriname hebben bijgedragen, is een van de belangrijkste verdiensten van het Welvaartsfonds geweest, dat het de grondslag heeft gelegd voor een planmatige ontwikkeling van Suriname. Deze grondslag werd gevormd door een aantal omvangrijke inventarisaties, o.a. de luchtkartering en de volkstelling en daarnaast door de oprichting van een aantal organen die in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de systematische voorbereiding van de Surinaamse ontwikkeling. In 1947 kwam er een einde aan een periode die bijna een eeuw geduurd had en waarin de Nederlandse overheid volstond met een incidentele hulpverlening aan Suriname. Deze bestond meestal uit een jaarlijkse aanvulling van het tekort op de Surinaamse begroting. Na 1947 wordt gepoogd een meerjarig programma op te stellen voor de ontwikkeling van dit land en deze ontwikkeling te realiseren door het ter beschikking stellen van omvangrijke fondsen.

Om te geraken tot een 'Alomvattend financierings- en ontwikkelingsplan voor Suriname', een van de taken van het Welvaartsfonds, werd in begin 1950 overgegaan tot de instelling van een Coördinatie Commissie. Hierin hadden zitting de Gouverneur van Suriname voor de administratief-legislatieve sector, de toenmalige Landsminister voor Onderwijs, Volksontwikkeling en Volksgezondheid voor de sociaal-culturele sector en een uit Nederland aangetrokken expert voor de economische sector. In de loop van 1950 deed zich de behoefte gevoelen, om dit, tot zekere hoogte officieuze college een meer concrete status te geven, in de vorm van een officieel ingesteld Planbureau. Het duurde echter tot 30 juli 1951, voordat de Landsregering van Suriname deze 'Stichting Planbureau Suriname' in het leven riep. In de statuten van deze stichting werd o.m. bepaald, dat zij zou worden bestuurd door een directie van ten hoogste 3 leden, die zouden worden benoemd, geschorst en ontslagen door de Landsregering. Haar begroting en begrotingsrekeningen werden onderworpen aan de goedkeuring van de Landsregering, zodat deze stichting min of meer het karakter kreeg van een Landsorgaan (WELVAARTSFONDS 1954, p. 266). De financiering van deze stichting geschiedde aanvankelijk uit het Welvaartsfonds, later vond de

SCHEMA 6. De verschillende organisatorische constellaties van de planapparatuur van de overheid in Suriname.



bestrijding van kosten van het Planbureau plaats uit de fondsen die voor het Tien Jaren Plan waren uitgetrokken.

In de resolutie van 27 juli 1951 werd als het doel van de stichting aangegeven het beramen, de opstelling, de ontwikkeling, de coördinatie en het steunen van plannen welke kunnen leiden tot de bevordering van de geestelijke en materiële welvaart van Suriname. Direct na de oprichting ging een werkgroep, die in het kader van het Planbureau was ingesteld met het oog op de komst van een Missie van de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling, er toe over een voorlopig oordeel te geven t.a.v. de sociaal-economische toekomst van Suriname. In nauwe samenwerking met de deskundigen van de Surinaamse landsdiensten werd een 'Eerste schets van de ontwikkelingsmogelijkheden van Suriname' opgesteld. Hierop volgde nog een aantal memoranda. In mei 1952 werd officieel het rapport van de Internationale Bank ingediend en in juni 1952 bieden de directeuren van de Stichting Planbureau Suriname een rapport getiteld: 'De Grondslagen van een Tien Jaren Plan voor Suriname' aan de Gouverneur van Suriname aan.

De behandeling van dit plan bij het parlement (de Staten) bleef achterwege, totdat het Planbureau in 1954 besloot het Tien Jaren Plan te herzien. Het nieuwe plan ging uit van een ruimer financieringskader, maar baseerde zich voor een belangrijk deel op het in 1952 uitgebrachte plan. Bij het opstellen van dit plan is maar in geringe mate overleg gepleegd met de Landsdiensten. Gezien de zeer schematische allocatie van de fondsen was de directe noodzaak hiervoor op het eerste gezicht minder. Nog in hetzelfde jaar (1954) werd dit herziene plan aan de Staten voorgelegd en, vrijwel zonder openbare discussie, aanvaard (WELVAARTSFONDS 1954). Het Tien Jaren Plan dat in 1954 is uitgebracht zal tegen de achtergrond van het plan van 1952 hierna worden besproken.

In een resolutie van 15 maart 1955 wordt de taak van de Stichting Planbureau Suriname nader gespecificeerd t.a.v. de uitvoering van het Tien Jaren Plan.

De belangrijkste punten zijn:

1. De Stichting Planbureau Suriname is het coördinerende Surinaamse Bureau voor het Tien Jaren Plan;
2. De Stichting Planbureau Suriname stelt in nauwe samenwerking met de departementen het jaarlijkse werkplan en het vierjaarlijkse werkschema op.
3. De Stichting Planbureau Suriname geeft over de opstelling van de werkplannen in het kader van het Tien Jaren Plan directieven aan de in aanmerking komende bureaus.
4. Voorbereiding en uitwerking van projecten die niet onder de taak van het 'Bouw bureau' (dit was een afdeling van het Departement van Openbare Werken en Verkeer dat belast was met het technische deel van de projectplanning) vallen, geschiedt door de departementen in nauwe samenwerking met de Stichting Planbureau Suriname.
5. De directie van de uit te voeren projecten wordt door het Bouw bureau gevoerd. Het Bouw bureau staat administratief onder het Planbureau (ADVIESRAAD 1959, p. 201).

Uit deze precisering van de taak van het Planbureau blijkt duidelijk dat de

gehele aandacht gericht is op de uitvoering van het Tien Jaren Plan. Dit is dan ook in feite wat het Planbureau heeft gedaan. Tussen 1954 en 1958 werd in Suriname buiten het vlak van de lokale planning praktisch geen wezenlijke planactiviteit ontwikkeld. Het opstellen van het jaarlijkse werkplan bestond hieruit dat de departementen voor ieder begrotingsjaar een lijst van projecten ter tafel brachten. Deze projecten werden door het Planbureau beoordeeld in die zin dat nagegaan werd of de benodigde investeringen binnen het kader bleven van de begroting naar sectoren van het plan 1954. Via een coördinatie gedurende de uitvoering werd getracht tot een min of meer evenwichtige ontwikkeling te geraken. Deze coördinatie-activiteit tijdens de uitvoering had evenwel weinig met planning in de zin van het model voor de meerdimensionale planning te maken. Waren de plannen in de begroting opgebracht dan moesten zij verder gedetailleerd worden. Dit gebeurde binnen de diverse departementen en voor de agrarische sector door het Bureau Landelijke Opbouw. De laatste fase van de planning, de projectplanning, geschiedde door het Bouwbureau. Als gevolg van gebrek aan gegevens en personeel was de lokale planning, vooral voor het tot stand komen van agrarische projecten, vaak een bottleneck. Dit had tot gevolg dat, vooral in de eerste periode van het Tien Jaren Plan, slechts een deel van de toegewezen fondsen kon worden gerealiseerd.

Zodra de projecten gereed werden deze voor de definitieve autorisatie van de fondsen naar het Planbureau gezonden die op zijn beurt de projecten toezond aan de Nederlandse Missie. Deze Missie die in 1956 in Suriname arriveerde had tot taak de Surinaamse Regering van advies en informatie te dienen en zag in overleg met de Surinaamse autoriteiten toe op een doelmatige en juiste besteding van de middelen en op de naleving van de voorwaarden, die door Nederland bij het ter beschikking stellen van de fondsen waren gesteld, t.a.v. de uitvoering van projecten. In feite had de Missie dus een dubbele taak: technische bijstand en controle op de uitgaven. Als gevolg hiervan moesten de projecten tweemaal beoordeeld worden wat wellicht de kwaliteit ten goede is gekomen, maar een zeer tijdrovende procedure was. In 1958 werd de Nederlandse Missie opgeheven en vervangen door de Vertegenwoordiger van Nederland voor het Tien Jaren Plan Suriname. Zijn taak beperkte zich vooral tot het nagaan of de bestedingen conform de financieringsovereenkomst verliepen.

Na de verkiezingen van 1958 wordt het Planbureau dat aanvankelijk onder de Minister-President ressorteerde rechtstreeks onder de minister van het nieuw ingestelde Departement van Opbouw geplaatst. Hoe gering de bijdrage van het Planbureau aan de nationale planning was, blijkt uit het feit dat toen in 1958 behoefte bestond aan een herziening van het Tien Jaren Plan, dit niet aan het Planbureau werd opgedragen, maar aan een Adviesraad, die bij een resolutie van 1958 werd ingesteld en waarin zitting hadden: als voorzitter de Directeur van het Departement van Opbouw, als secretaris de Economisch Adviseur van het Planbureau en als leden de Directeur van het Departement van Economische Zaken, de Voorzitter van de Rekenkamer, de Directeur van het Planbureau en de Directeur van het Departement van Landbouw, Veeteelt en Visserij. Deze Adviesraad, waarvan de taakstelling op pag. 75 is vermeld, bracht eind 1959

haar rapport uit. Dit rapport kwam tot stand in samenwerking met de departementen. Terwijl tevens een tijdelijke samenwerking met het Bureau Landelijke Opbouw tot stand kwam. Beoordeelt men het resultaat van de samenwerking met de diverse departementen aan de hand van het Rapport van de Adviesraad, dan heeft deze afgezien van het Departement van Landbouw, te wensen overgelaten, zeker waar het de sociale sector betreft. Het Rapport van de Adviesraad, dat alle kenmerken van een nationaal plan had, is niet officieel in de Staten in behandeling genomen, maar vormde de grondslag voor de verdere uitwerking van het Tien Jaren Plan en was het uitgangspunt voor het Aanvullend Opbouwplan. Daarom is dit rapport als een van de nationale plannen in behandeling genomen. Het hoofdstuk van dit rapport dat handelde over de agrarische sector is apart besproken, daar het in feite een sectorplan was dat in het nationale plan was opgenomen. Het Aanvullende Opbouwplan dat in juni 1961 niet door de vaste staf van het Planbureau, maar door een tijdelijk uit Nederland aangetrokken deskundige werd opgesteld, was geen plan in de eigenlijke zin van het woord, maar een beredeneerd bestedingsschema voor de jaren 1962–1966. Hierbij was uitgegaan van de door de Adviesraad aangegeven doelstellingen. Als gevolg van het Rapport van de Adviesraad en van het Aanvullend Opbouwplan, verhoogde Nederland haar bijdrage aan het ontwikkelingsfonds voor Suriname en werd de planperiode verlengd. In 1964 verklaarde Nederland zich bereid een additioneel bedrag van ongeveer Sf. 6,0 mln te verstrekken.

In oktober 1961 wordt door de Minister van Opbouw het initiatief genomen tot het opstellen van een Integraal Opbouwplan (een nieuw nationaal plan). Volgens het Nationaal Opbouwplan (S.P.S. 1964) was het tekort aan voldoende deskundig personeel en het gebrek aan basisgegevens de oorzaak dat het Planbureau moest volstaan met een Raamwerk als voorlopige publikatie. Aangenomen mag worden, gezien de kwaliteit van de voorafgaande nationale plannen, dat vooral het personeelsgebrek de kwaliteit van de planarbeid heeft beïnvloed. Daar dit plan het laatste plan was dat in de bestudeerde periode het karakter van een nationaal plan had, is het hierna in behandeling genomen.

In de periode 1962–1964 doen zich een aantal belangrijke ontwikkelingen voor. Vooruitlopend op een associatie-overeenkomst met de Europese Economische Gemeenschap wordt Suriname in de gelegenheid gesteld mede te profiteren van het Europese Ontwikkelingsfonds. Hierdoor krijgt Suriname naast Nederland een andere belangrijke financier voor zijn ontwikkelingsplannen. Tevens doen zich een aantal belangrijke wijzigingen voor in de planorganisatie in Suriname. Reeds in het Rapport van de Adviesraad en in het Raamwerk Integraal Opbouwplan waren voorstellen gedaan om te komen tot een reorganisatie van de planorganen. In de toelichting op de ontwikkelingsplanbegroting van 1964 wordt ten aanzien hiervan het volgende door de Surinaamse regering gesteld.

‘Deze heroriëntering op de doelstelling van de Algemene Welvaartspanning, samen met de aanpassing van het overheidsapparaat aan de behoefte tot snellere besluitvorming inzake de ontwikkelingsmogelijkheden, is ook van invloed op de functionele taak van het Planbureau.



Aan het Planbureau is dan ook onder meer de taak toegewezen binnen de door de regering aangegeven nationale doelstellingen het ontwikkelingsplan voor de nationale sociaal-economische opbouw des Lands op te stellen, al naar gelang de bij de uitvoering opgedane ervaring het plan periodiek te corrigeren en bij te stellen en verder leiding te geven aan en toezicht te houden op de consequente uitvoering van het plan.

Hierbij zal het Planbureau de basiselementen voor het Regeringsbeleid op lange termijn analyseren, verwerken en samenvatten in alternatieve plannen en projecten. Binnen deze taakstelling komen vooral naar voren de drie hoofd-facetten van de integrale planning, te weten: de macro-sociaal-economische planning; de ruimtelijke en regionale planning en het beheer en de rationalisatie van het planapparaat.

Het Planbureau neemt een centrale plaats in bij de coördinatie van de inter-departementale planactiviteiten. Een heroriëntatie van het Planbureau en zijn interne organisatie is daarom gewenst gebleken. Het Planbureau is daartoe naast het Ontwikkelingsbureau ondergebracht bij de Ontwikkelingsraad die onder leiding staat van de Minister-President (voor zover bekend zijn deze organisaties nog niet tot ontwikkeling gebracht). Binnen het Planbureau zijn speciale organisatorische eenheden gevormd belast met: 1. de macro-sociaal-economische planning; 2. de ruimtelijke ordening van de productiefactoren; 3. de economische sectorprogrammering; 4. de coördinatie van multi-purpose projecten; 5. de ontwikkelingsfinanciering; 6. de projectbeoordeling; 7. de plansynthese en planredactie; 8. de planologische voorlichting; 9. het beheer en administratie van de ontwikkelingsfondsen zoals het Tien Jaren Plan; E.E.G.-gelden en andere ten behoeve van de planmatige opbouw des lands ter beschikking gestelde buitenlandse fondsen; 10. het beheer en de rationalisatie van het planapparaat.

Teneinde deze noodzakelijke planactiviteiten te verwezenlijken zijn aan het Planbureau toegevoegd het Algemeen Bureau van de Statistiek en het Bureau Landelijke Opbouw. Het Algemeen Bureau voor de Statistiek zal met name in dienst worden gesteld van integrale macro-economische planning, de sector-programmering en de projectbeoordeling.

De verwerking van de statistische gegevens zal dus meer dan voorheen worden gericht op de calculatie van de economische grootheden benodigd voor de opstelling van de nationale jaarrekeningen, de vaststelling van het nationaal inkomen en van andere maatgevende cijfers voor de integrale planning.

Het Bureau Landelijke Opbouw zal, nu het bij het Planbureau is ondergebracht, in de gelegenheid worden gesteld mede zijn hoofdtaak te vinden in de technische werkzaamheden ten behoeve van de ruimtelijke ordening van productiefactoren, ten behoeve van de fysieke en regionale planning en verder ten behoeve van de opstelling en coördinatie van multi-purpose projecten en regionale landelijke projecten' (S.P.S. 1965, p. 62,63).

Hieruit blijkt dat aan het einde van de periode, die door deze studie bestreken wordt, er belangrijke wijzigingen in de planorganisatie plaats vinden. Ook al is de nomenclatuur die in het voorgaande citaat wordt gebruikt niet gelijk aan die

van het theoretisch deel van deze studie, duidelijk is, dat er een belangrijke concentratie van planactiviteiten heeft plaatsgevonden. Het Planbureau zal zich niet alleen met de nationale planning bezighouden maar tevens belast zijn met de sectorplanning, de regionale planning en een belangrijk deel van de lokale planning, voor zover deze niet door de departementen zal worden uitgevoerd. De projectplanning blijft bij het Bouwbureau.

Deze concentratie van planactiviteiten kan in een klein land als Suriname belangrijke voordelen met zich medebrengen, vermits, in een goed bemand Planbureau, de nodige organisatorische differentiatie wordt aangebracht en voldoende contact wordt onderhouden met de betrokken departementen. Dat het Planbureau tevens belast wordt met het beheer van de ontwikkelingsfondsen is begrijpelijk maar dit zou wellicht beter aan het Ministerie van Financiën kunnen worden toevertrouwd. Gezien de ervaringen in het verleden verdient het aanbeveling zo dit beheer door het Planbureau wordt gevoerd, dit in een aparte sectie te laten plaatsvinden. Het onder het Planbureau stellen van onderzoek- en inventarisatieorganen, zeker wanneer deze met evaluatie-onderzoek worden belast is, bezien tegen de achtergrond van het model van de meerdimensionale planning, een minder gunstige ontwikkeling. T.a.v. de feitelijke functionering van deze nieuwe organisatorische opzet kan nog niets gezegd worden daar deze constellatie nog slechts kort in werking is. In 1965 bracht het Planbureau het Nationaal Ontwikkelingsplan Suriname uit voor de periode 1965-1975. Daar dit plan buiten de periode valt, die door deze studie wordt bestreken, is het niet in beschouwing genomen.

Behalve het Planbureau is er gedurende de bestudeerde planperiode nog een ander orgaan van de Surinaamse overheid geweest dat een belangrijke rol heeft gespeeld in de planning gedurende de periode 1954-1964, nl. het Bureau Landelijke Opbouw. In 1954 werd voor het Bureau Landelijke Opbouw een bedrag van Sf. 2,0 mln uitgetrokken. Dit Bureau functioneerde aanvankelijk rechtstreeks onder de Minister van Landbouw en had de volgende taakstelling:

1. De bestudering van de algemene grondslagen van de landelijke opbouw.
2. De uitwerking van streekplannen.
3. De opstelling van landelijke ontwikkelingsprojecten.
4. De coördinatie bij de uitvoering der landelijke ontwikkelingsplannen, waarbij dit Bureau zeer nauw contact zal onderhouden met de, bij de landelijke opbouw betrokken, departementen.

Gedurende de eerste jaren van zijn bestaan werd op het Bureau Landelijke Opbouw grote druk uitgeoefend om plannen uit te brengen, die direct in uitvoering konden worden genomen. Het gevolg was dat men zich in deze periode praktisch alleen met lokale planning en de daarvoor benodigde inventarisatie heeft beziggehouden. Aan regionale planning kwam men niet toe. Uit deze periode dateerde het project La Poule (juni 1957), dit was het eerste rapport dat zowel de technische, de economische als sociale aspecten van een project in ogenschouw nam en dat hierna als voorbeeld van een lokaal plan behandeld zal worden.

Voor de lokale plannen werden de gegevens meestal door het Bureau Lande-

lijke Opbouw zelf verzameld. Het opstellen van de plannen geschiedde in nauw overleg met het Departement van Landbouw, Veeteelt en Visserij. Dit overleg vond meestal in de Werkgroep Polderinrichting plaats. Het lokale plan werd als avant-project door het B.L.O. uitgebracht waarna het door het Bouwbureau meestal werd uitgewerkt tot een project. Daarna kon het – na goedkeuring van het Planbureau en de Nederlandse Missie (later de Vertegenwoordiger van Nederland) – worden uitgevoerd. Dit geschiedde of in eigen beheer van de overheid door het Bouwbureau – en in geval van agrarische projecten van geringe omvang door de Cultuurtechnische Dienst van het Departement van Landbouw – of onder directie van het Bouwbureau of een ander overheidsorgaan door particuliere aannemers.

In de periode 1957–1960 werd door het B.L.O. en de Afdeling Planologie van het Ministerie van Openbare Werken en Verkeer in overleg met de Werkgroep en later de interdepartementale Commissie Centravorming, overgegaan tot het opstellen van een drietal nota's die te zamen een sectorplan voor de ruimtelijke ordening van de sociaal-economische verzorgende eenheden vormden en dat hierna besproken zal worden. Aan de hand van in dit sectorplan aangegeven richtlijnen voor de ruimtelijke ordening werden op regionaal en lokaal niveau verdere plannen uitgewerkt.

In 1958 werd het Bureau Landelijke Opbouw overgebracht naar het Departement van Opbouw, waar het werd geplaatst onder de directeur van dit Departement. Hiermede kwam het Bureau een niveau lager in de overheidsorganisatie te staan. Het Planbureau en het B.L.O. bleven binnen hetzelfde departement twee gescheiden organisaties. Het Bureau kreeg tevens een nieuwe taakstelling die als volgt luidde:

1. Het opstellen van streekplannen volgens de integrale benaderingswijze ten-einde een fysisch en sociaal-economisch verantwoord bodemgebruik te bewerkstelligen.
2. Het verzamelen, verwerken en analyseren van gegevens, benodigd voor opstelling van deze streekplannen.
3. Het ontwerpen van agrarische projecten in het kader van deze streekplannen, hetzij voor de ingebruikname van nieuw land, hetzij ter sanering van reeds geoccupeerd land.
4. Het coördineren van werkzaamheden bij de uitvoering van deze agrarische projecten.
5. Het adviseren ten aanzien van aangelegenheden de landelijke opbouw betreffende.' (DOST 1963, p. 118, 119).

Naast haar plannende en coördinerende taak kreeg het Bureau nu tevens een adviserende taak. Het Bureau ving in 1958 aan met het verzamelen van gegevens voor het opstellen van een streekplan voor Coronie. Als gevolg van verschil van inzicht binnen het B.L.O. t.a.v. de opzet en vorm van rapportage van een streekplan was in 1964 nog geen definitief streekplan uitgebracht. Wel werd een nota opgesteld waarin globale richtlijnen werden opgesteld voor de regionale ontwikkeling van de Surinaamse landbouw (B.L.O. 1960). Hiervan is, in aansluiting op het agrarische sectorplan, een samenvatting gegeven.

In 1963–1964 vinden voor het Bureau Landelijke Opbouw wederom belangrijke wijzigingen plaats. Het Bureau wordt in het Planbureau opgenomen dat, zoals eerder werd vermeld, nu weer rechtstreeks onder de Minister-President ressorteert. In deze periode gaan de plannen, die door het E.E.G.-ontwikkelingsfonds gefinancierd worden, een belangrijke rol spelen. Behalve een aantal projecten voor de bouw van scholen en een nieuw havencomplex, werden tevens een aantal projecten voor de agrarische ontwikkeling o.a. in Nickerie aan de E.E.G. voorgelegd. In 1964 zond de E.E.G. een Missie naar Suriname die bestond uit een landbouweconoom en een landbouwkundige van de Landbouwhogeschool van Gent en een landbouwsocioloog van de Landbouwhogeschool te Wageningen. Deze Missie werd gedetacheerd bij het Bureau Landelijke Opbouw en stelde in nauw overleg met dit Bureau en de betrokken instanties een ontwerp-streekplan op voor het gebied aan de benedenloop van de Nickerie. Dit plan zal besproken worden als een resultaat van de regionale planactiviteiten in Suriname.

Ook met de evaluatie was men in Suriname inmiddels begonnen. Deze evaluatie is het verst gevorderd voor de agrarische projecten. Zo werden voor de projecten La Poule, Groot Henar en Houttuin evaluatierapporten opgesteld. Daarnaast werd binnen het Departement van Landbouw aandacht besteed aan evaluatie van de werkwijze van eigen diensten, b.v. ten aanzien van de landhuis-houdkunde en het onderwijs. De evaluatie van de projecten werd aanvankelijk uitgevoerd door leden van het Bureau van Amerikaanse Technische Bijstand in samenwerking met ambtenaren van het Ministerie van Landbouw. Van deze evaluatierapporten zal het evaluatierapport van La Poule dat in 1961 uitkwam worden besproken.

Sinds kort (1964) is er binnen het Planbureau een sociaal-economische studiedienst ingesteld die zich bezig zal gaan houden met de evaluatie van de resultaten van de ontwikkelingsplannen van het recente verleden (1954–1964) en van de plannen die daarna zijn of nog zullen worden geëntameerd.

Uit het voorgaande blijkt dat praktisch alle overheidsplanning organisatorisch gezien op het nationale niveau plaatsvindt. De nationale planning wordt uitgevoerd door het Planbureau, dat zich in de toekomst ook met de sectorplanning zal bezighouden. De regionale planning, die nog nauwelijks op gang gekomen is, is een taak van het Bureau Landelijke Opbouw, dat ressorteert onder het Planbureau en eveneens de lokale planning voor de agrarische sectoren verzorgt. De projectplanning vindt voor alle sectoren plaats in het Bouwbureau, een onderdeel van het Departement van Openbare Werken en Verkeer. Het Departement van Openbare Werken en Verkeer heeft naast het Bouwbureau ook de Afdeling Planologie, die zich met de planning bezighoudt op lokaal en projectniveau en die, in het kader van de stedenbouwkundige ontwikkeling van Paramaribo, ook te maken heeft met nationale en regionale planning. Afgezien van de Departementen van Openbare Werken en Verkeer en Landbouw, Veeteelt en Visserij heeft er binnen de departementen weinig of geen planactiviteit plaatsgevonden. Het ontbreken van een plansectie in de diverse mini-

steries verklaart het ontbreken van sectorplannen en heeft het vruchtbare contact tussen de planorganen en de departementen nadelig beïnvloed.

Op het regionale en lokale niveau van de Overheidsorganisatie heeft praktisch geen planning plaatsgevonden, afgezien van de incidentele voorstellen van de Districtcommissarissen om te komen tot lokale plannen en de afdeling van het Departement van Openbare Werken in Nickerie, die zich met projectplanning bezighield.

### 3. DE NATIONALE PLANNEN

#### 3.1. DE GRONDSLAGEN VAN HET TIEN JAREN PLAN 1952 EN HET TIEN JAREN PLAN SURINAME 1954 (S.P.S. 1952 (2) en S.P.S. 1954)

##### 3.1.1. *De algemene opzet*

In 1952 werd door de Stichting Planbureau Suriname een nota aan de Landsregering van Suriname overhandigd waarin de grondslagen voor het Tien Jaren Plan waren neergelegd. In 1954 werd deze nota in herziene en sterk verkorte vorm ten slotte door de Staten van Suriname aangenomen als het Tien Jaren Plan voor Suriname voor de periode 1954–1964. Dit stuk werd aangeduid als het intentieplan of het Tien Jaren Plan. Hierna zal het plan van 1954 tegen de achtergrond van het plan van 1952 in beschouwing worden genomen.

In de grondslagen werd een analyse gegeven van de sociale en economische structuur. Hieruit bleek dat, ook al was het nationale inkomen vergeleken met dat van vele andere volken niet ongunstig, dit inkomen verkregen werd uit een eenzijdig op de bauxiet gerichte economie. Bovendien was dit inkomen op een zeer onevenwichtige wijze over de bevolking verdeeld. Als gevolg hiervan leefde een aanzienlijk deel van de bevolking beneden een redelijk bestaansminimum. Dit laatste werd een klemmende zaak daar dit inkomen lag beneden het peil, dat verkregen kon worden bij een oordeelkundig gebruik van de door de natuur aan Suriname gegeven middelen (S.P.S. 1954, p. 6). Het Tien Jaren Plan stelde zich ten doel:

- a. de Surinaamse volksgemeenschap de middelen te verschaffen ter bereiking van meerdere economische zelfstandigheid;
- b. de grondslag te leggen voor een verdere sociaal-economische ontwikkeling op eigen kracht na beëindiging van de planperiode;
- c. een en ander met behoud, en waar mogelijk verbetering van het huidige peil der sociale voorzieningen en geleidelijke opvoering van het levenspeil der minstbedeelden (S.P.S. 1954, p. 11).

Wilde men verandering brengen in de feitelijke teruggang, die dreigde in verband met de geringe economische groei en de te verwachten bevolkingstoename na 1954, dan moest men deze teruggang ombuigen tot een gezonde economische ontwikkeling. Aangezien men slechts over beperkte middelen kon beschikken was een weloverwogen afweging van prioriteiten op basis van een inventarisatie van alle behoeften, een gebiedende eis. Dit betekende planmatig handelen en dus een plan. De noodzaak van een plan op lange termijn werd nog toegelicht met zes argumenten, die neerkwamen op belangrijke structurele veranderingen van grote omvang, welke aanzienlijke investeringen zouden vergen. Deze konden slechts in de loop van vele jaren tot stand worden gebracht. Ten aanzien van de financiering werd gesteld dat Suriname slechts een deel van het benodigde kapitaal voor de sociaal-economische ontwikkeling zou kunnen opbrengen. Voor de komende tien jaar schatte men dit bedrag op Sf. 40,0 miljoen.

Een belangrijk verschil tussen het plan uit 1952 en 1954 was de omvang van

het investeringsschema. In 1952 werd ervan uitgegaan dat men slechts over Sf. 100,0 mln zou kunnen beschikken en binnen dat kader werd het zgn. minimumplan opgesteld. Daarnaast werkte men nog een supplementair plan van Sf. 30,0 mln uit. Telde men ook de investeringen van het Brokopondoplan mede (Sf 132,0 mln) dan zou het bestedingsschema een totaal generaal van Sf. 262,0 mln omvatten.

Het financiële kader, dat men zich in 1952 had gesteld, kwam enerzijds voort uit de beperktheid van de eigen middelen van Suriname en de omvang van de fondsen die Nederland op dat moment wenste te verstrekken, anderzijds uit de mogelijkheden, die men aanwezig achtte om binnen een bepaalde periode omvangrijke ontwikkelingsfondsen op verantwoorde wijze te verwerken. In het plan 1954 is het minimumplan gewijzigd, zoals blijkt uit tabel 1.

In de nieuwe versie had men de financiering van het Wageningenproject, dat aanvankelijk in het T.J.P. was opgenomen en toen nog sterk het karakter droeg van een kolonisatieproject voor Nederlandse boeren, geheel aan Nederland overgelaten. Bovendien was men niet meer uitgegaan van een maximum van Sf. 100,0 mln. Hierdoor werd het mogelijk, met name voor de sociale sector, de investeringen voor de volkswoningbouw, de volksgezondheid en de arbeidsvoorziening te verhogen. Tevens werden de fondsen, die beschikbaar waren gesteld voor de landbouw (zonder Wageningen) en de verkeerssector, aanzienlijk vermeerderd. De financiering werd door middel van een overeenkomst met Ne-

TABEL 1. Bestedingsschema van het Tien Jaren Plan in 1954 in hoofdsectoren (in mln Sf.)\*

Sector	1954	1952
	Nieuwe versie	Oude versie
Landbouw	29,3	19,9
Bosbouw	6,5	6,0
Industrie	6,4	5,0
Mijnbouw	6,5	2,7
Luchtkartering	2,2	0,3
Verkeer	26,8	19,6
Algemene voorzieningen en nutsbedrijven	4,9	4,7
Onderwijs	6,1	3,9
Gezondheidszorg	10,0	5,7
Welvaartzorg	1,3	1,3
Volkswoningbouw	4,0	—
Volkskredietwezen	2,0	2,2
Technical assistance	2,0	—
Arbeidsvoorziening	4,0	—
Verbetering Overheidsapparaat	1,2	0,2
Justitie	0,8	—
Beheer	3,0	8,0
Totaal	117,0	79,5
Wageningen		20,2
Vooronderzoek Brokopondo		0,3
Totaal		100,0

\* S.P.S. 1954, p. 16.

derland zo geregeld dat  $\frac{1}{3}$  van de fondsen door Suriname zou worden opgebracht en dat Nederland zodra Suriname zijn deel had ingebracht de overige  $\frac{2}{3}$  ter beschikking zou stellen, waarvan  $\frac{1}{3}$  als lening en  $\frac{1}{3}$  als gift.

Het Tien Jaren Plan van 1954 had een geheel ander karakter als de grondslagen van 1952. In de grondslagen werd eerst uitvoerig een algemeen kader geschetst voor de nationale ontwikkeling in de komende tien jaar. Daarna werd ingegaan op de aard, omvang en plaats van de verschillende projecten in dit ontwikkelingskader. Het Tien Jaren Plan van 1954 was in feite een samenvattende nota die, weliswaar uitgaande van een ruimer financieel kader, in grote lijnen zich baseerde op de grondgedachten die in 1952 waren uitgewerkt. Er werd nauwelijks meer aandacht geschonken aan het algemene ontwikkelingskader en de daaruit voor het overheidsbeleid volgende consequenties op het gebied van het financiële en monetaire beleid, het loonbeleid enz. Evenmin werd aandacht geschonken aan de relaties tussen de verschillende sectoren onderling. De uitgaven werden binnen de sectoren in groepen bijeengebracht omdat men het geen realistische opzet achtte voor een periode van 10 jaar de uitgaven tot op projectniveau te detailleren, zoals in 1952 was gedaan. Grotere projecten zoals het vliegveld en het hospitaal werden afzonderlijk vermeld. Dit was noodzakelijk om tot een verantwoorde prioriteitsafweging te komen en tevens een zekere continuïteit en coördinatie mogelijk te maken. Voorgesteld werd om eens per 2 jaar een uitvoeringsschema op te stellen.

### 3.1.2. *De economische sectoren*

In het tweede deel van het Tien Jaren Plan kwamen de verschillende sectoren aan de orde. Hiervan was de agrarische sector de belangrijkste. Het agrarische ontwikkelingsplan, dat in de jaren 1954–1964 gerealiseerd moest worden, diende een agrarische produktie voort te brengen:

- a. die in totaal voldoende moest zijn voor de voedselvoorziening van de bevolking van Suriname, rekening houdende met de toename van de bevolking;
- b. waarvan een voldoende groot gedeelte, al dan niet verwerkt, op export gericht zou worden voor de betaling van de importen van hier te lande niet voortgebrachte voedingsmiddelen;
- c. die voortgebracht zou worden op een zelfstandig boerenbedrijf dat een redelijk inkomen diende op te brengen voor de boer en zijn gezin.

Om deze doelstellingen te bereiken was een aanzienlijke verbetering en uitbreiding van het landbouwareaal nodig, waarvoor een omvangrijk bedrag was uitgetrokken. Een additionele argumentatie voor deze hoge investering in de landbouw werd in dit plan gegeven door te stellen:

- a. dat Suriname beschikte over uitgestrekte arealen van potentieel zeer vruchtbare gronden.
- b. dat 80% van de bevolking in de landbouw werkte, doch een inkomen genoot dat slechts een vijfde bedroeg van het inkomen in de overige sectoren.
- c. dat het lage agrarische inkomen de urbanisatie in de hand werkte, die voorlopig nog niet door een industrialisatieprogramma zou kunnen worden opgevangen.



d. dat vooral in de agrarische sector een vergaand ingrijpen van de overheid noodzakelijk was om de agrarische ontwikkeling te stimuleren.

De omvang van het productieapparaat raamde men als volgt. Er werd aangenomen: 1ste dat een bedrijf van 4 ha de boer een redelijk inkomen kon verschaffen, 2de dat er in 1954 1000 bedrijfsloze gezinshoofden waren en 3de dat jaarlijks een accres van 300 nieuwe gezinshoofden te verwachten was. Uitgaande van de situatie in 1954 werd toen de volgende berekening opgesteld. Totaal benodigd voor 10.300 bedrijven,\* op basis van bedrijven van

4 ha $10.300 \times 4$		41.200 ha
Benodigd voor bedrijfsloze gezinshoofden $1000 \times 4$		4.000 ha
		<hr/>
Totaal gewenst areaal in 1954		45.200 ha
Reeds in 1954 in cultuur gebracht	10.400 ha	
Zonder civieltechnische voorzieningen in cultuur te brengen	4.500 ha	
	<hr/>	
Totaal beschikbaar	14.900 ha	14.900 ha
Landtekort 1954		30.300 ha
Benodigd voor het opvangen van het bevolkingsaccres in de planperiode $10 \times 300 \times 4$		12.000 ha
		<hr/>
Totale behoefte aan nieuw areaal tot het einde van het plan		42.300 ha
Reeds in aanleg zijnde polders, waarvan de financiering verzekerd is		4.100 ha
		<hr/>
'netto' landtekort		38.200 ha

\* Dit was het aantal bedrijven dat, in de landbouwtelling die in 1954 gehouden werd, geteld was.

Er werd vanuit gegaan dat 6000 ha oud plantageland voor Sf. 250,— per ha zou kunnen worden ingericht en dat 21.800 ha bouwland aan nieuwe polders voor Sf. 550,—/ha ter beschikking zouden kunnen komen. Verwacht werd dat met de sanering van 10.000 ha, waarvoor Sf. 4,0 mln was uitgetrokken, nog eens 2.500 ha nieuw cultuurland beschikbaar zou komen, zodat in totaal 30.300 ha aan het bestaande cultuurareaal zou worden toegevoegd. Dit betekende dat, uitgaande van een bedrijf van gemiddeld 4 ha, het gehele accres van de agrarische bevolking kon worden opgevangen en 80% van de achterstand zou zijn ingelopen. Om het beschikbaar komende areaal naar behoren in cultuur te kunnen brengen, reserveerde men nog de volgende bedragen:

Landbouwkrediet	Sf. 3,5 mln
Drogerijen en opslagplaatsen	2,0 mln
Landbouwonderwijs en voorlichting	1,0 mln
Landbouwonderzoek	1,2 mln
Bureau Landelijke Opbouw	2,0 mln

Voor de verbetering van de eiwitconsumptie, in de vorm van vis, melk en vlees werd een bedrag van Sf. 1,2 mln voor de visserij en Sf. 0,9 mln voor de

veeteelt uitgetrokken. De visserij zou bovendien ook garnalen voor de export kunnen leveren.

De bossen van Suriname nemen 75% van het grondbezit in en men oordeelde het wenselijk via inventarisatie en ontsluiting, dit potentieel tot de ontwikkeling bij te laten dragen. In totaal werd hiervoor Sf. 6,5 mln uitgetrokken.

De mijnbouw was voor de economie van het land de belangrijkste sector. Omdat hier buitenlands particulier initiatief de exploitatie van het bauxiet financierde, was het voor de regering niet nodig overheidsfondsen voor de mijnbouwontwikkeling te reserveren. Wel diende men zich grondig op de hoogte te stellen van de nog aanwezige potentiële ertsvoorkomens, wilde men deze natuurlijke hulpbron optimaal voor het land kunnen benutten. In verband hiermede werd een bedrag van Sf. 6,5 mln uitgetrokken waarvan Sf. 5,5 mln voor inventarisatie.

Als gevolg van de kleine binnenlandse markt, het gebrek aan grondstoffen, de bestaande wisselkoers en de ongunstige geografische ligging, mocht men niet verwachten dat de industrie in Suriname op korte termijn een grote vlucht zou nemen. Toch diende getracht te worden, wilde men tot een evenwichtige groei komen, de industriële ontwikkeling op gang te brengen. Deze industrie zou ten dele op de binnenlandse markt gericht moeten zijn, er werd o.a. gedacht aan textiel, schoenen, sigaretten of grof ceramische industrie, en ten dele voor de buitenlandse markt moeten werken, waarbij zij zich zou moeten baseren op de verwerking van produkten uit de landbouw, de bosbouw en de mijnbouw. De taak van de Overheid zou zich moeten beperken:

- a. tot het scheppen van een gunstig industrieel klimaat, door het geven van belasting- en transportfaciliteiten; het verlenen van vrijstelling van invoerrechten en het garanderen van een gemakkelijke transfer van winsten en retransfer van kapitaal.
- b. tot het geven van voorlichting en onderwijs om te komen tot opvoering van de arbeidsproductiviteit.
- c. tot het aantrekken van technical assistance.

Voorgesteld werd een Raad voor de Industriële Ontwikkeling op te richten en een industriefonds van Sf. 6,0 mln in het leven te roepen om het industrialisatieproces op gang te brengen. In totaal werd Sf. 6,4 mln voor deze sector uitgetrokken.

### 3.1.3. *De infrastructurele sector*

Het grootste deel van de investeringen in deze sector was voor het verkeer bestemd, nl. Sf. 26,8 mln. Hiervan was Sf. 17,6 mln uitgetrokken voor de uitbreiding en de verbetering van het wegennet. Later voegde men nog Sf. 10,0 mln toe aan de reeds gevoterde Sf. 26,8 mln voor het tot stand brengen van de Oost-Westverbinding, die de verschillende occupatiegebieden van Suriname onderling moest verbinden.

Daarnaast was Sf. 3,6 mln uitgetrokken voor de verbetering van de haven van Paramaribo. In het kader van de verbetering van de luchtvaart werd Sf. 3,5 mln

bestemd voor de luchthaven Zanderij en Sf. 0,6 mln voor de binnenlandse luchtvaart, welk laatste bedrag bestemd werd voor deelname in het kapitaal van de Surinaamse Luchtvaart Maatschappij. Voor de spoorweg werd een bedrag van Sf. 0,1 mln gereserveerd ter aanvulling van het rollend materieel. Als onderdeel van de infrastructurele sector kon ook de luchtkartering van Suriname gezien worden. Deze moest de basis vormen voor o.a. de bosbouwkundige en mijnbouwkundige inventarisatie. Hiervoor bestemde men een bedrag van Sf. 2,2 mln. Zodoende werden de activiteiten van het Welvaartsfonds t.a.v. de inventarisatie voortgezet.

Er werd een bedrag van Sf. 4,9 mln gereserveerd voor algemene voorzieningen en openbare nutsbedrijven. Hiervan was Sf. 2,5 mln bestemd voor de riolering en afwatering van Paramaribo en omstreken alsmede voor een centrale markt, terwijl Sf. 1,9 mln in de districten geïnvesteerd zou worden in water en elektriciteitsvoorzieningen. Voor de verbetering van de telefooncommunicatie tussen Paramaribo en de districten werd een bedrag van Sf. 0,5 mln bestemd.

Ten slotte trok men een bedrag van Sf. 2,0 mln uit voor de verbetering van het overheidsapparaat. Hierbij werd vooral gedacht aan de uitbreiding van kantoorruimten en aan de verbetering van het gevangeniswezen. Voor het financiële beheer van het Tien Jaren Plan bestemde men een bedrag van Sf. 3,0 mln, terwijl een bedrag van Sf. 2,0 mln werd opgebracht om Suriname in staat te stellen overeenkomsten te sluiten met het oog op de technische bijstand o.a. van Amerika.

#### 3.1.4. *De sociale sectoren*

Het algemeen vormend onderwijs is de basis om de beroepsbevolking op een geestelijk hoger peil te brengen. In verband hiermede werd  $\pm 50\%$  van de Sf. 6,1 mln bestemd voor de onderwijssector, gereserveerd voor het lager onderwijs. Veel aandacht werd aan het kleuteronderwijs geschonken, enerzijds om in de agrarische gebieden de vrouw in de gelegenheid te stellen haar bijdrage aan de economische ontwikkeling te leveren, anderzijds om in verband met het probleem van de veeltaligheid de kinderen beter op het lager onderwijs voor te bereiden. Het merendeel van de fondsen zou nodig zijn om het accres van de schoolbevolking op te vangen. Daarnaast achtte men het vakonderwijs van groot belang. Een bedrag van Sf. 1,15 mln werd hiervoor gevraagd teneinde een optimale personeelsbezetting, zowel wat kwantiteit als kwaliteit betreft, van het toekomstige productieapparaat te verzekeren. Bij de investeringen ging men ervan uit dat alleen de scholen en de woningen van het onderwijzend personeel opgebracht moesten worden, terwijl de personele uitgaven ten laste van de landsbegroting zouden komen.

Het niveau van de volksgezondheid in Suriname kon de toets van vergelijking met vrijwel alle tropische gebieden doorstaan. Voor deze sector werd, voor de meest urgente investeringen, een bedrag van Sf. 10,0 mln uitgetrokken, waarvan Sf. 6,5 mln voor een centraal ziekenhuis in Paramaribo werd bestemd.

Voor een gezond familieleven en voor een evenwichtige en krachtige samenleving achtte men een goed en toereikend woningbestand een conditio sine qua

non en er werd om die reden Sf. 4,0 mln voor volkswoningbouw uitgetrokken. Zodoende kon het geschatte tekort van 5000 woningen via een nog nader vast te stellen bestedingsprogramma worden verminderd.

De welvaartszorg, waarvoor Sf. 1,3 mln was gereserveerd, had tot doel om via gemeenschapshuizen en sport en spel tot versterking van het gemeenschapsbesef te geraken. Uit dit bedrag moest tevens een aantal internaten, de welvaartszorg voor de Boslandbevolking, en het sociaal-wetenschappelijk onderzoek worden gefinancierd. Voor het opnemen van de Boslandbevolking in het algemene productieproces en de daaraan verbonden wenselijkheid van transmigratie, scholing en voorlichting, was Sf. 4,0 mln uitgetrokken. Dit bedrag diende tevens voor een eventuele immigratie, mocht in de arbeidsbehoefte voor de uitvoering of exploitatie van bepaalde ontwikkelingsprojecten hetzij kwantitatief of kwalitatief niet voorzien kunnen worden door het in Suriname beschikbare arbeidspotentieel (S.P.S. 1954, p. 71).

Het volkskredietwezen zou meer inhoud krijgen door middel van de Volkskrediet Bank, die Sf. 2,0 mln kreeg toegewezen. Hieruit zouden, waar nodig, gelden beschikbaar kunnen worden gesteld voor particuliere projecten van belang voor de economische ontwikkeling.

Tot slot was in het Tien Jaren Plan van 1954 een bestedingsschema uitgewerkt. In verband met de noodzakelijke technische aanloopperiode zou in het eerste jaar van de planperiode het te verwerken bedrag achter blijven bij de ter beschikking staande middelen. Daardoor zou vooral in het tweede jaar een piek in de uitgaven ontstaan. In ditzelfde jaar kon men eveneens een piek in de arbeidsbehoefte verwachten. Het verdere verloop van de arbeidsbehoefte vereiste een manpowerplanning die in de eerste periode zou moeten worden uitgewerkt.

De meeste investeringen in de infrastructurele en sociale sector waren voor de eerste 4 jaar gepland. De investeringen in de economische sector vertoonden een gestage groei gedurende de planperiode.

De toetsing van dit plan aan het relatiemodel voor de meerdimensionale overheidspinning vindt, te zamen met de hierna te behandelen nationale plannen, plaats op pagina 88.

### 3.2. VAN 1960–1965 RAPPORT VAN DE ADVIESRAAD VOOR DE HERZIENING VAN HET TIEN JAREN PLAN (ADVIESRAAD 1959)

#### 3.2.1. *De algemene opzet*

Na de in 1958 gehouden verkiezingen stelde de minister van het nieuw opgerichte Departement van Opbouw nog in datzelfde jaar een Adviesraad in met de volgende taak:

- a. een kritische beschouwing te geven over de bereikte resultaten van het intentieplan.
- b. aan te geven of deze resultaten overeenstemmen met de indertijd gestelde verwachtingen.
- c. de oorzaak van successen en mislukkingen aan te geven.
- d. voorstellen te doen t.a.v. de organisatie van de planning.

e. een eventuele revisie van het Tien Jaren Plan voor te stellen.

Het was vooral t.a.v. dit laatste dat de Adviesraad zich heeft beraden en in 1959 diende hij het rapport 'van 1960-1965' in, dat een herziening en uitbreiding van de tweede periode van het Tien Jaren Plan beoogde. Alhoewel dit plan niet aan de Staten van Suriname werd voorgelegd, diende het geruime tijd als grondslag voor het investeringsbeleid van de overheid.

In het algemene deel werd een analyse gegeven van de economische ontwikkeling in de afgelopen periode van het Tien Jaren Plan. Een van de belangrijkste conclusies luidde: 'Het is uiteraard zeer moeilijk te zeggen, in welke mate de totale investeringen van het Tien Jaren Plan tot dit resultaat (de groei van het nationaal inkomen) hebben bijgedragen, omdat 1. het merendeel dier investeringen slechts op indirecte wijze geleid zou kunnen hebben tot grotere produktiviteit en 2. omdat de periode eigenlijk nog te kort is om daarin belangrijke effecten te mogen verwachten van de vele investeringen, die eerst op langere termijn 'uitrijpen' tot hogere produktie'.

De particuliere investeringen en die van het Tien Jaren Plan te zamen hadden nog niet geleid tot een noemenswaardige stijging van het reële inkomen per hoofd van de bevolking, hetgeen juist de belangrijkste doelstelling van het Tien Jaren Plan was, ook al was deze niet expliciet in de doelstellingen geformuleerd. Wel werd bewerkstelligd, dat het inkomen per hoofd van de bevolking bleef gehandhaafd. Een resultaat waarover men, gezien de sterke bevolkingsaanwas en het feit dat men hier met een beginperiode te maken had, wellicht redelijk tevreden zou kunnen zijn (ADVIESRAAD 1959, p. 4).

Uitgaande van de produktie van de agrarische sector in 1958 bleek dat het relatieve aandeel van deze sector in de jaren 1954-1958 trendmatig was toegenomen, terwijl ook een, zij het geringe, stijging van het reële inkomen per werker in de agrarische sector viel te constateren. Hierdoor was het verschil tussen de inkomens van de agrarische en overige sectoren verminderd. Mede als gevolg van de geringe toename van de mijnbouwproduktie werd een evenwichtiger samenstelling van het nationale produkt verkregen. In de industriële sector werden weinig vorderingen gemaakt. Het vertrouwen van overheidswege in de industrialisatie dat, zoals bleek uit het achterblijven van de investeringen van overheidswege in de periode 1954-1958, gering was, begon evenwel groter te worden. Dit bleek o.a. uit de nadruk die de nieuwe regering in haar programma legde op de industriële ontwikkeling en uit het feit dat met grote voortvarendheid gewerkt werd aan het opstellen van een investeringsverordening en de oprichting van de Stichting Industrie Ontwikkeling Suriname.

Een ernstig verschijnsel was het feit, dat de groei van de werkgelegenheid in de verschillende produktiesectoren onvoldoende was geweest om de aanwas van de beroepsbevolking te absorberen. Dit was een van de oorzaken, die de overheidssector onevenredig in omvang deed toenemen. Onder politieke druk zag de overheid zich n.l. gedwongen om maatregelen voor de werkverschaffing te nemen. Ten dele werd getracht een oplossing voor het werkloosheidsprobleem te vinden door een omvangrijke uitbreiding van het ambtenarenapparaat. Als gevolg hiervan stegen de personeelsuitgaven in de periode 1954 t/m 1958 met

niet minder dan 45% (ADVIESRAAD 1959, p. 18). Hierdoor en door de toename van de exploitatie- en onderhoudskosten van de nieuw gereedgekomen projecten, was het spaarvolume van de overheid niet in verhouding tot het aandeel van de nationale middelen, die zij tot zich trok. Zodoende ontstonden in het kader van het T.J.P. begrotingstekorten. De grote toename van het geldvolume viel samen met een sterke toename van het volume aan particuliere en Tien Jaren Plan-investeringen. Het prijsniveau had een zekere stijging te zien gegeven, die vooral veroorzaakt werd door de prijsstijgingen van goederen van Surinaamse oorsprong.

De Raad sprak zich niet uit in hoeverre het welzijn van de Surinaamse bevolking in het algemeen was verbeterd. Er werd volstaan de toename van een aantal sociale voorzieningen te vermelden. De belangrijkste verbeteringen bij het onderwijs lagen op het gebied van het vakonderwijs middels de bouw van een technische school en een landbouwschool. De bouw van twee streekziekenhuizen had met name in de districten een belangrijke verbetering van de ziekenverpleging met zich mede gebracht. In de volkswoningbouw liet de vooruitgang echter te wensen over.

Tot slot van zijn analyse kwam de Raad tot de conclusie dat de oude doelstellingen in grote lijnen gehandhaafd konden worden. Speciale aandacht zou evenwel geschonken moeten worden aan een snellere toename van duurzame werkgelegenheid. Om eventuele inflatoire tendensen te vermijden werd een vrij sterke accentverschuiving naar de direct produktieve investeringen voorgestaan. Hiervan uitgaande formuleerde de Raad de doelstelling van het Tien Jaren Plan opnieuw als volgt. Dit plan zou een zo groot mogelijke bijdrage moeten leveren aan:

1. een stijging van het reëel nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, gepaard gaande met het scheppen van voldoende duurzame werkgelegenheid voor de snelgroeiende beroepsbevolking;
2. verbreding van de economische structuur;
3. verbetering van de betalingsbalans;
4. e.e.a. met behoud – en waar mogelijk – verbetering van het huidige peil der sociale voorzieningen en geleidelijke opvoering van het levenspeil der minst-bedeelden;
5. het zoveel mogelijk handhaven van de monetaire stabiliteit. (ADVIESRAAD 1959, p. 33).

De hiervóór aangeduide doelstellingen gaven alleen de aard aan van datgene dat men beoogde te bereiken. Men gaf niet aan om welke kwantiteit het ging, vandaar dat hier gesproken kan worden van kwalitatieve doelstellingen.

Uitgaande van deze kwalitatieve doelstellingen kwam de Raad tot een investeringsprogramma tot en met 1964, dat Sf. 20,0 mln hoger lag dan het in het intentieplan voorgestelde bedrag van Sf. 127,0 mln. Dit werd verantwoord geacht vanwege de sterke verhoging van de investeringen van meer direct produktieve aard.

Daar het Brokopondoplan in de periode 1959–1964 eveneens zeer hoge investeringen vereiste, werd een aantal maatregelen voorgesteld teneinde een over-

spanning van de economie te voorkomen, zoals o.a. een beheerste toename van de overheidsconsumptie, stimulering van de spaarzin, een verbetering van de doorstroming van goederen en grote waakzaamheid ten aanzien van het monetaire beleid. In deze periode waren de te verwerken bedragen hoog. Gemeend werd evenwel dat dit gerealiseerd kon worden omdat het uitvoeringsapparaat in de eerste jaren van het Tien Jaren Plan veel ervaring had opgedaan. Daarnaast zou, wanneer minder in eigen beheer van de overheid werd uitgevoerd, een versnelde investering mogelijk worden. Hier is dus in het kort maar onvolledig een overheidsbeleid geschetst, nog steeds in kwalitatieve zin, dat noodzakelijk werd geacht voor het slagen van het hierna te bespreken nationale plan.

Als gevolg van het feit dat er meer gegevens beschikbaar kwamen met name via de nationale jaarrekeningen bleek het mogelijk om, zij het aanvankelijk met niet al te grote nauwkeurigheid, een globale ontwikkeling van de economische structuur naar sectoren kwantitatief vast te stellen (zie tabel 2). In totaal raamde de Raad de bruto investeringen in de periode 1960–1964 op Sf. 453,4 mln. Hiervan nam de overheid Sf. 146,9 mln voor haar rekening. De particuliere investeringen zouden Sf. 149,5 mln bedragen. Dit laatste is exclusief het Brokopondoplan dat in deze periode Sf. 157,0 mln aan particulier kapitaal zou investeren. De Raad nam aan dat als gevolg van deze investering het bruto nationaal produkt naar factorkosten zou stijgen van Sf. 138,1 mln tot Sf. 203,0 mln. De Raad legde de nadruk op het zeer globale karakter van zijn raming voor 1965. Het inkomen per hoofd zou volgens haar stijgen van Sf. 485,0 tot Sf. 516,0, d.w.z.

TABEL 2. Ontwikkeling van het bruto nationaal produkt, en de werkgelegenheid in 1957 en 1965 en de investeringen voor de periode 1960–1964\*

	1957		Werk- gelegen- heid	1965		Werk- gelegen- heid	Investeringen 1960–1964 in Sf. 1000,—
	Bruto nat. produkt			Bruto nat. produkt			
	Sf. mln	%		Sf. mln	%		
Agrarische sector							
landbouw	15,9	12	30.300	30	15	35.000	29.680
bosbouw	3,2	2		4	2		4.075
Mijnbouw	47,0	34	3.200	66	32	4.000	4.833
Nijverheid en handel	15,3	11	8.400	24	12	13.000	8.100
Verkeer	20,0	14	5.300	29	14	7.500	24.600
Diensten	12,3	9	5.100	18	9	7.500	
Overheid	20,6	15	9.500	26	13	12.000	19.545**
Woningen	3,8	3		6	3		5.300
Arbeidsreserve			2.200			2.000	
Bruto binnenlands prod.	138,1	100		203	100		
Totaal werkgelegenheid						81.000	
Totaal investeringen			64.000				96.133***

\* ADVIESRAAD 1959 p. 41, p. 44 en bijlage I.

\*\* Bestaat uit algemene voorzieningen, sociale sectoren, beheerskosten, welvaartzorg en volkskrediet.

\*\*\* Hieraan moet nog een overloop van Sf. 2,0 mln vanuit de periode 1954–1960 worden toegevoegd.

met 6,5%, wat een jaarlijkse toename van 0,8% betekende. (ADVIESRAAD 1959, p. 41). Tevens zou een belangrijk deel van de aanwas van de beroepsbevolking kunnen worden opgevangen. Eveneens werd een verbreding van de economische basis verkregen, welke voor een belangrijk deel voortvloeide uit een verhoging van de produktie in de agrarische sector.

De Raad meende dat ook financieel en monetair het plan acceptabel was. De Raad gaf een aantal ramingen waaruit bleek dat de overheid haar aandeel in het Tien Jaren Plan van Sf. 33,4 mln alsmede haar investeringen via de normale buitengewone dienst zou kunnen financieren evenals de kosten verbonden aan het Brokopondoplan (transmigratie) van Sf. 39,0 mln. M.a.w. de financiering leek mogelijk uit de Overheidsbesparingen, die voor de periode 1960–1964 op Sf. 75,2 mln werden geschat. Gezien de stijgende trend van de overheidsuitgaven en de politieke omstandigheden rijst evenwel de vraag of hier van een realistische schatting gesproken kon worden.

Het tweede deel van het rapport werd aan de sectorgewijze uitwerking van de tweede fase van het Tien Jaren Plan gewijd.

### 3.2.2. *De economische sectoren*

De Raad had in het tweede deel van zijn rapport, dat gewijd was aan de verschillende sectoren, 50% van de beschouwingen besteed aan de agrarische sector. Dit had een zekere onevenwichtigheid tot gevolg. Op de agrarische sector zal later bij de sectorplanning meer in detail worden ingegaan (pag. 136 e.v.). Hier volgen slechts de belangrijkste punten.

Dank zij het feit dat in het nationale kader een duidelijke taakstelling voor de agrarische sector was geformuleerd, zowel wat betreft de waarde van de agrarische produktie als het aantal gewenste arbeidsplaatsen, was een duidelijke basis voor de sectorplanning gelegd. De ervaringen in de jaren 1954–1958 opgedaan, maakten het mogelijk een geïntegreerd samenstel van maatregelen op te stellen, waarbij de onderlinge relaties konden worden aangegeven, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin.

Door een investering van bijna Sf. 29,7 mln achtte de Raad het mogelijk in de planperiode een areaal van 19.900 ha land aan nieuw landbouwareaal aan te winnen, waardoor een 3000 agrarische bedrijfsleiders werk zouden kunnen vinden. Daarnaast zouden 600 personen als landarbeider nodig zijn in de grootlandbouw. Als gevolg hiervan zou de produktiewaarde van de agrarische sector in 1964 toenemen tot Sf. 46,7 mln en de exportwaarde van agrarische produkten tot Sf. 15,5 mln. Het leeuwendeel van de toename van de agrarische produktie zou geleverd worden door de opnieuw te entameren bacovencultuur. De opzet van dit deel van het plan was plantechnisch een belangrijke verbetering (zie 6.1.). De zeer optimistische raming van de doelstellingen, b.v. van de enorme toename van de produktiewaarde van de agrarische sector, die overwegend gebaseerd was op een voor Suriname nieuw gewas, bleek weinig realistisch, m.a.w. het model waarvan men was uitgegaan was juist, maar de variabelen die men had gebruikt, waren te optimistisch geraamd. Om een snel in produktie brengen van de nieuwe arealen te verzekeren werd de oprichting van een nieuwe Afdeling



Projectbeheer voorgesteld, waarvoor Sf. 1,7 mln was uitgetrokken. Deze afdeling had tot taak de sociaal-economische uitvoering van agrarische projecten. Voor de bosbouwsector was ruim Sf. 4,0 mln gereserveerd. Naast de voortzetting van de inventarisatie was het grootste deel van de investeringen bestemd voor de bevordering van de bosbouwexploitatie.

In de mijnbouwsector bleven de investeringen beperkt tot de inventarisatie. Daar men een grondige kennis van het mijnbouwpotentieel van geheel Suriname, dus ook van het exploreerbare binnenland, noodzakelijk achtte, werd een groot-scheeps inventarisatieprogramma voor het binnenland opgezet via de operatie 'Grasshopper'. Deze operatie had tot doel door middel van kleine vliegvelden en het onderhouden van luchtverbindingen tot een versnelde opsporing van mineralen te geraken. Voor deze operatie waren de kosten in 1960-1965 op Sf. 7,7 mln geraamd. Hiervan zou Sf. 4,8 mln uit het Tien Jaren Plan worden bekostigd.

Voor de ontwikkeling van de industrie, de handel, het transportwezen en het toerisme, was een bedrag van Sf. 8,1 mln uitgetrokken. Uitwerking van de plannen werd aan de op te richten Stichting voor Industriële Ontwikkeling Suriname (S.I.O.S.) toevertrouwd.

### 3.2.3. *De infrastructurale sector*

In de periode 1954-1958 waren slechts de in 1954 voorgestelde investeringen in de verkeerssector gerealiseerd. Alleen was de verbetering van de haven van Paramaribo nog niet in een definitief planstadium gekomen. De Sf. 24,6 mln die tot 1965 voor deze sector waren uitgetrokken bestemde men voor een verdere uitbreiding van het wegennet en de verbetering van de haven en het Saramaccakanaal.

In het kader van de water- en elektriciteitsvoorziening in de districten waren reeds enige vorderingen gemaakt, evenals t.a.v. de telecommunicatie. Hiervoor werd voor de periode 1960-1965 nog eens Sf. 480.000 gereserveerd. Getracht werd de kosten van de riolering en de ontwatering van Paramaribo en omgeving te beperken. Besloten werd Sf. 1,0 mln hiervoor te bestemmen (Sf. 0,7 mln was reeds in de voorafgaande periode geïnvesteerd). De noodzaak om de centrale markt te verbeteren was steeds dringender geworden en de Sf. 0,5 mln, die hiervoor bestemd waren, zouden zo spoedig mogelijk moeten worden verwerkt.

Voor de luchtkartering achtte men een bedrag van Sf. 0,6 mln nodig. Voor de verbetering van het overheidsapparaat werd Sf. 1,525 mln en voor het beheer, d.w.z. de kosten van de planorganen zoals b.v. het Planbureau en het Bureau Landelijke Opbouw, werd Sf. 5,85 mln uitgetrokken.

### 3.2.4. *De sociale sectoren*

Ten aanzien van het onderwijs werd vastgesteld dat in de eerste periode van het T.J.P. niet alle fondsen gebezigd waren voor nieuwe uitbreiding, maar dat ook gelden waren verbruikt voor objecten, die op de normale landsbegroting thuis hoorden, zoals de vervanging van oude gebouwen. Aan de hand van een

aantal ramingen werd de behoefte aan investering in de onderwijssector voor de periode 1960–1964 geschat op Sf. 4,69 mln. Hierdoor nam het aandeel van de fondsen bestemd voor het onderwijs in het T.J.P. toe van 4,8% tot 5%.

In de sector van de volksgezondheid was met het omvangrijkste project, nl. het centrale ziekenhuis in Paramaribo, nog niet aangevangen. Wel was door de bouw van een streekziekenhuis in Nickerie en Coronie, het aanbrengen van verbeteringen aan het r.k. ziekenhuis (in Paramaribo gelegen), de ziekenhuisaccommodatie reeds aanzienlijk verbeterd. Tevens was een sectorplan, nl. het rapport 'Ziekenhuisintegratie in Suriname', opgesteld dat een gecoördineerd 'traps'-gewijs verplegingsstelsel inhield, waarbij de zieke al naar gelang de ernst van diens kwaal behandeling zou ontvangen in een polikliniek, een klein ziekenhuis met faciliteiten voor lichte chirurgie of in laatste instantie in een volledig geoutilleerd ziekenhuis. Voor de periode 1960–1964 werd nog een bedrag van Sf. 6,55 mln voor de volksgezondheid uitgetrokken.

Van de Sf. 4,0 mln die in 1954 voor de woningbouw was gereserveerd was in 1958 Sf. 1,4 mln gerealiseerd. Voor de periode 1960–1964 werd nog een supplementaire toezegging gedaan door de overheid van Sf. 5,3 mln, waarvan Sf. 2,0 mln bestemd werd voor de bouw van ambtenarenwoningen in de districten. In totaal achtte men een bedrag van Sf. 30,3 mln noodzakelijk voor een verantwoorde toename van het woningbestand, zodat nog Sf. 25,0 mln aan particulier kapitaal nodig zou zijn.

De inzichten t.a.v. de welvaartzorg in het binnenland, o.a. de inschakeling van de bosnegers in het produktieproces en de immigratie van personen van buiten Suriname om te voorzien in mogelijke tekorten op de arbeidsmarkt, waren ingrijpend gewijzigd. Gemeend werd dat door de dambouw de inschakeling van de boslandbewoners in voldoende mate geregeld was. Verder werd in het rapport van de Adviesraad geen systematisch ingrijpen in het binnenland voorgestaan. Daar gebleken was dat in plaats van een tekort aan arbeidskrachten men te kampen had met een steeds toenemend arbeidsoverschot, verviel de gedachte aan immigratie geheel. Dit resulteerde in het afvoeren van de Sf. 4,0 mln, die in het plan van 1954 bestemd waren voor de arbeidsvoorziening en de opname van de Boslandbevolking in het algemene produktieproces.

T.a.v. de Volkskrediet Bank werd besloten geen verdere fondsen ter beschikking te stellen. Er werd aangedrongen op een sanering. Onder meer werd er op geïnsisterd dat achterstallige terugbetalingen zouden worden geïnd en dat een aantal dubieuze crediteuren werden afgeschreven. Voor de industrie en de landbouw waren voorzieningen getroffen in de desbetreffende sectoren, namelijk een post van Sf. 2,3 mln voor het landbouwkredietwezen en een kapitaal van Sf. 5,5 mln voor de Stichting Industrie Ontwikkeling Suriname, dat aangewend zou kunnen worden voor medefinanciering in industriële ondernemingen.

Voor de welvaartzorg, waarvoor in 1954 Sf. 0.4 mln was gereserveerd, werd voor de periode 1960–1964 Sf. 60.000 uitgetrokken. Deze welvaartzorg beperkt zich in feite tot de bouw van gemeenschapshuizen en de aanleg van sportvelden. In de periode 1954–1958 bleek slechts Sf. 100.000 te zijn gerealiseerd. Dit betekende dat in feite maar 50% van het oorspronkelijk in 1954 opgebrachte bedrag

in de periode 1954–1964 zou worden besteed. Daar stond tegenover dat voor het sociale onderzoek, waarvoor aanvankelijk Sf. 50.000 was uitgetrokken, maar waarvan nog niets was gerealiseerd, nu een bedrag van Sf. 100.000 werd bestemd voor de periode 1960–1964. Uit het voorgaande blijkt dat men het belang van het sociale aspect voor de ontwikkeling wel inzag, maar dat ten aanzien van het te voeren sociale beleid de inzichten in de afgelopen jaren eerder vertroebeld dan verduidelijkt waren.

### 3.2.5. *De organisatie van de planning*

De Adviesraad meende dat als gevolg van de in 1955 neergelegde taakstelling voor de Stichting Planbureau Suriname, deze instantie was teruggedrongen tot een bureau dat zich beperkte tot het zo goed mogelijk coördineren van de plannen van andere instanties, ondanks het feit dat de nationale planningsarbeid zeker niet voltooid was met het opstellen van 'De grondslagen van het T.J.P.' en de 'Herziening van 1954'. Wellicht was dit voor een deel te verklaren door het feit dat de initiatieven van het Planbureau slechts moeizaam door de andere betrokken instanties werden aanvaard. Het ontbreken van blijvend gerichte aandacht voor de nationale planning was een van de belangrijkste redenen dat de kwaliteit van het rapport van de Adviesraad t.o.v. de daaraan voorafgaande nationale plannen slechts een matige vooruitgang te zien gaf. In dit verband stelde de Raad concentratie van de planactiviteiten voor in een Centraal Planorgaan, dat rechtstreeks onder een minister zou ressorteren.

## 3.3. RAAMWERK INTEGRAAL OPBOUWPLAN SURINAME 1963–1972 (S.P.S. 1963(2))

### 3.3.1. *De algemene opzet*

In 1962 toen het einde van het eerste, in 1959 herziene, Tien Jaren Plan in zicht kwam, kreeg het Planbureau de opdracht een Integraal Opbouwplan voor de periode 1963–1972 op te stellen (S.P.S. 1963(2)). Dit plan zou de navolgende doelstellingen moeten realiseren:

- a. een stijging van het reëel nationaal inkomen van ongeveer 7% per jaar;
- b. een verbetering van de werkgelegenheid, zowel kwantitatief als kwalitatief;
- c. een verbetering van de betalingsbalans;
- d. het zoveel mogelijk verbeteren van de supra- en infrastructuur door het nastreven van een optimale spreiding van de economische, de sociale en de ruimtelijke verhoudingen zowel op regionaal, op nationaal als op internationaal niveau;
- e. het verkrijgen van meer volledige basisgegevens voor exacte integrale planning door middel van verdere inventarisatie en registratie van de nationale productiefactoren, produktie-omstandigheden en economische resultaten (S.P.S. 1963(2), p. 1).

Bij het opstellen van het plan, dat in 1963 werd uitgebracht, heeft men deze doelstellingen als gegeven grootheden geaccepteerd.

Het rapport valt uiteen in een nationaal-economisch plan en een werkplan.

## Het nationaal-economisch plan

Een analyse van de natuurlijke omstandigheden leidde in het Raamwerk Integraal Opbouwplan onder meer tot de volgende conclusies: Het ontwikkelingsprogramma voor Suriname zou zich op grond van de natuurlijke omstandigheden in hoofdzaak binnen het volgende raamwerk moeten afspelen:

- a. volledige benutting van alle realiseerbare mogelijkheden op het gebied van landbouw, bosbouw, mijnbouw en waterkracht;
- b. streven naar een zo ver mogelijke verwerking en veredeling van de in het binnenland aanwezige grondstoffen;
- c. volledige benutting van de realiseerbare mogelijkheden op het gebied van de industrie met afzet voor lokale consumptie en voor zover mogelijk voor export;
- d. streven naar een supra-nationale samenwerking waarbij naast samenwerking in E.E.G.-verband in het bijzonder wordt gedacht aan samenwerking binnen het Caribisch gebied (S.P.S. 1963 (2), p. 24, 25).

Ten aanzien van de produktiefactor arbeid kwam het Raamwerk Integraal Opbouw Plan tot de conclusie dat in de planperiode gerekend moest worden op een toename per jaar van 2500–3000 beroepspersonen; dit betekende dat, wilde men tevens op de bestaande werkeloosheid inlopen, de werkgelegenheid met 4–5% per jaar zou moeten toenemen. Een te grote concentratie van de bevolking in Paramaribo diende men tegen te gaan. Behalve voor voldoende werkgelegenheid in de districten moest zorg gedragen worden voor een verbetering van het woonklimaat. Daarnaast zou de geringe mogelijkheid tot het vinden van werkgelegenheid in Paramaribo duidelijk via voorlichting bekend moeten worden gemaakt en zouden de voorwaarden voor de werkverschaffing een minder aantrekkelijk karakter moeten dragen.

Ten aanzien van de kwaliteit van de arbeid werd gesteld, dat in de agrarische sector een toename van de vakbekwaamheid noodzakelijk was. Dit kon bereikt worden door landbouwvoorlichting. Ook hoopte men via kernbedrijven tot een snelle toename van de vakkennis onder de agrariërs te geraken. Onder kernbedrijven wordt verstaan een landbouwbedrijf of onderneming, welke aanvankelijk geheel door de overheid of particulieren wordt beheerd, maar dat in geleidelijk tempo naar zelfstandige boeren wordt afgestoten. Een aantal maatregelen, b.v. voorlichting, bestrijding en afzet worden blijvend door de centrale leiding behartigd.

In de afgelopen jaren was gebleken dat het Surinaamse bedrijfsleven gunstige ervaringen had opgedaan bij het tewerkstellen van arbeiders in technische beroepen. Aan middenkader en leidinggevend personeel bestond een ernstig tekort. De beloning van de arbeid lag in Suriname hoog t.o.v. de andere ontwikkelingslanden.

De investeringsmiddelen konden van de volgende bronnen afkomstig zijn: a. van de eigen overheidsmiddelen (de schatkist), b. van schenkingen of leningen van buitenlandse instanties zowel multilateraal (E.E.G.) als bilateraal (Nederland, U.S.A.) en c. van binnen- of buitenlands particulier kapitaal. Uit een analyse betreffende 's lands financiën bleek dat de overheid sinds 1960 met zeer

ernstige tekorten op de begroting te kampen had. Dit was het gevolg van de toename van de uitgaven op de gewone dienst. Op basis van de analysesresultaten werd in het Integraal Opbouwplan gesteld dat de Surinaamse schatkist niet in staat zou zijn in de komende jaren bij te dragen tot de ontwikkeling van het eigen land. Uit E.E.G.-fondsen kon men rekenen op Sf. 35,0 mln over de periode 1958/1962 en Sf. 35,0 mln over de periode 1963/1967 oftewel op Sf. 7,0 mln per jaar. Daarnaast waren er bijdragen uit Nederland, waarvan voor de jaren 1963-1966 nog Sf. 50,0 mln beschikbaar was. De bedragen uit het buitenland, waarop Suriname vast mocht rekenen, kwamen per jaar dus op 12% van het nationaal inkomen. Normaliter is dit voor ontwikkelingslanden 4% (S.P.S., 1963 (2), p. 36). Gesteld werd dat de ervaring had uitgewezen dat in Suriname per jaar niet meer dan Sf. 1,0 mln tot maximaal Sf. 2,0 mln aan staatsleningen wordt opgenomen. Aan binnenlandse besparingen via b.v. levensverzekeringen en spaarbanken, kwam tot dusverre per jaar 2-3% van het nationaal inkomen beschikbaar. Ten aanzien van de overige kapitaalsbronnen werden geen kwantitatieve ramingen gemaakt.

Vervolgens werden de factoren die knelpunten zouden kunnen worden bij de economische ontwikkeling aan de orde gesteld. Als belangrijke punten kwamen naar voren a. het handhaven van een monetair evenwicht, b. de verbetering van de organisatorische structuur van de overheid, c. het tot stand brengen van een wetgeving die tijdig het wettelijke kader van de ontwikkeling zal vastleggen, d. een verbetering van het statistisch apparaat.

Na eerst een uiteenzetting te hebben gegeven van de verschillende soorten bedrijven, t.w. stuwende en verzorgende bedrijven, werd in het hoofdstuk 'Beschrijving der sectoren' een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het nationaal inkomen in de jaren 1955-1961 en de bijdragen van de verschillende sectoren aan dit nationale inkomen. Daarna werd ingegaan op het begrip kapitaalscoëfficiënt. Ging men uit van een kapitaalscoëfficiënt van 4 à  $4\frac{1}{2}$  (d.w.z. dat een investering van Sf. 4000-Sf. 4500 een toename van het nationaal inkomen geeft van Sf. 1000), dan was voor de groei van 7% van het nationaal inkomen per jaar een investering van  $(4 - 4\frac{1}{2}) \times 7 = 28 - 31,5\%$  van het nationaal inkomen nodig. Daarnaast werd het begrip van de arbeidscoëfficiënt geïntroduceerd. Deze coëfficiënt geeft de relatie aan tussen geïnvesteerd kapitaal en het aantal arbeidsplaatsen dat daardoor ter beschikking komt. Tot slot gaf men in het nationaal-economisch plan een overzicht van de te verwachten groei van de sectoren, d.w.z. dat geschat werd of de diverse sectoren minder snel, even snel of sneller dan het nationaal inkomen zouden groeien.

Hierbij bleek dat van een vrij groot aantal bedrijven, in hoofdzaak 'volgende' bedrijven (d.w.z. bedrijven die overwegend een dienstverlenende functie hebben t.o.v. de bedrijven die in feite de economische groei bepalen), de groei ongeveer gelijk zou zijn aan de groei die was geraamd voor het nationale inkomen. Daarentegen werd verwacht dat bij de bauxietbedrijven en met name bij de Suralco, de toename van de jaarlijkse produktie lager zou zijn dan 7%. Daar de mijnbouwsector een zeer belangrijk deel van het nationale inkomen voor haar rekening neemt, zou dit belangrijke consequenties voor de nationale doelstellingen

hebben. Daarnaast zou van een aantal bedrijfspgroepen de jaarlijkse toename van de produktie boven de 7% zijn gelegen, maar het is dubieus of dit de eerder genoemde ongunstige trend ongedaan kon maken.

De eindconclusie luidde dat het onzeker was of een groei van 7% per jaar van het nationale inkomen te realiseren zou zijn. Ook ten aanzien van de gewenste toename van de werkgelegenheid werd getwijfeld aan de haalbaarheid van de doelstellingen. Geschat werd dat de toename van de werkgelegenheid in de periode 1963-1967 in de landbouw, mijnbouw, industrie en constructiesector 7300-8200 personen zou bedragen. Voegt men hier nog 50% geïnduceerde werkgelegenheid in de overige sectoren aan toe, dan betekent dit een jaarlijkse opnamemogelijkheid van 2400 nieuwe plaatsen in het produktieproces. Daar dit cijfer overeenkomt met het te verwachten jaarlijkse accres van de beroepsbevolking, wordt dus niet ingelopen op de bestaande werkloosheid. Als gevolg hiervan had de in 1954 nog geopperde suggestie van immigratie plaats gemaakt voor, zij het vaag geformuleerde, voorstellen voor emigratie.

Voegt men hieraan toe, dat omtrent de financieringsmogelijkheden van het overheidsprogramma in het Raamwerk Integraal Opbouwplan nog grote onzekerheden bestonden, dan moet geconcludeerd worden dat de doeleinden, in het kader van de door het Raamwerk Integraal Opbouwplan geschetste mogelijkheden, te hoog gesteld waren. Een conclusie die men evenwel slechts op indirecte wijze in het Raamwerk Integraal Opbouwplan vindt aangegeven.

### Het werkplan

In het tweede deel van het Raamwerk Integraal Opbouwplan werd een investeringsprogramma uitgewerkt dat in tabel 3 is weergegeven. Dit werkplan had alleen betrekking op de periode 1963/1967 en gaf dus geen inzicht in het totale investeringspatroon, dat noodzakelijk zou zijn om de doeleinden te realiseren zoals die gesteld waren in het Integraal Opbouwplan en dat de periode 1963-1972 beslaat.

#### 3.3.2. *De economische sectoren*

De belangrijkste sector was wederom de landbouw. In de periode 1963-1967 zou de landaanwinning voor een bedrag van Sf. 49,2 mln een areaal beslaan van 17.000 ha, dat aan 3750 mannelijke beroepspersonen een bestaan zou verschaffen en een bruto produktie van Sf. 16,195 mln met een toegevoegde waarde van Sf. 11,411 mln zou opleveren. Door de introductie van de kapitaalscoëfficiënt kon een inzicht verkregen worden in het economische effect van de verschillende bedrijfstypen. De landaanwinning zou overwegend in de kustvlakte plaatsvinden. De verdeling van het aan te winnen landbouwareaal over de verschillende bedrijfstypen is in tabel 4 aangegeven. Voor de overige onderdelen van de agrarische sector zoals sanering, landbouwkrediet, onderzoek, voorlichting enz. trok men een bedrag van Sf. 21,0 mln uit.

Voor de bosbouw was in de periode 1963-1967 een bedrag van Sf. 9,75 mln bestemd, waarbij vooral aandacht aan de ontsluiting, de inventarisatie en de herbebossing werd geschonken.

Voor de ontwikkeling van de industrie werd Sf. 5,2 mln bestemd, waarvan het grootste deel voor experimentele bedrijven en industriële accommodatie was bedoeld. Voorts werden fondsen voor onderzoek en onderwijs gereserveerd.

De mijnbouwsector kreeg in dit plan Sf. 10,3 mln toegewezen, waarvan Sf. 8,2 mln voor inventarisatie.

Ook aan het toerisme had men aandacht geschonken. Hiervoor was een bedrag van Sf. 2,0 mln bestemd, overwegend voor de verbetering van hotelaccommodatie.

Voor energie en openbare nutsvoorzieningen was Sf. 32.75 mln uitgetrokken. Hierbij was Sf. 24,0 mln gereserveerd voor de Saramacca III dam. Deze dam zou met zijn elektriciteitscentrale in de toenemende energiebehoefte van Suriname moeten voorzien. De fondsen voor het kredietwezen (Sf. 5,0 mln) waren vooral voor de oprichting van een landbouwbank en de Volkskrediet Bank bestemd.

### 3.3.3. De infrastructurale sector

Hiervoor was Sf. 34,0 mln uitgetrokken. Dit bedrag was gelijk aan de uitgaven, die voor deze sector waren voorgesteld in de periode 1958-1962 (in de samenvatting werd evenwel het voor deze sector beschikbare bedrag teruggebracht tot Sf. 31,0 mln.) Deze post zou verdeeld moeten worden over de wegen- en waterbouwkundige werken, zoals de bebakening van de zeekust en de benedenloop van de rivieren, de havens, de gebouwen, het bouwrijp maken van

TABEL 3. Raming van de uitgaven in het Werkplan 1963/67 (in Sf. 1000)

Sector	Totaal	Rechtstreeks productief		Zijdelings productief	
		Rendabel	Niet of niet geheel rendabel	A Direct aanwijsbaar van invloed op econ. ontwik.	B Indirect aanwijsbaar van invloed op econ. ontwik.
Landbouw, Veeteelt, Visserij	70.200	49.200	12.000	4.500	4.500
Bosbouw	9.750	5.800	—	3.300	650
Industrie	5.200	1.250	2.450	550	950
Mijnbouw	10.300	—	—	4.700	5.600
Energie en Nutsbedrijven	32.750	29.500	300	1.750	1.200
Verkeer (transport)	1.000	1.000	—	—	—
Toerisme	2.000	2.000	—	—	—
Huisvesting	41.500	27.500	14.000	—	—
Krediet en Bankwezen	5.000	3.000	2.000	—	—
Infrastructurale sector	31.000	—	—	31.000	—
Sociale sector	14.000	—	—	14.000	—
Beheer	2.500	—	—	2.500	—
Onvoorzien ± 23%	21.550	—	6.750	14.800	—
Totaal	246.750	119.250	37.500	77.100	12.900

\* S.P.S. 1963 (2) p. 165

TABEL 4. Verdeling van het nieuwe produktieareaal over de diverse bedrijfstypen\*

Bedrijfstype	Productie- areaal in ha	Aantal mannelijke arbeids- plaatsen	Kapitaals- coëff.	Arbeids- inkomen per ha in Sf.
Rijst kleinbedrijf (6 ha)	1500	250	9:1	165
Rijst middenstandsbedrijf (25 ha)	1250	50	6:1	190
Rijst grootbedrijf	2500	100	5/6:1	135
Bacoven kleinbedrijf (2,5 ha)	750	300	4:1	800
Bacoven grootbedrijf	3500	1400	3:1	600
Citrus kleinbedrijf (3,5 ha)	700	200	6:1	400
Citrus grootbedrijf	2000	500	4/5:1	350
Cacao kleinbedrijf (3,5 ha)	700	200	6½:1	350
Cacao grootbedrijf	2000	500	5:1	350
Suiker grootbedrijf	250	250	1½:1	1500
Totaal	15150	3750		

\* S.P.S. 1963 (2), p. 95, 96, 98.

bouwgroond, het kadaaster en verschillende inventarisatiewerkzaamheden. Dit bedrag werd niet nader gespecificeerd.

### 3.3.4. *De sociale sectoren*

Hiervoor werd Sf. 14,0 mln uitgetrokken. De onderdelen van deze sector zoals onderwijs, volksgezondheid, arbeidsvoorziening en dergelijke, waren zeer globaal in beschouwing genomen. Aan een meer gedetailleerd werkprogramma met de daaraanverbonden kosten, was men niet toegekomen.

### 3.3.5. *De financiering*

Van het totale bedrag van Sf. 246,75 mln dat in het werkplan 1963–1967 aan investeringen was voorgesteld en waarvan Sf. 21,55 mln voor onvoorziene uitgaven was bestemd, bleek slechts Sf. 85,0 mln beschikbaar, nl. een restant van het T.J.P. 1963/1960 van Sf. 50,0 mln en van het 2e E.E.G.-fonds 1963/1967 van Sf. 35,0 mln. Voorgesteld werd dat Suriname uit eigen middelen jaarlijks Sf. 6,0 tot 8,0 mln voor de financiering van het Werkplan zou afzonderen (S.P.S. 1963 (2), p. 167). Daar staat tegenover dat in hetzelfde rapport op pagina 35 gesteld wordt dat 'Hoezeer ook een bijdrage van de schatkist aan de ontwikkelingsuitgaven gewenst, ja noodzakelijk is, het duidelijk is dat, gezien de huidige situatie van de Lands Schatkist een bijdrage van Sf. 6,0 à Sf. 8,0 mln 's jaars bovendien jaarlijks olopend met de toename van het nationaal inkomen, niet op korte termijn zal kunnen worden verwezenlijkt'. Naast deze nogal onzekere financieringsmogelijkheid wordt de Regering in overweging gegeven de rendabele direct productieve investeringen d.m.v. leningen op zakelijke grondslag (met garantie van de Nederlandse overheid) te financieren.

Het zal na het voorgaande duidelijk zijn, dat aan de grondslag van het werkplan, dat de eerste uitvoeringsfase van het Raamwerk Integraal Opbouwplan moest zijn, nog veel ontbrak.



### 3.4. DE TOETSING AAN HET MODEL

In het model voor de meerdimensionale overheidsplanning is aangegeven dat de nationale planning door de volgende kenmerken wordt gekarakteriseerd.

- a. Het nationale plan wordt opgesteld door een orgaan van de nationale overheid (plansubject) en geldt voor het gehele land (planobject).
- b. Het nationale plan formuleert een aantal doeleinden en de termijn waarbinnen deze moeten worden bereikt, alsmede het stelsel van algemene op elkaar afgestelde richtlijnen ten aanzien van de sociale, de economische en de technische ontwikkeling van het planobject. Dit programma van handelen is noodzakelijk om de aangegeven doeleinden binnen de gestelde termijn te bereiken.
- c. Het nationale plan is coördinerend en kadervormend. Een verdere detaillering is nodig voordat de voorgestelde maatregelen en projecten tot uitvoering kunnen worden gebracht.

Van de in de voorgaande paragraaf besproken resultaten van de Surinaamse overheidsplanning, die de belangrijkste pogingen in de periode 1954–1963 weergeven om tot een nationaal plan te geraken, kan, gezien tegen de achtergrond van het model voor de meerdimensionale overheidsplanning, het volgende worden gesteld.

De drie plannen werden opgesteld door een orgaan van de nationale overheid en golden voor het gehele land. Zij gaven duidelijk de doeleinden aan die men wenste te bereiken evenals de termijn waarbinnen dit diende te geschieden. De kwaliteit van het programma van handelen liep in de verschillende plannen uiteen evenals de integratie van de voorgestelde maatregelen en projecten.

De nationale plannen waren niet geschikt voor de directe uitvoering en verdere detaillering was noodzakelijk. Het coördinerend karakter van de plannen, d.w.z. het op nationaal niveau op elkaar afstellen van de diverse programma's van handelen liet, als gevolg van het hiervoor reeds aangegeven gebrek aan kwaliteit van het programma van handelen, te wensen over (zie ook pag. 95).

Uit het voorgaande blijkt dat de planactiviteiten van de Surinaamse overheid in de periode 1952–1963 en de daaruit voortgekomen plannen de belangrijkste kenmerken hebben die, volgens het model van de meerdimensionale overheidsplanning, eigen zijn aan de nationale overheidsplanning.

Hierna zal in een vergelijkende beschouwing nader op de verschillende aspecten van de drie nationale plannen worden ingegaan. De tabellen 5 en 6 maken een vergelijking mogelijk.

Uit tabel 5 blijkt dat, wat het stellen van de doeleinden aangaat, maar vooral wat de geplande uitgaven ten opzichte van het bevolkingsaantal betreft, zowel absoluut als relatief spectaculaire verhogingen hebben plaats gevonden. Zo stelde het Raamwerk Integraal Opbouwplan voor, per jaar tweemaal zo veel te investeren als het plan van de Adviesraad. En dat terwijl dit plan reeds in belangrijk hogere uitgaven voorzag als het eerste Tien Jaren Plan. Per hoofd van de bevolking zou in de periode 1963–1967 per jaar ruim driemaal zoveel moeten worden geïnvesteerd als in de planperiode 1954–1963.

TABEL 5. Een globale vergelijking van de belangrijkste nationale ontwikkelingsplannen voor Suriname in de periode 1954–1963

Uitgaven	Het Tien Jaren Plan 1954–1964	Rapport Adviesraad 1960–1964	Integraal Opbouwplan 1963–1967
A. Uitgaven			
Geplande gemiddelde uitgaven per jaar (in Sf. 1000)	11.700	19.652	49.350
Geplande gemiddelde uitgaven per hoofd/jaar (in Sf. 1000)	47	71	153
B. Gestelde doeleinden			
Groei van het nationale inkomen per jaar	–	0,8%	7%
Groei van de arbeidsgelegenheid per jaar	–	2–3%	4–5%
C. Het voorgestelde % van de uitgaven die uit eigen middelen zouden worden gefinancierd	34%	30%	nog geen 17%

Dat het hier geen gezonde groei van de Surinaamse economie betrof, welke het mogelijk zou hebben gemaakt om uit eigen middelen meer aan de ontwikkeling te besteden, blijkt wel uit het feit dat, in de eerste planperiode werd geschat, dat Suriname nog 34% van de ontwikkelingsfondsen uit eigen middelen zou kunnen financieren. Voor de periode 1963–1967 werd gesteld dat Suriname vermoedelijk niet in staat zou zijn om zelfs maar 17% van de ontwikkelingsfondsen zelf op te brengen. De conclusie van KOOL (1964, p. 131) waarin hij stelt: 'all efforts and all the expenditures of those years (1950–1960) turned out to be 'the take off into self-sustained economic and financial dependency'' schijnt gerechtvaardigd.

Het is wellicht juist aan te nemen dat de nationale plannen en met name het Raamwerk Integraal Opbouwplan steeds minder zijn gebruikt als een bestuurs-techniek, doch dat zij steeds meer zijn gaan dienen als een uiting van politieke verlangens (ideële doeleinden), gegoten in de vorm van een plan. Hierbij werden evenwel onvoldoende de reële consequenties onderkend, die deze wijze van planning voor de feitelijke ontwikkeling met zich mede zou brengen. Zoals uit tabel 5 blijkt, kan men een toenemende financiële afhankelijkheid van de Surinaamse economie ten opzichte van het buitenland constateren. Men zou ook kunnen stellen dat de Surinaamse overheid in haar beleid meer het accent is gaan leggen op de groei van het nationale inkomen per hoofd van de bevolking, dan op de economische en sociale ontwikkeling op eigen kracht.

Tabel 6 geeft de procentuele verdeling van de fondsen over de verschillende sectoren van het plan aan.

Het Tien Jaren Plan en het Rapport van de Adviesraad wijken niet veel van elkaar af. In het Rapport van de Adviesraad is een groter accent gelegd op de direct produktieve sectoren, waardoor investeringen van meer omvang verantwoord werden geacht. Het Raamwerk Integraal Opbouwplan daarentegen

laat een aanzienlijke toename in de sociale sector, met name wat de woningbouw betreft, zien. Hier staat tegenover een procentuele daling van de investeringen, zowel in de economische als in de infrastructurale sector. Nog afgezien van de omvang van de investeringen geeft ook de richting ervan aan dat vermoedelijk de politieke of wel ideële doeleinden in dit plan een grotere rol hebben gespeeld dan een realistische doemering van de overheidsactiviteiten op nationaal niveau. Hierna zullen in het kort de drie verschillende plannen afzonderlijk in beschouwing worden genomen.

Wordt het plan van 1954 niet bezien tegen de achtergrond van het eraan voorafgaande rapport 'De Grondslagen voor het Tien Jaren Plan', dan zou het terecht kunnen worden getypeerd als 'a kind of primitive form of administrative budget' (KOOL 1964, p. 103). In feite wordt in het Tien Jaren Plan van 1954 na een argumentatie waarom een plan op lange termijn nodig is, niets anders meer gegeven dan een opsomming van projecten en de daaraan verbonden kosten. Slechts zeer summier wordt zo nu en dan de onderlinge relatie tussen de ver-

TABEL 6. Een vergelijking van de belangrijkste nationale ontwikkelingsplannen voor Suriname in de periode 1947-1963 naar verdeling van de uitgaven over de sectoren.

Sector	Welvaarts- fonds 1947-1954	Grondslagen Tienj.plan 1953-1962		Het Tien- Jaren Plan 1954-1963	Van 1960- 1964 Rapport Adviesraad	Raamwerk Integraal Opbouwplan 1963-1967
		min.plan	max.plan			
<b>Economische sector</b>						
Landbouw en veeteelt	60	40	39	25	30	28
Bosbouw	-	6	5	6	4	4
Mijnbouw	-	3	2	6	8	4
Industrie/Toerisme	-	5	5	5	5	3
Subtotaal	60	54	51	42	47	39
<b>Infrastructurale sector</b>						
Verkeer en communicatie	8	19	18	23	25	-
Openbare voorzieningen (Energie)	-	6	5	4	2	13
Volkskrediet en Bankwezen	9	2	2	2	-	2
Overheidsdiensten	-	-	-	2	2	-
Beheer (Planning Admini- stratie)	3	3	3	3	6	1
Luchtkartering	-	-	1	2	1	-
Overige infrastructurale werken	-	-	-	-	-	13
Subtotaal	20	30	28	36	36	29
<b>Sociale sector</b>						
Onderwijs	-	4	5	5	5	-
Volksgesondheid	-	6	5	8	7	6
Welvaartsvoorzieningen	-	1	1	1	-	-
Ontwikkeling bosland	-	-	-	-	-	-
Volkswoningbouw	-	-	6	3	5	17
Subtotaal	-	11	17	17	17	23
Overige uitgaven	20	5	4	5	-	9
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

schillende projecten weergegeven. Veel van de gedachten, die in 'De Grondslagen van het Tien Jaren Plan' waren neergelegd, gingen verloren bij de herplanning, die uiteindelijk leidde tot het door de Staten van Suriname aanvaarde Tien Jaren Plan voor de periode 1954-1964. De belangrijkste aspecten die verloren gingen waren wel de algemene beschouwingen ten aanzien van het overheidsbeleid dat gevoerd moest worden om de voorgestelde investeringen tot hun recht te doen komen en die o.a. betrekking hadden op het financiële en monetaire beleid, het loonbeleid en de manpower planning. Daarnaast verviel ook, als gevolg van de summiere projectbeschrijving, het inzicht in de onderlinge samenhang. Wel dient vermeld te worden dat een deel van de projectbeschrijving in de 'Grondslagen' een te uitvoerig karakter droeg en als zodanig niet in een nationaal plan thuishoorde (zie pag. 94). Een grote verdienste van het Tien Jaren Plan van 1954 was dat het hier een duidelijk en overzichtelijk document betrof, dat niet alleen voor technici, maar ook voor politici en belangstellenden gemakkelijk toegankelijk was. Het verdient aanbeveling dat van de nationale plannen maar zo mogelijk ook van de overige planactiviteiten van de overheid, voor de bevolking en haar politieke leiders overzichtelijke publikaties verschijnen. Slechts op deze wijze zal het mogelijk zijn de planning tot een wezenlijk en door een ieder geaccepteerd instrument voor de nationale ontwikkeling te maken.

Wat de doelstellingen betreft, valt het op dat bijna steeds van kwalitatieve doeleinden sprake is. Dit is begrijpelijk wanneer men overweegt dat bij de opstelling van het plan nog maar over zeer summiere gegevens kon worden beschikt waardoor een kwantificering uitermate moeilijk werd.

In beide plannen is men te optimistisch geweest ten aanzien van het tempo waarin de uitwerking van het nationale plan en de daarop volgende uitvoering kon plaatsvinden. Voorts werden de kosten met name van de landaanwinning in belangrijke mate onderschat. Te weinig rekening werd gehouden met de langdurige rijpingsperiode van de projecten en de aanzienlijke toename van de jaarlijks terugkerende overheidsuitgaven, die ontstonden door het overdragen van gereed gekomen projecten aan de gewone dienst. Bovendien was in stede van het aanvankelijk verwachte arbeidstekort een belangrijk arbeidsoverschot ontstaan, dat via de directe en indirecte werkverschaffing belangrijke fondsen aan 's lands schatkist onttrok. Ten slotte waren op de buitengewone dienst nog een aantal projecten opgebracht, die niet in het Tien Jaren Plan waren opgenomen, zodat in feite sprake was van een tweetal ontwikkelingsprogramma's die geheel of ten dele door de overheid moesten worden gefinancierd. Als gevolg hiervan geraakte de Surinaamse overheid gedurende de planperiode in ernstige betalingsmoeilijkheden.

Ondanks deze tekortkomingen kan toch gesteld worden dat het Tien Jaren Plan 1954, gezien tegen de achtergrond van de nota 'Grondslagen voor het Tien Jaren Plan', een geslaagde aanloop was van de planning in de geschiedenis van Suriname. Het maakte definitief een einde aan de lange jaren van overheidsbeleid dat zich in hoofdzaak kenmerkte door een laissez aller wat in feite neerkwam op een moeizaam 'muddling through'.

Het nationale plan, dat voor de periode 1960-1965 was ontworpen door de Adviesraad voor de Herziening van het Tien Jaren Plan, laat een aantal interessante verbeteringen in de planteknik zien. Dank zij het grotere aantal gegevens waarover kon worden beschikt, o.a. de nationale jaarrekeningen (deze waren maar ten dele benut bij de grondslagen van een Tien Jaren Plan) en de verbetering van het statistisch apparaat, alsmede door de verrichte sociaal-economische onderzoeken, bleek het mogelijk om een beter inzicht te verkrijgen in de economische structuur van Suriname. Hierdoor was de Adviesraad in staat om een raming te maken van de ontwikkeling van het nationale inkomen, waarbij de bijdragen die de verschillende sectoren zouden moeten leveren, konden worden aangegeven. Hierdoor konden voor iedere sector zowel de kwalitatieve als kwantitatieve doeleinden vastgesteld worden. Dit maakte het mogelijk om ook de kwalitatieve relaties nu kwantitatief te formuleren. Hiermede kon een betere integratie tussen de verschillende sectoren en de projecten daarvan tot stand worden gebracht. Doordat nu in grote lijnen de taakstellingen, met name van de 'stuwende' sectoren zoals landbouw, mijnbouw en industrie, bekend waren, konden allereerst de belangrijkste consequenties van de programma's van handelen van deze sectoren op elkaar worden afgesteld. Tevens werd het mogelijk om aan de hand van de ontwikkeling van de 'stuwende' sectoren de taakstelling voor de 'volgende' sectoren, b.v. onderwijs, en volksgezondheid vast te stellen. Vervolgens werd in dit rapport in grote lijnen aangegeven, welk overheidsbeleid in de financiële en monetaire sfeer noodzakelijk was, wilde men een gezond klimaat scheppen voor de voorgestelde investeringen. Het is opvallend dat bij de manpowerplanning de vrees voor een arbeidstekort, welke in het verleden in Suriname (sinds 1869) steeds aanwezig is geweest en die ook nog doorklinkt in het Tien Jaren Plan 1954, plaats had gemaakt voor het vermoeden, dat een arbeidsoverschot het (blijvende) kenmerk van de Surinaamse arbeidsmarkt dreigde te worden.

Een van de belangrijkste tekortkomingen van het Rapport van de Adviesraad was gelegen in de zeer onevenwichtige uitwerking van de verschillende sectoren. Zo was de agrarische sector zeer gedetailleerd uitgewerkt, een uitwerking die maar ten dele op deze wijze plaats diende te vinden in een nationaal plan. In feite kon men hier reeds spreken van een sectorplan. Daar stond tegenover dat aan de ontwikkeling van de sociale sector, zowel bij de analyse als bij de sectorgewijze behandeling van het programma van handelen, weinig aandacht was geschonken. In stede dat de inzichten ten aanzien hiervan in vergelijking met 1952 en 1954 waren verdiept, kan men eerder een grotere onzekerheid waarnemen. Dat het belang van een gezonde sociale ontwikkeling in het kader van de algemene ontwikkeling werd ingezien, bleek voor een deel uit het verhogen van de post voor sociale onderzoeken, maar daar stond tegenover dat voor een eventueel daaruit voortvloeiend programma van handelen slechts geringe fondsen waren gereserveerd. Voor een deel vloeit deze onevenwichtigheid voort uit het feit dat niet voor alle sectoren in gelijke mate gegevens ter beschikking stonden.

Een ander belangrijk gebrek van het Adviesraadrapport was het te grote opti-

misme zowel wat betreft de te bereiken doelstellingen als het tempo waarin deze zouden kunnen worden verwezenlijkt. Dit falen, dat vooral de agrarische sector gold, was des te opmerkelijker omdat in voorafgaande jaren duidelijk was gebleken dat de opbouw van het agrarische productieapparaat, zeker wanneer het de introductie van nieuwe cultures betrof, een traag verlopend proces was.

Samenvattend kan gesteld worden, dat het Rapport van de Adviesraad voor de Herziening van het Tien Jaren Plan een aantal belangrijke verbeteringen in de technieken van de nationale planning heeft geïntroduceerd. Als belangrijkste tekortkomingen moeten worden genoemd, het te grote optimisme ondanks de in voorgaande jaren opgedane ervaring en een te gering inzicht in de onderlinge samenhang van de sectoren bij de totale nationale ontwikkeling.

Het Raamwerk Integraal Opbouwplan is een zeer opvallend rapport. Het ging in het eerste deel uit van een aantal, zowel kwalitatief als kwantitatief, concreet geformuleerde doelstellingen. Daarna werd aan de hand van een analyse van de bestaande situatie een zeer ruim kader geschetst, waarbinnen de nationale ontwikkeling zou moeten plaatsvinden. Vervolgens stelde men via een aantal macro-economische berekeningen vast, welk percentage van het nationale inkomen zou moeten worden geïnvesteerd, om de gewenste nationaal-economische groei tot stand te brengen. Deze economische doorlichting van de Surinaamse situatie vormt het waardevolste deel van het Raamwerk Integraal Opbouwplan en introduceerde een aantal nieuwe benaderingswijzen voor de nationale planning van Suriname. Voorts concludeerde men dat uit 's lands kas in de komende jaren geen bijdrage voor de eigen nationale ontwikkeling zou kunnen worden verwacht. Uit een raming van de groei van de verschillende sectoren bleek, dat het onwaarschijnlijk geacht moest worden dat een van de belangrijkste doeleinden, nl. de verhoging van het nationaal inkomen met 7% per jaar, gerealiseerd zou kunnen worden.

In het tweede deel werd een werkplan opgesteld, dat slechts gold voor de eerste helft van de planperiode, nl. van 1963 tot 1967. Dit werkplan had een uiterst schematisch karakter en gaf geen goed inzicht in de onderlinge samenhang van de investeringen (de ontwikkelingsprogramma's), die voor de diverse sectoren werden voorgesteld. Bovendien ontbrak het aan een algemeen geformuleerd programma voor het overheidsbeleid, dat noodzakelijk was om een goed klimaat voor de voorgestelde investeringen te scheppen. Moge wellicht het eerste deel van het plan een aanzet zijn voor een Raamwerk voor een Integraal Opbouwplan, dit is zeker niet het geval voor het werkplan. Een van de belangrijkste oorzaken dat het Raamwerk Integraal Opbouwplan zo ernstig te kort schiet als nationaal plan, is het personeelsgebrek waarmee het Planbureau te kampen heeft gehad.

Afgezien van de gestelde (te hoge) doeleinden en het onsamenvattende investeringschema, dat in het werkplan was opgenomen, kan het Integraal Opbouwplan nauwelijks als een nationaal plan in de zin van het model van de meerdimensionale overheidsplanning worden beschouwd. Men kan het Raamwerk Integraal Opbouwplan het beste aanduiden als een poging om na te gaan welke nationale doeleinden men als realistisch zou mogen beschouwen. Het bleek dus

dat de aanvankelijk gestelde doeleinden niet realistisch genoemd konden worden, maar een reëel alternatief gaf het Raamwerk Integraal Opbouwplan niet.

Worden de nationale plannen bezien op de wijze waarop de sociale, economische en fysische aspecten en hun onderlinge samenhang zijn behandeld, m.a.w. op hun comprehensiviteit, dan blijkt, zoals reeds in het relatiemodel was aangegeven, het economisch aspect centraal te staan. In het plan van 1952 zijn de verschillende aspecten op werkelijk comprehensieve wijze behandeld. De daarop volgende nationale plannen schieten te kort in comprehensiviteit. Wel wordt onderkend dat naast het economische ook het sociale en fysische aspect van groot belang is maar in het nationale programma van handelen is niet aangegeven op welke wijze men met deze onderlinge verbanden tussen de verschillende aspecten rekening moet houden.

Vervolgens zal worden nagegaan in hoeverre men in de diverse nationale plannen aandacht heeft geschonken aan de relaties tussen de nationale planning en de andere onderdelen van het planproces, m.a.w. in hoeverre in de nationale plannen rekening is gehouden met de multidimensionaliteit van het planproces van de overheid. Hierbij komen tevens een aantal problemen rond de presentatie van de resultaten van de diverse planactiviteiten in het kader van de meerdimensionale overheidsplanning aan de orde.

Uit de voorgaande beschouwingen van de nationale plannen blijkt, nadat de belangrijkste te bereiken doeleinden en de allocatie van de daarvoor beschikbare middelen zijn aangegeven, een grote variatie t.a.v. de wijze waarop de programma's van handelen zijn uitgewerkt. Werden in 1952 praktisch alle fondsen aan lokale plannen gealloceerd, in 1954 werden alleen de zeer omvangrijke projecten vermeld en werden de belangrijkste uitgavengroepen per sector aangegeven. In 1959 werd de agrarische sector in grote mate gedetailleerd. Men gaat hierbij over tot het noemen van de lokale plannen en de daarvoor benodigde fondsen, terwijl t.a.v. de andere sectoren men zich beperkt tot de grove uitgavengroepen. Ten slotte geeft men in het plan van 1963 slechts sectorgewijze de uitgave aan en komt men nauwelijks tot het duidelijk formuleren van de uitgavengroepen binnen de sectoren.

Uit de kanttekeningen die gemaakt zijn bij de diverse plannen is het duidelijk geworden dat, wil men op nationaal niveau een plan ontwerpen dat in grote lijnen aangeeft hoe de belangrijkste programma's op elkaar afgesteld moeten worden, men tot op zekere hoogte een inzicht in deze programma's van handelen (met name die van de sectorplannen) moet hebben. Is het meerdimensionale planproces reeds enigermate gevorderd en zijn sectorplannen, regionale plannen en lokale plannen aanwezig dan zal het mogelijk zijn om de belangrijkste punten aan te geven waarop men, bij de coördinatie op het nationale niveau, zal moeten letten (b.v. de manpower planning, het aanpassen van de tijdschema's van diverse programma's van handelen enz.). Is de overheidsplanning nog niet zo ver gevorderd, dan zal men meestal tot sectorplanning en tot een eerste aanzet van regionale of lokale planning moeten overgaan wil men tot een verantwoord nationaal plan komen. Dit houdt evenwel nog niet in dat de resultaten van deze activiteiten in het nationale plan moeten worden gepresenteerd. Zoals hiervoor

is gebleken krijgt het nationale plan, zo men daar uitvoerig op andere onderdelen van het planproces ingaat, een onevenwichtig of onoverzichtelijk karakter, zie b.v. het Rapport van de Adviesraad. Bovendien geeft het noemen van lokale plannen en de verdeling van de fondsen over deze lokale plannen voor zover deze niet een zodanige omvang hebben dat zij de nationale ontwikkeling beïnvloeden het nationale plan een schijnkarakter van gedetailleerde uitwerking, en kan het tevens de flexibiliteit van het toekomstige handelen onnodig belemmeren (zie het plan van 1952 en van 1954).

Ook bij de andere plannen die hierna besproken zullen worden doen zich deze problemen van presentatie voor. In het regionale plan van Nickerie is b.v. een stuk nationale en een stuk lokale planning opgenomen die in theorie niet in een regionaal plan moeten worden opgenomen. Willen de plannen in het kader van de meerdimensionale overheidsplanning een overzichtelijk karakter hebben dan zal erop gelet moeten worden dat alleen datgene in het uit te brengen plan wordt opgenomen dat wezenlijk tot het onderdeel van het planproces behoort waarop het betrokken plan betrekking heeft. In een nationaal plan hoort geen sectorplanning of beschouwing t.o.v. allocatie van fondsen aan lokale plannen thuis. In het sectorplan dienen geen uitvoerige beschouwingen t.a.v. regionale of lokale planning te worden opgenomen. Wel is het noodzakelijk dat in b.v. een nationaal, regionaal of sectorplan duidelijk wordt aangegeven wat de relaties zijn, die bestaan tussen het betrokken plan en de overige reeds bestaande of nog uit te brengen resultaten van het planproces van de overheid.

Gezien het grote aantal relaties tussen de onderdelen van het planproces en het feit dat vele activiteiten die in het kader van de meerdimensionale planning moeten worden uitgevoerd geleidelijk in elkaar overgaan, ook al behoren ze tot verschillende onderdelen van het planproces, is het niet eenvoudig altijd duidelijk aan te geven wat tot het nationale plan en wat b.v. tot het sectorplan of het regionale plan behoort. Toch verdient het aanbeveling de resultaten van het planproces weer te geven in zo mogelijk korte en overzichtelijke nota's en rapporten die zich slechts met één onderdeel van het planproces bezighouden en waarin men zich t.a.v. de overige onderdelen beperkt tot het aangeven van de verschillende relaties die er bestaan en de daaruit voortvloeiende consequenties. Hierdoor wordt een beter inzicht in het complexe verschijnsel van de meerdimensionale overheidsplanning verkregen. Bovendien bevordert een overzichtelijke presentatie van de plannen de uitvoering ervan. Het relatiemodel van de meerdimensionale overheidsplanning kan een belangrijk hulpmiddel zijn om bij de presentatie van de verschillende soorten plannen tot een duidelijke differentiatie te geraken.

Beziet men de hiervóór weergegeven nationale plannen, dan blijkt dat, hoewel er reeds gedurende vele jaren nationale planning in Suriname wordt bedreven, er niet van een gezonde en gestage ontwikkeling van deze nationale planning kan worden gesproken. Integendeel, het Raamwerk Integraal Opbouwplan is eerder een stap terug dan een stap vooruit. Het zou evenwel onjuist zijn om in deze beschouwing het Raamwerk Integraal Opbouwplan als de laatste fase van de nationale planning te beschouwen. Reeds spoedig na het uitkomen van het



Raamwerk Integraal Opbouwplan werd begonnen met het opstellen van een nieuw plan, dat na de afsluiting van dit manuscript gereed kwam. Als gevolg hiervan zal het Raamwerk Integraal Opbouwplan dus nimmer als plan in uitvoering worden gebracht. Aangezien het evenwel een officiële publikatie van het Planbureau betreft en binnen de periode valt, waarop deze studie betrekking heeft, is het in deze beschouwing opgenomen.

De vraag dringt zich op, waarom in Suriname een zekere stagnatie in de ontwikkeling van de nationale planning, in de zin zoals deze in het model voor de meerdimensionale planning wordt bedoeld, valt te constateren. Voor een belangrijk gedeelte vindt dit zijn oorzaak in het feit, dat het Planbureau zich gedurende vele jaren overwegend tot zijn administratieve en coördinerende taak heeft beperkt en in feite nauwelijks aan een geïntegreerde planning op nationaal niveau is toegekomen. Dit werd ook reeds door de Adviesraad onderkend (zie ook pag. 82).

Daarnaast dreigt het nationale plan in Suriname steeds meer een expressie-medium te worden voor politieke verlangens en niet meer gehanteerd te worden als een bestuurstechniek. Dit blijkt o.a. uit het feit dat de gestelde doeleinden steeds meer het karakter van ideële doeleinden krijgen die niet binnen de door het plan bestreken periode en met de beschikbare middelen die in het nationale plan zijn aangegeven bereikt kunnen worden. Dit brengt het grote gevaar met zich mede dat de programma's van handelen van weinig reële aard zijn en onbruikbaar worden. Hoezeer de nationale planning ook rekening dient te houden met de politieke verlangens, c.q. met ideële doeleinden, dit neemt niet weg dat het nationale plan in de eerste plaats gezien moet worden als een bestuurstechniek, die tracht op nationaal niveau de activiteiten van overheid en gemeenschap in een bepaald land zo optimaal mogelijk te coördineren en zodanig te richten dat de gestelde doeleinden werden bereikt.

Het is de taak van het politiek verantwoordelijke deel van het overheidsapparaat om erop toe te zien dat, ondanks de meestal grote druk die uitgeoefend wordt door de groeperingen die de ideële doeleinden formuleren (o.a. de politieke partijen), uiteindelijk in de uitgebrachte plannen de aldaar aangegeven doeleinden zoveel mogelijk de reële doeleinden benaderen.

Het te hoog stellen van doeleinden in nationale plannen is evenwel een algemeen verschijnsel. Om de nodige sociale energie te mobiliseren, is het soms zelfs noodzakelijk tot min of meer spectaculaire doelstellingen te komen en is het zeker verantwoord de doelstellingen iets boven het werkelijk haalbare niveau te plaatsen. Er schuilt evenwel een groot gevaar in het stellen van doeleinden, die in het geheel niet of maar zeer ten dele gerealiseerd kunnen worden. Dit heeft ernstige teleurstelling en frustratie zowel bij de bevolking als bij de regering tot gevolg en brengt met zich mede, dat men aan de zinvolheid van overheidsplanning, althans de nationale planning, gaat twijfelen.

Uit de hiervoor besproken rapporten blijkt dat men in Suriname beschikt over voldoende gegevens en voldoende kennis van de plantechieken om op korte termijn een verantwoord nationaal plan tot stand te brengen. Wat op dit moment een gezonde ontwikkeling van de nationale planning het meest in de

weg staat, is het gebrek aan visie op de wijze waarop men de techniek van nationale planning in het totaal van het proces van overheidsactiviteiten moet inschakelen.

## 4. HET REGIONALE PLAN. HET ONTWERP-STREEKPLAN NICKERIE

### 4.1. INLEIDING

Het regionale plan neemt in het proces van de meerdimensionale overheidsplanning een centrale plaats in. Het vormt een belangrijke overgangsfase van de nationale naar de lokale planning. Tevens vervult het een essentiële functie bij de integratie van de vele lokale plannen tot één harmonisch regionaal ontwikkelingsbeleid. Bovendien kan het regionale plan in belangrijke mate bijdragen tot de concretisering van de regionale onderdelen van de sectorplanning.

Uit de bespreking van de wijze waarop het model van de meerdimensionale overheidsplanning functioneert (p. 42) is gebleken, dat het streekplan zijn wezenlijke functie eerst volledig kan vervullen, wanneer het meerdimensionale overheidsplanningsproces reeds enige tijd aan de gang is.

Daarnaast ontleent het streekplan zijn belangrijkheid aan het feit dat de ontwikkeling, die de meerdimensionale overheidsplanning tot stand probeert te brengen geen gelijkmatig verloop heeft. Door de economen (o.a. SCHUMPETER), is reeds geconstateerd dat de economische groei geen groei is, die voortkomt uit een gelijkmatige over de tijd of over een geheel land verspreide groei van alle onderdelen van de economie. 'La croissance n'apparaît pas partout à la fois; elle se manifeste en des points ou pôles de croissance, avec des intensités variables; elle se repand par divers canaux et avec des effets terminaux variables pour l'ensemble de l'économie' (PERROUX, 1955, p. 309). Deze economische groeipolen manifesteren zich tevens als geografisch aanwijsbare concentraties. Op nationaal niveau is meestal al bekend welke groeipolen aanwezig zijn of welke gebieden de potentiële mogelijkheden in zich hebben om zich tot een groeipool te ontwikkelen.

De belangrijkste taak van het streekplan is om binnen een streek in concreto aan te geven, welke samenhang van projecten een ontwikkeling tot gevolg zal hebben die, gevoegd bij de ontwikkelingen van de overige regionen van het land, uiteindelijk de in het nationale plan aangegeven groei tot stand kan brengen.

Reeds vroeg is in Suriname de noodzaak van een geïntegreerde ontwikkeling op regionaal niveau onderkend. Zo werd in de uitwerking van de agrarische sector in 'De grondslagen van een Tien Jaren Plan voor Suriname' o.a. gesteld: 'De streekplannen beogen om binnen het raam van de Surinaamse volkshuishouding te komen tot opbouw van harmonische streken en een harmonisch land, waarin een optimale bevolking een maximale hoeveelheid marktwaardige producten levert zonder uitputting der landelijke hulpbronnen' (S.P.S. 1952 (2), p. 52). Om tot een geïntegreerde agrarische ontwikkeling te komen, is in 1952 voorgesteld om het Bureau Landelijke Opbouw (B.L.O.) op te richten. Aanvankelijk ressorteerde dit Bureau rechtstreeks onder de Minister van Landbouw, Veeteelt en Visserij; in 1958 werd het overgebracht naar het nieuw opgerichte Ministerie van Opbouw. De aan het Bureau Landelijke Opbouw opgedragen taak werd toen opnieuw geformuleerd (zie pag. 66).

Uit deze taakstelling blijkt dat het Bureau Landelijke Opbouw de streekplanning slechts als een van zijn taken had. In de eerste jaren van zijn bestaan was het Bureau Landelijke Opbouw genoodzaakt een aanzienlijk deel van zijn tijd aan inventarisatie en onderzoek te wijden. Bovendien werd er van politieke zijde en van de kant van de technische departementen en afdelingen aangedrongen op een zo spoedig mogelijke aanvang van de concrete uitvoering van het Tien Jaren Plan. Als gevolg hiervan moest, in de jaren 1954–1958, aan de lokale en de projectplanning de voorrang worden gegeven.

In 1958 werd een memorandum inzake 'Een streekontwikkelingsplan Albina en omstreken' uitgebracht en in 1960 een preadvies voor het streekplan Brokponde opgesteld. Geen van deze rapporten beschouwde het B.L.O. als een werkelijk streekplan. Na 1958 werd ook buiten het B.L.O. de aandacht voor de regionale planning steeds groter. Dit blijkt o.a. uit het verslag van de departementale werkzaamheden van het Ministerie van Opbouw 1958–1963 (DOST 1963). Hierin werd een regionale indeling van Suriname voorgesteld en tevens schetste men voor elk van deze streken in grote lijnen de ontwikkelingsmogelijkheden.

Het Bureau Landelijke Opbouw begon in 1959 met het opstellen van het streekplan voor het district Coronie. In 1960 was een streekbeschrijving en een streekplan in concept gereed. Dit concept bleek niet te voldoen en er werd een verdergaande inventarisatie uitgevoerd. Eind 1963 beschikte men over een uitvoerige streekbeschrijving, doch in 1965 was nog geen streekplan voor het Coroniedistrict uitgebracht. Voor een beoordeling van deze gang van zaken zij verwezen naar pag. 123 e.v.

Ook voor het district Nickerie begon het Bureau Landelijke Opbouw in 1958 met het verzamelen van gegevens nodig voor het opstellen van een streekplan. Later werd de Grontmij belast met het opstellen van een plan voor het landbouwgebied van Nickerie. Dit plan werd in feite een regionale uitwerking van de agrarische sector en kon niet als streekplan worden aangemerkt. Bovendien rezen in Suriname ten aanzien van de landbouwtechnische en civieltechnische uitgangspunten van dit plan ernstige bezwaren. In het plan van de Grontmij werd nl. uitgegaan van irrigatie uit een grote Wadoek (waterreservoir) ten zuiden van de Nannipolder, die via het oppompen van water uit de Nannikreek gevuld zou moeten worden. Op technische gronden achtte men dit in Suriname geen afdoende oplossing voor het dreigende watertekort waar men mee geconfronteerd zou worden bij een verdere uitbreiding of intensivering van de landbouw in Nickerie. Als gevolg hiervan kwam dit plan niet voor uitvoering in aanmerking.

Voor de ontwikkeling van het district Nickerie, dat met zijn grote oppervlakte jonge kleigronden een omvangrijk landbouwpotentieel heeft, zijn in de jaren 1954–1964 veel projecten opgesteld. Een van de belangrijkste belemmeringen voor een verdere agrarische ontwikkeling was evenwel het tekort aan irrigatiewater. In de loop der jaren zijn verschillende oplossingen uitgewerkt, waarbij bleek dat een afdamming van de Nickerierivier bij Stondansi (zie kaart 1) de meest gunstige perspectieven bood. Door deze afdamming zal de zoetwateraanvoer in de Nickerierivier geregeld kunnen worden. Het wordt dan mogelijk bij de Maratakka rivier een aftappunt aan te leggen waar in de droge tijd zoet

water zal kunnen worden ingelaten. Hierdoor kan de agrarische ontwikkeling van het Nickeriedistrict voor een reeks van jaren, althans voor zover het de watervoorziening betreft, veilig worden gesteld.

De Europese Economische Gemeenschap (E.E.G.) bleek, via haar ontwikkelingsfonds, in principe bereid bij te dragen aan de financiering van deze dam. Daar met de bouw van de Stondansidam en de daarbij behorende werken omvangrijke investeringen zijn gemoeid ( $\pm$  Sf. 14.000.000,—) wenste de E.E.G. een inzicht te hebben in de regionale ontwikkelingen die als gevolg van deze dambouw mogelijk zouden worden. In verband hiermede werd in 1964 door de E.E.G. op haar kosten een Missie uitgezonden, die tot taak had medewerking te verlenen bij het opstellen van een regionaal plan voor het gebied gelegen aan de benedenloop van de Nickerierivier. Deze Missie, die werkte in het kader van het Planbureau, werd aan het Bureau Landelijke Opbouw toegevoegd en zij bracht eind 1964 een ontwerp voor het streekplan Nickerie uit.

Dit ontwerp-streekplan is nog niet aangenomen en kan dus nog niet als een definitief plan worden beschouwd. Dit plan voldoet in de periode 1952–1964 het meest aan de eisen, die in het model voor de meerdimensionale overheidsplanning aan een regionaal plan zijn gesteld. Bovendien zijn door de toepassing van de regionale arbeidsplanning en de regionale onderwijsplanning een aantal in Suriname nog niet in detail uitgewerkte plantechnieken geïntroduceerd. In verband hiermede lijkt het ontwerp voor het streekplan Nickerie tot dusverre het meest geschikte voorbeeld voor de regionale planning in Suriname. Het streekplan voor Nickerie is opgesteld voor de periode 1965–1975. Omdat voor deze periode geen nationaal plan bestond, deed zich reeds direct het principiële probleem voor in welk nationaal kader het streekplan moest worden ingepast. De ontwikkeling van de streek aan de benedenloop van de Nickerierivier zal vooral op de agrarische sector worden gericht, wat impliceert dat dit gebied een omvangrijke bijdrage aan de nationale agrarische produktie zal kunnen leveren. De Missie van de E.E.G. zag zich genoodzaakt een aantal richtlijnen te formuleren op nationaal niveau ten aanzien van de nationale groei en het aandeel daarin van de agrarische sector. Bij het opstellen van deze richtlijnen ging de Missie uit van een door het Planbureau gestelde geleidelijke jaarlijkse groei van het nationale inkomen van 4,5% in 1962 tot 7% in 1975. Tevens werd, in overleg met het Planbureau en het Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij, het aandeel vastgesteld, dat van het nationale inkomen in 1975 door de agrarische sector zal moeten worden voortgebracht (nl. 14,0% of Sf. 61,1 mln). Zodoende is kwantitatief de taakstelling van de agrarische sector geformuleerd (E.E.G. 1964, p. 18).

Daarna werd deze taakstelling uitgewerkt tot een zgn. produktiedoel (sectorplanning). Dit gaf aan welke hoeveelheden van welke produkten zouden moeten worden voortgebracht, wil de agrarische sector aan de gestelde eisen binnen het nationale ontwikkelingskader voldoen. Bij deze uitwerking, die in feite neerkwam op de uitwerking van het agrarische sectorplan, werd in grote lijnen uitgegaan van de methoden die in par. 6.1. nader zullen worden besproken. Deze werkwijze heeft, althans voor de agrarische produktie, in eerste instantie een

nationaal kader geschapen, van waaruit de taak van het Nickeriedistrict nader kon worden afgeleid. Deze werkzaamheden behoren dus niet tot de regionale planning en de resultaten daarvan hadden in feite niet in het streekplan moeten worden opgenomen. Dat dit toch gebeurde kwam voort uit het ontbreken van het nationale kader.

Het ware wenselijk geweest, indien ook voor de andere sectoren binnen het nationale kader een sectorplan zou zijn uitgewerkt. Daar dit te ver buiten de opdracht van de E.E.G.-Missie lag en het Nickeriaanse aandeel in de niet-agrarische sectoren van een bescheidener omvang zal zijn, bleef dit achterwege. Dit houdt evenwel in dat, voor het ontwerp-streekplan Nickerie definitief aanvaard kan worden, een verdere integratie van dit plan in het nationale plan en de daaruit afgeleide sectorplanning t.a.v. de overige sectoren noodzakelijk zal zijn. Hieruit zal dan tevens moeten blijken in hoeverre de geplande vooruitgang van Nickerie, te zamen met de in andere streken te verwachten groei, zal leiden tot een evenwichtige nationale ontwikkeling.

In verband met de hiervoor aangehaalde theorie van de groepolen werd in het streekplan gesteld, dat het principe van de zgn. regionale rechtvaardigheid, die in het verleden in Suriname vaak de politiek geïnspireerde verdeelsleutel voor de ontwikkelingsfondsen was en meestal streefde naar de verdeling van de gelden op basis van bevolkingsaantallen, niet het enige uitgangspunt voor de toewijzing van de ontwikkelingsfondsen aan de verschillende streken zal mogen zijn. Ook voor de regionale ontwikkeling gelden de door ROSENSTEIN RODANS ontwikkelde, concepties van de 'lumpiness of capital'. D.w.z. dat een geleidelijke stroom van kapitaal voor vele ontwikkelingen niet voldoende is. Er zijn vaak omvangrijke kapitaalstoten nodig om een ontwikkeling op gang te brengen. Op basis hiervan werd in de inleiding van het streekplan gepleit voor een tijdelijke concentratie van een belangrijk deel van het beschikbare geld voor de ontwikkeling van die streken, die de meeste kansen bieden om zich tot een groepool te ontwikkelen.

In de uitgebreide analyse van de in 1964 bestaande fysische, economische en sociale structuur van het gebied zijn de potentiële mogelijkheden voor de ontwikkeling van het Nickeriedistrict aangegeven. Daarna zijn voor het gebied aan de benedenloop van de Nickerierivier, in het kader van de nationale ontwikkeling, de deelplannen aangegeven voor de belangrijkste stuwende sectoren. Hiervan zijn de projecten afgeleid, die nodig zijn om te komen tot een toekomstige sociale, economische en fysische infrastructuur, die noodzakelijk wordt geacht om een optimaal klimaat te scheppen voor de gewenste ontwikkelingen.

## 4.2. HET ONTWERP-STREEKPLAN NICKERIE (E.E.G. 1964)

### 4.2.1. *Analyse van de huidige situatie*

Nickerie, het grootste district van Suriname, ligt aan de westgrens. Het ontwerp-streekplan bepaalt zich tot het noordelijke deel van dit district, nl. tot het gebied rond de benedenloop van de Nickerierivier. Daarnaast worden nog enige algemene beschouwingen gewijd aan het Adampada gebied (zie kaart 1). Dit is

een areaal liggende ten zuiden van het gebied van het streekplan, waarin aanzienlijke bauxietvoorraden zijn ontdekt. Verwacht wordt dat binnen 10 jaar dit gebied in exploitatie zal zijn genomen.

Het gebied aan de benedenloop van de Nickerie is geheel in de jonge kustvlakten gelegen. De bodem bestaat uit zware jonge zeeleien van homogene samenstelling. Deze zijn gekenmerkt door een grote chemische rijkdom en zijn voor vele culturen geschikt, mits voldoende aandacht wordt besteed aan de fysische aspecten van deze zware en moeilijk bewerkbare gronden. De variatie in bodemgeschiktheid wordt voor een belangrijk deel bepaald door de topografie (oeverwallencomplexen), het zoutgehalte van de grond en de dikte van de pegasselaag (organisch materiaal).

Bodemkundig gezien heeft deze streek een zeer groot landbouwpotentieel. De factor, die in het minimum verkeert, is evenwel de watervoorziening. Het tropisch regenklimaat van Nickerie heeft een gemiddelde regenval van 1500 mm per jaar, die in een tweetal regenseizoenen is geconcentreerd. Vooral gedurende de scherpe droge tijden, die zich evenals de regentijden door een grote onregelmatigheid kenmerken, kan ernstig watergebrek optreden.

Tot voor kort werd in de waterbehoefte voorzien door vanuit de Nannikreek en de Nickerierivier water te betrekken. Dit is evenwel in de laatste jaren geheel onvoldoende gebleken als gevolg van:

- a. een hoge frequentie van droge en zeer droge jaren.
- b. de toename van het landbouwareaal, in casu de waterbehoefte.
- c. een verandering van het regime van de Nickerierivier. Deze dreigt bovengestroomd afgesneden te worden doordat een groot deel van het debiet, vooral in de droge tijd, via de Arrawarra naar de Coppenerivier afvloeit.

Uit de analyse van de fysische situatie is gebleken dat de volgende gewassen het meest in aanmerking komen om een belangrijke rol in de uitbreiding van het agrarische productieapparaat te gaan spelen. De rijstcultuur leent zich, zolang over voldoende water kan worden beschikt, uitstekend voor de fysische en sociaal-economische omstandigheden van Nickerie. Daarnaast kunnen de bacoven een belangrijke bijdrage leveren voor de diversiteit van het gewassenpatroon. Dit gewas vereist goed ontzilte kleien, een diepe pegasselaag en een perfecte waterbeheersing. Het is nog niet bekend hoelang bacoven op een en hetzelfde terrein kunnen worden verbouwd. De schattingen lopen uiteen van 6-20 jaar. In verband hiermede acht men het wenselijk nog een gewas te introduceren, nl. de citrus. Ook aan andere fruitgewassen kan aandacht worden besteed. Citrus en fruitgewassen kunnen tezamen de grondslag vormen voor een verwerkende industrie van agrarische producten. Grote arealen zijn geschikt voor weiden, waarop een veeteelt, die zich vooral op slachtvee dient te concentreren, kan worden bedreven.

Nickerie is een overwegend agrarisch district, waar  $\pm 60\%$  van de beroepsbevolking in de landbouw werkzaam is. Kenmerkend is voor dit gebied dat, gezien in het nationaal verband, de boer het hoogste agrarische inkomen geniet, gemiddeld het grootste landbouwareaal bezit en de productie per hectare het laagst ligt. Dit vindt zijn oorzaak in het feit, dat de extensieve rijstbouw met haar

lage rendement per ha domineert. Deze beslaat nl. 80% van het landbouw-areaal. Het grasland neemt 15% en de overige gewassen 5% van het in cultuur gebrachte areaal in. De landbouw wordt, afgezien van de twee gemechaniseerde rijstbedrijven Wageningen en de Bernhardpolder, de suikerplantage Waterloo en het middenstandsbedrijf van VAN DIJK, geheel in de vorm van kleinlandbouw bedreven. Deze Nickeriaanse kleinlandbouw kenmerkt zich niet alleen door een gemiddeld grotere omvang van de bedrijven t.o.v. de rest van Suriname, maar tevens door een niet onbelangrijke differentie naar bedrijfsgrootte binnen de groep van kleinlandbouwbedrijven. 71% van de landbouwers heeft zijn bedrijf in eigendom of erfpacht en 29% huurt zijn gronden van de overheid of van particulieren.

De Nickeriaanse boeren zijn nijver en vooruitstrevend. Dit blijkt o.a. uit het feit dat 76% van het voor de landbouw beschikbare areaal in cultuur is gebracht tegenover 41% voor geheel Suriname. Daarnaast bezit Nickerie, waarin 38,4% van het bouwland van Suriname ligt, 66% van het aantal tractoren. Met dit tractorenpark wordt 68% van het landbouwareaal mechanisch bewerkt. De aanwezigheid van een tweetal mechanische rijstbedrijven heeft ongetwijfeld een belangrijk demonstratie-effect gehad t.a.v. de modernisering van de rijstbouw. Maar daarnaast mag men het eigen initiatief en de vindingrijkheid van de Nickeriaanse boer niet onderschatten. Zo heeft een aantal landbouwers zich binnen één generatie weten op te werken vanaf de landarbeidersstand tot welvarende boeren met een bedrijf van 15-20 ha gemechaniseerde rijstbouw.

Voor een verdere ontwikkeling van de landbouw bestaat er een behoefte aan uitbreiding van het landbouwareaal en op het oude land aan verbetering van de waterhuishouding en de ontsluiting. Ook t.a.v. de afzet en de verwerking van landbouwproducten zullen verbeteringen noodzakelijk zijn.

Gezien de ligging van Nickerie ten opzichte van de markten in Suriname (Paramaribo) wordt het raadzaam geacht voor de binnenlandse markt weinig aan bederf onderhevige producten, zoals slachtvee of rijst, te produceren. De ligging van het gebied aan de voor zeeschepen bevaarbare Nickerierivier maakt het mogelijk de produktie van exportgewassen, die hoge eisen aan het transport stellen (bacoven), te bevorderen.

De bevolking in het Nickeriedistrict werd in 1962 op 28.000 personen geschat. Deze bevolking woonde voor 28% in de hoofdplaats van het district Nieuw-Nickerie, voor 28% in de westelijke polders, voor 30% in de oostelijke polders en voor 10% op het gemechaniseerde rijstbedrijf in Wageningen. Zij kenmerkt zich door een snelle natuurlijke toename. Geschat wordt dat in 1975  $\pm$  50.000 personen in dit gebied zullen wonen, hierbij is geen rekening gehouden met emigratie of immigratie. De snelle bevolkingsgroei, vooral veroorzaakt door het hoge geboortecijfer van de in dit district dominerende Hindoestaanse bevolkingsgroep, heeft een bevolkingspyramide met brede basis tot gevolg. Dit brengt in het bijzonder voor de onderwijsvoorzieningen belangrijke consequenties met zich mede.

Tot nu toe heeft Nickerie, mede als gevolg van zijn isolement t.a.v. Paramaribo, nog weinig invloed van de urbanisatie ondervonden. Hierin kan wellicht



verandering komen nu binnenkort door het gereed komen van de laatste schakel van de Oost-Westverbinding, Nickerie aangesloten zal worden op het nationale wegennet, waardoor een aanzienlijke toename van de contacten met Paramaribo te verwachten zal zijn. Het inwonertal van de districtsplaats Nieuw-Nickerie is in de laatste jaren snel toegenomen. Hierdoor dreigt er binnen het district een zekere mate van urbanisatie te ontstaan, die een disfunctioneel effect op de regionale ontwikkeling kan hebben. Als gevolg van het betere woonklimaat (o.a. de scholen) bestaat er de neiging bij o.a. hoofden van landbouwbedrijven om zich in Nickerie te gaan vestigen, wat een verdere intensivering van de landbouw ongunstig kan beïnvloeden. Daarnaast is een grotere bevolkingsconcentratie in Nieuw-Nickerie eerst dan verantwoord wanneer daarvoor ook voldoende werkgelegenheid binnen Nieuw-Nickerie bestaat.

Ten aanzien van de sociale structuur kan in grote lijnen naar paragraaf 2.4. worden verwezen. Het Nickeriedistrict valt binnen Suriname op door de grote bedrijvigheid van zijn bevolking. Dit geldt op de eerste plaats voor het Hindoeestaanse volksdeel, dat bijna 60% van de gehele bevolking uitmaakt, maar is eveneens voor de Creoolse en Indonesische bevolkingsgroep van kracht.

De zeer individualistische instelling van de Nickeriaanse bevolking kan een belangrijke positieve rol spelen in de toekomstige ontwikkeling, maar zal t.a.v. de gemeenschapsvorming en de oprichting van lokale en regionale organisaties, problemen met zich kunnen medebrengen.

De sociale en economische infrastructuur is, vergeleken met de overige agrarische gebieden in Suriname, goed te noemen en is overwegend in Nieuw-Nickerie geconcentreerd.

#### 4.2.2. *Het streekplan*

Aan het streekplan ligt de volgende algemene conceptie ten grondslag. Nickerie is rijk aan natuurlijke hulpbronnen, daar het beschikt over een zeer groot landbouwpotentieel en omvangrijke bauxietreserves. Daarnaast heeft Nickerie een vooruitstrevende en nijvere bevolking, die overwegend in de landbouw werkzaam is en die snel in omvang toeneemt. Ten slotte beschikt het district over een redelijk functionerende infrastructuur. Op basis hiervan is in het streekplan aangenomen dat in dit gebied de landbouw en de mijnbouw de stuwende sectoren voor de toekomstige ontwikkeling zullen zijn.

Daar het streekplan allereerst tot doel had aan te geven in hoeverre de investeringen in een dam bij Stondansi verantwoord waren, is het streekplan beperkt tot het gebied aan de benedenloop van de Nickerie waar de meeste ontwikkelingen die door de bouw van deze dam mogelijk worden, zijn geconcentreerd. Als gevolg van deze geografische beperking van het streekplan is het toekomstige mijnbouwgebied buiten beschouwing gelaten. Bovendien bestond er in de periode waarin het streekplan werd opgesteld nog geen duidelijk inzicht op welke wijze dit mijnbouwgebied tot ontwikkeling zou worden gebracht. In het kader van de manpower planning bleek het evenwel noodzakelijk in verband met mogelijke spanningen op de arbeidsmarkt om aandacht aan de mijnbouwsector te schenken. Voor het gebied aan de benedenloop van de Nickerie is er

vanuit gegaan dat de landbouw de motor van de algehele ontwikkeling zal zijn en dat de andere sectoren daarvan afgeleid zullen worden.

Het streekplan begint met een verdere uitwerking van de toekomstige economische structuur van het Nickeriedistrict en de consequentie hiervan voor de werkgelegenheid. Hierbij is alleen de mannelijke beroepsbevolking in beschouwing genomen. Uitgegaan is van de volgende veronderstellingen:

- a. dat voldoende fondsen aanwezig zullen zijn om het voorlopig ongelimiteerde agrarisch potentieel tot ontwikkeling te brengen;
- b. dat gezien de grote financiële investeringen voor de bouw van een dam in de Nickerierivier een snelle uitbreiding van het landbouwareaal gewenst was;
- c. dat voorlopig in het gebied aan de benedenloop van de Nickerierivier geen immigratie van grote omvang zal zijn te verwachten. Vooral immigratie van agrarische beroepspersonen voor permanente vestiging wordt voorlopig niet waarschijnlijk geacht;
- d. dat ondanks het feit dat de potentiële uitbreidingsmogelijkheden van de agrarische sector nagenoeg onbeperkt zijn, er een procentuele daling van de beroepsbevolking, werkzaam in de landbouw, zal plaatsvinden.

Dit is gebaseerd op:

1. een vermindering van de agrarische bevolking op het oude land als gevolg van een sanering die mede bedrijfsvergroting tot doel heeft.
2. het feit dat de landaanwinning, tenzij men zeer speciale voorzieningen treft, slechts een beperkte capaciteit zal hebben en met name de problemen rond de juiste gebruiknaam van het agrarische produktieareaal door de nieuwe boeren een limiterende invloed zullen hebben op het opnemen van arbeidskrachten.
3. de bestaande neiging onder de bevolking tot een verdergaande beroepsdifferentiatie die zich momenteel vooral manifesteert in de overgang van de landbouw naar andere sectoren. Dit resulteert o.a. in een trek naar Paramaribo en Nieuw-Nickerie. Aangenomen wordt dat het aandeel van de agrarische beroepsbevolking t.o.v. het totaal aantal beroepspersonen in het gebied aan de benedenloop van de Nickerierivier zal dalen van 58 % in 1965 tot 50 % in 1975.
- e. dat het overheidsapparaat procentueel niet meer zal mogen uitgroeien dan de totale werkzame bevolking, d.w.z. dat tot 1975 de personen werkzaam bij de overheid niet meer dan 10 % van de totale beroepsbevolking mogen uitmaken.
- f. dat als gevolg van de aannamen d. en e. in het gebied aan de benedenloop van de Nickerierivier de overige sectoren (hier valt dus de mijnbouwsector buiten) 40 % van de beroepsbevolking zullen opnemen.
- g. dat de beroepsbevolking van Nickerie in de gelegenheid zal moeten worden gesteld te profiteren van de werkgelegenheid in het Adampadagebied. Deze werkgelegenheid is door het planbureau, voor zover het de mijnbouwsector betreft, geraamd. Hieraan is toegevoegd de verzorgende bevolking. De totale beroepsbevolking in 1965 zal dan 533 personen bedragen, waarvan 300 in de mijnbouw en 233 in de verzorgende beroepen werkzaam zullen zijn. In 1970 zullen in Adampada 1852 personen werken waarvan 1000 in de mijnbouw en 852 in de verzorgende beroepen. In 1975 zal in dit gebied de beroepsbevolking

4600 personen bedragen, waarvan 2300 werkzaam in de mijnbouw en 2300 in de verzorgende beroepen.

h. dat de uitvoering van omvangrijke landaanwinningswerken een groot aantal personen zal opeisen. Daar hier slechts sprake zal zijn van een tijdelijke tewerkstelling, is ervan uit gegaan dat in de periode 1966/1970 500 personen uit de bestaande agrarische bevolking kunnen worden betrokken. Deze personen kunnen overwegend uit het nog niet gesaneerde oude land komen, waar in deze jaren vermoedelijk nog een omvangrijke seizoenswerkeloosheid zal voorkomen. De aantallen personen die boven deze 500 nodig zullen zijn, kunnen voor zover zij niet in Nickerie aanwezig zijn tijdelijk uit andere streken (Coronie en Paramaribo) worden betrokken.

Voordat definitief van de punten a. t/m h. is uitgegaan, zijn meerdere ramingen met verschillende premissen uitgewerkt. Hierbij is gebleken dat voor de regionale arbeidsplanning voor het Nickeriedistrict de hiervoor aangegeven uitgangspunten de meest acceptabele zijn. Aan de hand van deze aannamen is een concreet rekenschema opgezet, waarvan de resultaten voor de jaren 1965, 1970 en 1975 in tabel 7 zijn weergegeven.

Bij de berekening is uitgegaan van één constante factor, nl. de beschikbare beroepsbevolking. Deze is gebaseerd op de natuurlijke aanwas van de mannelijke bevolking en is berekend door op de leeftijdsklassen 0 t/m 4, 5 t/m 9 en 10 t/m 15 van het jaar 1960 de gedifferentieerde sterftecijfers toe te passen en na te gaan de afvloeiing door sterfte of ouderdom van de leeftijdsklassen tussen 15 en 64 jaar. Vervolgens is voor de agrarische sector nauwkeurig nagegaan, en wel aan de hand van een aantal voor de jaren 1965/1975 aangegeven landaanwinnings- en saneringsprojecten, welk aantal beroepspersonen in de agrarische sector kan worden ondergebracht. Hiervan uitgaande kon aan de hand van de

TABEL 7. Resultaat van de manpower planning voor Nickerie voor de jaren 1965, 1970 en 1975

	1965 aantallen		1970 aantallen		1975 aantallen	
Totaal aantal beschikbare arbeidsplaatsen in Nickerie	6460		8660		13618	
Beschikbare beroepsbevolking in Nickerie op basis van de natuurlijke aanwas	6800		8600		10900	
Arbeidsplaatsen in het Adampadagebied	533		1852		4600	
Mijnbouw	300		1000		2300	
Verzorging	233		852		2300	
Tijdelijke arbeidsplaatsen in de landaanwinning	—		180		—	
Emigratie	340		—		—	
Immigratie	—		60		2718	
Totaal permanente arbeidsplaatsen aan de Beneden Nickerie	5927	100%	6628	100%	9018	100%
Waarvan: in de landbouw	3447	58%	3579	54%	4509	50%
bij de overheid	593	10%	662	10%	902	10%
in overige beroepen	1887	32%	2387	36%	3607	40%

E.E.G. 1964, p. 18, 19 en p. 21.

premissen, gesteld t.a.v. de procentuele verdeling van de beroepsbevolking over landbouw, overheid en overige sectoren, het totaal aantal permanente arbeidsplaatsen aan de benedenloop van de Nickerierivier worden geraamd. Trekt men deze arbeidsplaatsen in 1965 af van de beschikbare mankracht dan resteren in dat jaar een aantal personen waarvoor geen werkgelegenheid aanwezig is. Een deel hiervan kan in het Adampadagebied tewerk worden gesteld. De resterende 340 personen zullen of werkeloos zijn of voor emigratie in aanmerking komen zo elders in Suriname werkgelegenheid aanwezig is. In 1970 zal de groei van de Nickeriaanse bevolking geheel opgevangen kunnen worden. Er lijkt zelfs nog een immigratie van 60 personen nodig om te voorzien in de arbeidsbehoefte bij de landaanwinning of eventueel bij andere sectoren. In 1975 zal de aanwas van de beschikbare arbeidsplaatsen in Nickerie zo groot zijn dat deze de beschikbare beroepsbevolking (gebaseerd op de natuurlijke aanwas) overtreft. Zo het Adampadagebied zich zal ontwikkelen conform de verwachtingen van het Planbureau, dan zal een emigratie van 2728 personen nodig zijn. Deze zullen in de mijnbouwsector werkzaam zijn.

De raming van de toekomstige werkgelegenheid is steeds afhankelijk van vele factoren, die vaak moeilijk zijn te voorzien. Dit geldt in het bijzonder voor de regionale arbeidsprognose. De belangrijkste bijdrage van de arbeidsplanning is dat de mogelijkheid geschapen wordt om na te gaan welke consequenties het voor de arbeidende bevolking zal hebben, wanneer een of meerdere van de aannamen waarvan bij de manpower planning is uitgegaan zich zullen wijzigen. Dit wordt aangetoond in de hierna volgende voorbeelden. Uit tabel 7 blijkt dat, mocht het mijnbouwgebied in Adampada niet tot ontwikkeling komen in de jaren 1965 t/m 1970, er een belangrijk arbeidsoverschot zal ontstaan. Dit overschot zal eveneens ontstaan wanneer men de arbeiders, nodig voor de mijnbouw in Adampada, geheel van buiten het Nickeriedistrict zal gaan aantrekken. Een eventueel arbeidsoverschot in deze periode zou men kunnen bestrijden door b.v. de sanering van het oude land te temporiseren (m.a.w. de structurele werkeloosheid te continueren). Ook zou men kunnen pogen de landaanwinning sneller te laten verlopen, waardoor meer mensen op het nieuwe land kunnen worden geplaatst.

Mocht b.v. de overheid meer dan 10% van de geraamde permanente arbeidsplaatsen nodig hebben, iets wat waarschijnlijk wordt geacht, dan zullen deze personen b.v. aangetrokken kunnen worden uit de overige sectoren. Dit kan alleen maar geschieden zonder de arbeidsmarkt te overspannen wanneer de overige sectoren minder behoefte hebben dan het geplande aantal arbeidskrachten. Dit laatste wordt niet onwaarschijnlijk geacht. Weliswaar zal de behoefte aan verzorgende bedrijven en diensten in het Nickeriedistrict toenemen, maar momenteel zijn geen industrieën aan te wijzen, die de groei in deze sector tot de geraamde omvang waarschijnlijk maken.

Aangenomen moet worden, dat de in het streekplan opgenomen prognose over de toekomstige samenstelling en omvang van de arbeidsmacht nog verschillende wijzigingen zal moeten ondergaan. Het belang van deze arbeidsraming moet gezien worden in de grotere stuurmogelijkheden die, door de in-

productie van deze planningstechniek in de regionale planning, mogelijk zijn geworden. Het wordt nu door middel van het gebruikte rekenschema mogelijk snel de consequenties te overzien van afwijkende nieuwe ontwikkelingen die zich voordoen. Dit maakt het voor de planner mogelijk op korte termijn de bestaande plannen aan te passen aan de nieuwe omstandigheden.

Na de raming van de werkgelegenheid is men overgegaan tot het vaststellen van de aard en de omvang van de produktie die door de agrarische sector moet worden voortgebracht. Hierbij is men van de volgende criteria uitgegaan:

- a. Voor zover de natuurlijke omstandigheden het toelaten moeten de voedingsgewassen, nodig voor de regionale consumptie, in het eigen gebied voortgebracht worden. Om de aard en omvang van dit onderdeel van het produktiedoel vast te stellen is op dezelfde wijze tewerk gegaan als bij het nationale produktiedoel (zie paragraaf 6.1.). Opgemerkt moet worden dat gedurende de planopstelling reeds de vraag rees of deze techniek zich voor regionalisatie leent zolang niet over regionale consumptiecijfers wordt beschikt.
- b. Aangenomen is dat het Nickeriedistrict een belangrijke rijstleverancier zal blijven, zowel voor de binnenlandse markt als voor de export.
- c. Nickerie leent zich, zowel door zijn geografische ligging (bereikbaar voor zeeschepen) als zijn bodemgesteldheid, goed voor de bacovencultuur. Mede gezien de zeer gunstige economische resultaten die tot nu toe met de bacovencultuur zijn verkregen, is de nadruk bij de agrarische ontwikkeling op deze cultuur gelegd. In verband met de afscheep wordt het gewenst geacht de ontwikkeling van de bacovencultuur af te stemmen op de uitbreiding van deze cultuur elders in Suriname.
- d. Daar omtrent de duur waarop de bacovencultuur op een en hetzelfde areaal kan worden beoefend nog geen voldoende zekerheid bestaat en een zekere risicospreiding gewenst wordt geacht, heeft men tevens de citruscultuur geïntroduceerd.
- e. Aangenomen werd dat Nickerie een aandeel zal hebben in de vleesproductie die nodig zal zijn om te voorzien in de snel toenemende nationale vleesbehoefte.

Aan de hand van deze criteria en het nationale produktiedoel kwam in eerste instantie een regionaal produktiedoel tot stand, dat omgerekend in arealen in tabel 8 is weergegeven. Hierin zijn later enige correcties aangebracht. Zo is o.a. gesteld dat een uitbreiding van het rijstareaal van 5800 ha realistischer wordt geacht dan de aangegeven 11.950 ha. Aangenomen is nl. dat het niet waarschijnlijk is dat in Nederland fondsen ter beschikking zullen worden gesteld die het de Stichting Machinale Landbouw mogelijk zullen maken om het Koffiemakka-areaal, een gebied gelegen ten oosten van Wageningen, binnen de planperiode in cultuur te brengen. Daarnaast is aangenomen dat het suikeraareaal slechts met 110 ha zal worden uitgebreid. Dit betekent dat tot aan 1975 slechts een uitbreiding van het Nickeriaanse landbouwareaal van ruim 13.000 ha of 53% van de nationale uitbreiding zal zijn te verwachten. Ook t.a.v. de aanvankelijk vastgestelde vleesproductie zijn correcties aangebracht.

Een definitief produktiedoel kan eerst vastgesteld worden wanneer op natio-

TABEL 8. Het produktieareaal voor Suriname in Nickerie in 1975\*

Gewassen	Gewenst areaal in 1975			Areaal 1963			Uitbreiding in de periode 1963-1975		
	Suriname ha	Nickerie ha	%**	Suriname ha	Nickerie ha	%**	Suriname ha	Nickerie ha	%**
Rijst	43.000	29.342	68	27.513	17.392	63	15.500	11.950	73
Suiker	3.500	1.000	28	1.979	566	29	1.500	434	29
Bacoven	5.000	3.259	65	716	239	33	4.300	3.020	70
Citrus	4.850	2.080	43	1.868	45	2	3.050	2.035	67
Subtotaal	56.350	35.681	69	32.076	18.242	67	24.350	17.439	72
Ov. gewassen	19.210	3.778	20	13.824	1.724	12	6.840	1.863	27
Totaal	75.560	39.459	52	45.900	19.966	44	31.190	19.302	62

\* E.E.G. 1964, p. 26.

\*\* In % van totaal Suriname.

naal niveau het raamwerk van de agrarische ontwikkeling is bepaald. Gemeend wordt dat deze benaderingswijze voorlopig voldoende inzicht geeft in de richting waarin zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin het agrarisch productieapparaat in Nickerie uitgebreid moet worden.

Bij de voorstellen betreffende de structuur van het toekomstige regionale agrarische productieapparaat in Nickerie is uitgegaan van een aantal overwegingen, die voor een deel op het nationale niveau zijn uitgewerkt en die in de inleiding van het streekplan zijn opgenomen. In het regionale plan zijn zij aan de speciale omstandigheden van de streek aangepast en als volgt gedetailleerd:

1. In Suriname is gebleken dat tussen het grootlandbouwbedrijf en het kleinlandbouwbedrijf een aanzienlijk verschil ligt in arbeidsproductiviteit. Voor een efficiënt werkend productieapparaat is het gewenst dat de technische en economische structuur van het grootbedrijf, met haar hoge arbeidsproductiviteit, zoveel mogelijk wordt gecombineerd met het in Suriname gewenste sociaal-politieke ideaal van het zelfstandige, maar voorlopig nog kleine, boerenbedrijf. Dit is vooral voor Nickerie van grote betekenis omdat een zeer belangrijk deel van de toekomstige agrarische ontwikkeling zal voortkomen uit de introductie van het voor dit gebied praktisch nog onbekende gewas, de bacoven (bacoven = bananen). Zo'n combinatie is gevonden in het zgn. kernbedrijf (zie pag 83). Een kernbedrijf is gedacht met een areaal van  $\pm 500$  ha, dat in zijn geheel als een groot bedrijf zal worden opgezet, maar waarbij al dadelijk rekening wordt gehouden met het in de toekomst afstoten van 400 ha in kleine zelfstandige bedrijven. Binnen de bacoven-kernonderneming bedraagt de gemiddelde grootte van het toekomstige kleinbedrijf  $\pm 4$  ha. Gedurende de eerste jaren zullen de toekomstige boeren als arbeiders op het bedrijf werken. Gedurende deze periode worden zij opgeleid en kan tevens selectie plaatsvinden. Daarna kunnen de bedrijven geleidelijk afgestoten worden. Een aantal werkzaamheden zoals b.v. bestrijding van ziekten en plagen, het regelen van de oogst, het vervoer en de afzet van het produkt blijven tot de competentie van het beheer van het kernbedrijf behoren. Tevens kan het kernbedrijf als demonstratiebedrijf dienst doen.

2. Een grotere differentiatie van de bedrijfstypen vooral met het oog op de inkomensspreiding bij de landbouwers wordt dringend noodzakelijk geacht. De geringe waardering voor het landbouwersberoep wordt nl. in belangrijke mate veroorzaakt door het ontbreken van mogelijkheden om binnen de agrarische sector zijn positie te verbeteren. Door binnen deze sector de mogelijkheid tot een grotere differentiatie in het inkomen van de boeren te bevorderen zal sociale mobiliteit ontstaan, waardoor de aantrekkelijkheid van het agrarische beroep zal toenemen.

3. Het gemiddelde inkomen van de bedrijfshoofden in de landbouw zal conform het nationale criterium  $\pm$  Sf. 2.000,— per jaar moeten bedragen.

Uitgaande van deze criteria zijn de volgende bedrijfstypen op het nieuwe landbouwareaal voorgesteld:

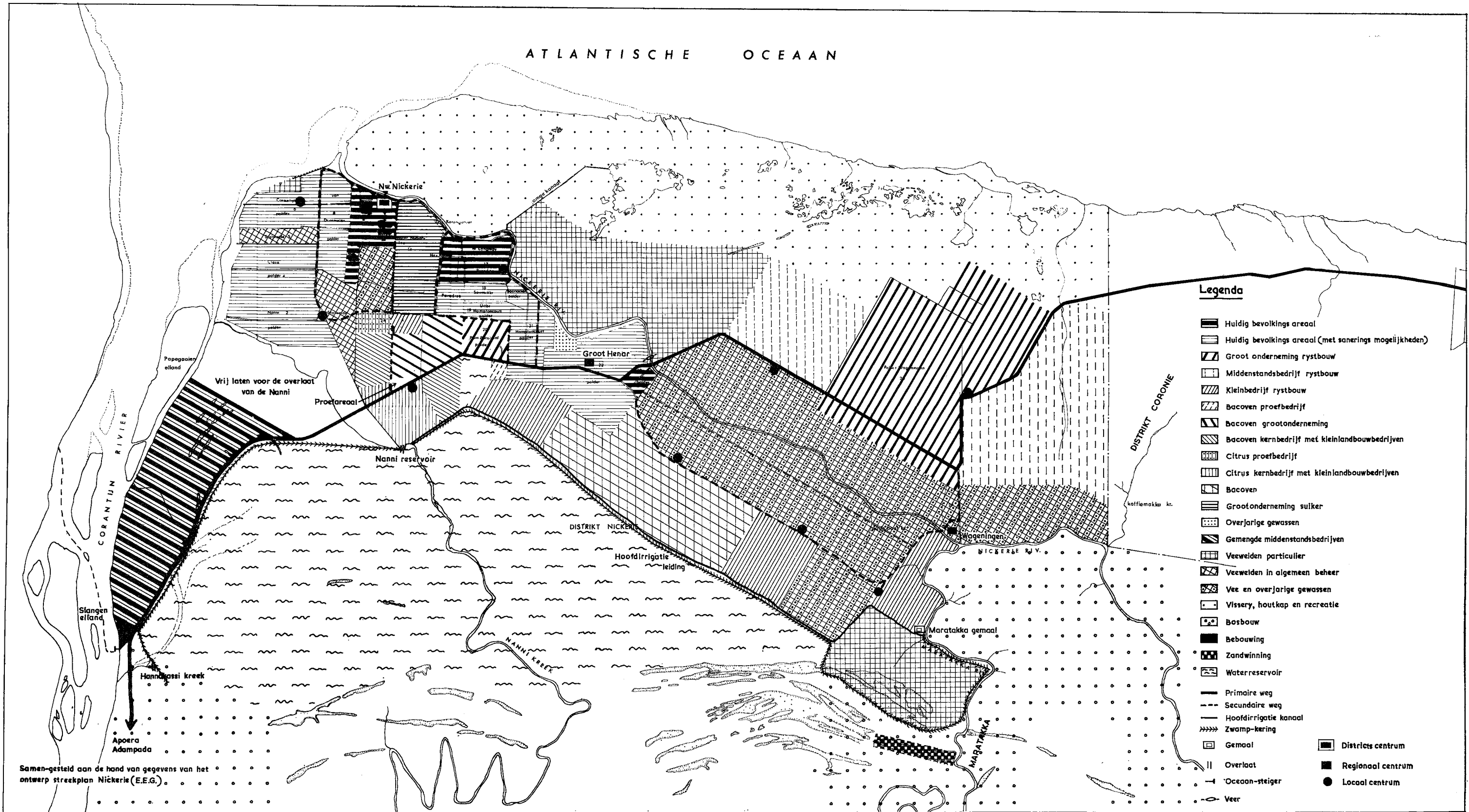
- a. een grootbedrijf voor de bacovencultuur, dat tot taak zal hebben in de eerste jaren voor een continu aanbod van bacoven zorg te dragen en dat permanent als grootonderneming geëxploiteerd zal worden.
- b. de uitbreiding van het reeds bestaande gemechaniseerde rijstbedrijf te Wageningen, opdat optimale bedrijfsuitkomsten verkregen worden.
- c. een aantal kernondernemingen voor bacoven en citrus. Hieruit zullen in de toekomst zelfstandige kleinbedrijven moeten voortkomen.
- d. een aantal gemechaniseerde middenstandsrijstbedrijven van  $\pm$  24 ha.
- e. een aantal kleine rijstbedrijven.

Eveneens is een aantal criteria gesteld die van belang zijn voor de ligging van de verschillende landbouwarealen en die van invloed zijn op de wijze waarop en het tempo waarin de uitbreiding van het landbouwareaal tot stand zal komen.

De bacovenarealen zullen zo gelegen moeten zijn, dat de zeer omvangrijke productie snel en efficiënt kan worden afgevoerd zonder al te hoge investeringen voor het wegennet. Met andere woorden, zij moeten zo dicht mogelijk bij het afscheppunt liggen. Uitbreiding van het areaal is gewenst in tranches van 500 ha om tot een verantwoord afscheepschema te komen. Daarnaast is deze 500 ha ook van belang vanuit organisatorisch oogpunt in verband met de hierboven vermelde opzet van de bacoven-kernondernemingen. Voor het bacovenareaal worden hoge eisen gesteld aan de afwatering. Dit betekent dat naarmate de arealen dichter bij de rivieren gelegen zijn, goedkopere landaanwinning mogelijk wordt. Daar staat tegenover dat de dikke pegasselaag, die noodzakelijk wordt geacht voor de bacovencultuur, meestal op grotere afstand van de rivieren voorkomt. Ook wat de arealen bestemd voor de overige gewassen betreft, zijn plaatsingscriteria aangegeven.

Aan de hand van deze richtlijnen bleek het mogelijk een bodembestemmingsplan op te stellen. Dit gebeurde voor zeer grote gebiedseenheden, voor Noordwest-Nickerie, waarbij ook het Adampadagebied betrokken werd en daarna in meer detail voor het gebied aan de benedenloop van de Nickerierivier. Dit laatste bodembestemmingsplan wordt weergegeven op kaart 2. In dit ruimtelijke kader kan het uitbreidingsplan voor de landbouw in Nickerie voor de periode 1963–1975 verder worden uitgewerkt. Het in tabel 9 aangegeven landaanwinningschema bevat nog het zgn. Koffiemakka-areaal bestemd voor de Stichting

KAART 2. Bodembestemmingsplan voor de streek aan de benedenloop van de Nickerierivier.



**Legenda**

- Huidig bevolkings areaal
- Huidig bevolkings areaal (met sanerings mogelijkheden)
- Groot onderneming rystbouw
- Middenstandsbedrijf rystbouw
- Kleinbedrijf rystbouw
- Bacoven proefbedrijf
- Bacoven grootonderneming
- Bacoven kernbedrijf met kleinlandbouwbedrijven
- Citrus proefbedrijf
- Citrus kernbedrijf met kleinlandbouwbedrijven
- Bacoven
- Grootonderneming suiker
- Overjarige gewassen
- Gemengde middenstandsbedrijven
- Veeweidens particulier
- Veeweidens in algemeen beheer
- Vee en overjarige gewassen
- Vissery, houtkap en recreatie
- Bosbouw
- Bebouwing
- Zandwinning
- Waterreservoir
- Primaire weg
- Secundaire weg
- Hoofdirrigatie kanaal
- Zwamp-kering
- Gemaal
- Districts centrum
- Regionaal centrum
- Lokaal centrum
- Overlaat
- Oceaan-steiger
- Veer



Machinale Landbouw, dat vermoedelijk niet in de periode 1965–1975 voor uitvoering in aanmerking zal komen. Bij het vaststellen van het definitieve streekplan zal een beslissing moeten worden genomen betreffende het feitelijke landaanwinningsprogramma. In het ontwerp-streekplan zijn ten aanzien hiervan tegenstrijdige opgaven gedaan.

Naast de uitbreiding van het landbouwareaal wordt ook de sanering van het oude land wenselijk geacht, zodat een te groot verschil in inkomens op het oude en nieuwe land voorkomen kan worden. Deze sanering waarvoor bepaalde delen van het oude land het eerst in aanmerking komen (zie kaart 2), zal vooral moeten bestaan uit een geleidelijke vergroting van de bedrijven, die zich op den duur zullen moeten richten op een gemechaniseerde rijstbouw. In verband hiermede is een aantal technische, economische en sociale maatregelen aangegeven, die noodzakelijk zijn om deze sanering goed te laten verlopen.

Om de hiervoor aangegeven uitbreiding en sanering tot stand te brengen moeten een aantal werken uitgevoerd worden, opdat in de waterbehoefte zal kunnen worden voorzien. Deze werken bestaan uit:

1. Het aanleggen van een dam bij Stondansi, waardoor een stuwmeer zal ontstaan. Dit maakt het mogelijk het in de regentijd opgevangen water in de droge tijd geleidelijk aan vrij te geven, waardoor een zodanig debiet in de Nickerierivier gehandhaafd kan worden, dat het water voor Wageningen en de Maratakkarivier steeds zoet zal blijven.
2. Om het waterverlies uit de Nickerierivier dat momenteel in de droge tijd via de Arrawarakreek optreedt te voorkomen, zal deze kreek moeten worden afgedamd (een sluis zal nodig zijn voor de binnenscheepvaart). Daarnaast zal nog onderzocht moeten worden in hoeverre het opwerpen van een dam langs de benedenloop van de Nickerie nodig is om lekverliezen naar de omliggende zwampen tegen te gaan.
3. Het zoete water uit de Maratakka zal dan via een pompemaal en een kanaal naar het bestaande landbouwareaal kunnen worden geleid. Dit irrigatiekanaal zal in de toekomst tevens de afsluiting gaan vormen tussen het landbouwareaal en het Nannireservoir.
4. Door in het verlengde van het irrigatiekanaal dat van de Maratakka zal komen, een dam te leggen in de richting van het Slangeneiland, zal allereerst het bestaande Nannireservoir een veel grotere opnamecapaciteit verkrijgen. Hierdoor kan goedkoop irrigatiewater ter beschikking komen, nl. via zwaartekracht. Bovendien kan de afscheep van bacoven, zo de sinds kort geconstateerde opslibbing van de Nickerierivier zich zal voortzetten, verzekerd kunnen worden door de aanleg van een weg aan de voet van deze waterkering. Deze weg zal dan tevens een ontsluitende functie vervullen voor het areaal gelegen langs de Corantijnrivier, en op den duur een doorverbinding gaan vormen naar het Adampadagebied. Bovendien kan in de toekomst via deze weg en een veer een verbinding met Brits-Guyana tot stand komen.

Deze werken zijn op kaart 2 en 4 aangegeven. De werken nodig voor de aanleg van het nieuwe landbouwareaal moeten in de lokale planning in detail worden uitgewerkt. De richtlijnen hiervoor zijn aangepast aan de eisen, die de verschil-

TABEL 9. Het uitbreidingsplan voor de landbouw van Nickerie 1963-1975\*

Benaming van de arealen	1963		1964		1965		1966		1967		1968		1969	
	**	***												
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Europolder														
1° Bacovenpolder	240	600	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2° Bacovenpolder	-	-	-	-	220	500	-	-	-	-	-	-	-	-
2° Citrusproefpolder	-	-	-	-	-	-	-	-	70	220	-	-	-	-
3° Bacovenpolder	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	55	100	90	370
2° Citrusareaal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4° Bacovenpolder	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rijstareaal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30	125	-	-
Uitbreiding L.O. Nickerie														
5° Bacovenpolder	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3° Citrusareaal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rijstareaal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veeweide	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cacaoproefbedrijf	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Middenstandsbedrijven	6	144	6	144	6	144	6	144	6	144	6	144	6	144
Wageningen S.M.L.	-	-	-	-	-	-	15	360	15	360	15	360	15	360
Wageningen citrus	-	-	-	-	-	-	-	-	5	20	5	20	5	20
Van Dijk (bacoven)	-	-	-	-	-	-	-	-	12	50	12	50	12	50
Waterloo (suiker)	-	-	-	-	2	10	2	10	2	10	2	10	2	10
Totalen	246	744	6	144	228	654	23	514	110	804	125	809	130	954

\* E.E.G. 1964, p. 55/56.

\*\* a = aantal tewerkgestelde personen

\*\*\* b = netto beplant areaal (ha).

lende gewassen in technische zin (waterhuishouding) en economische zin (ontsluiting) stellen. Daarnaast is nog een aantal richtlijnen voor de inrichting opgesteld die tot doel hebben een optimaal occupatiepatroon tot stand te brengen. Deze richtlijnen waren afgeleid van het sectorplan voor de ruimtelijke ordening van het verzorgende apparaat, dat in par. 6.2. wordt behandeld.

Uitgaande van de structuur en de omvang van de stuwende sector (de landbouw) en de daarmee samenhangende samenstelling van de toekomstige beroepsbevolking is het mogelijk gebleken een taakstelling, zowel kwantitatief als kwalitatief, vast te stellen voor de overige sectoren. Bij de verdere uitwerking van de sociale en economische infrastructuur is van een aantal algemene richtlijnen uitgegaan:

- a. Voor het welslagen van de aangegeven agrarische ontwikkeling zal een belangrijke omscholing van de agrarische beroepsbevolking noodzakelijk zijn;
- b. Behalve goed gericht onderwijs en intensieve voorlichting zullen ook voldoende sociale en economische aansporingen aanwezig moeten zijn wil de agrarische bevolking op de juiste wijze gaan handelen;
- c. Het onderwijs zal op de te verwachten ontwikkelingen moeten worden afgesteld. Een sociale begeleiding van de bevolking bij de diverse aanpassingsprocessen wordt als noodzakelijk gezien;
- d. Er zullen organisaties op lokaal en regionaal niveau van economische, sociale

1970		1971		1972		1973		1974		1975		Totalen		Benaming van de arealen
a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	240	600	Europolder
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	220	500	1° Bacovenpolder
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70	220	2° Bacovenpolder
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	145	470	2° Citrusproefpolder
44	175	100	400	115	460	-	-	-	-	-	-	259	1.035	3° Bacovenpolder
-	-	-	-	-	-	55	100	100	400	-	-	155	500	2° Citrusareaal
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30	125	4° Bacovenpolder
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Rijstareaal
-	-	-	-	-	-	-	-	55	100	100	400	155	500	Uitbr. L.O. Nickerie
-	-	-	-	-	-	-	-	50	200	100	400	150	600	5° Bacovenpolder
-	-	-	-	-	-	-	-	200	1.200	-	-	200	1.200	3° Citrusareaal
-	-	-	300	-	-	-	-	-	-	-	300	-	600	Rijstareaal
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	p.m.	-	-	Veeweide
6	144	12	288	12	288	12	288	12	288	12	288	108	2.592	Cacaoproefbedrijf
15	360	-	-	40	1.000	40	1.000	40	1.000	40	1.000	235	5.800	Middenstandsbedr.
5	20	5	20	5	20	5	20	5	20	5	20	45	180	Wageningen S.M.L.
12	50	12	50	12	50	12	50	12	50	12	50	108	450	Wageningen citrus
2	10	2	10	2	10	2	10	2	10	2	10	22	110	Van Dijk (bacoven)
84	759	131	1.068	186	1.828	126	1.468	476	3.268	271	2.468	2.142	15.482	Waterloo (suiker)
														Totalen

en bestuurlijke aard tot stand moeten komen en wel op zodanige wijze dat de bevolking voldoende bij de ontwikkeling betrokken kan worden;

e. Er zal een zodanige sociaal-economische infrastructuur tot stand moeten worden gebracht dat een woonklimaat ontstaat dat aangepast zal zijn aan de te verwachten hogere welvaart. De exploitatiekosten, verbonden aan dit verzorgende apparaat, zullen in de juiste verhouding moeten staan tot de financiële draagkracht van het district.

De ontwikkelingen binnen de onderwijssector zijn als volgt geraamd. Aangenomen is dat alle kinderen de lagere school zullen volgen en dat  $\frac{1}{6}$  deel van de lagere-schoolleerlingen tevoren naar kleuterscholen gaat. Daarnaast is uitgegaan van een klassedeler van 40 (d.w.z. dat in iedere klas gemiddeld 40 kinderen zitten). Aan de hand van een prognose van de lagere schoolbevolking kan nu de uitbreiding van het kleuter- en lager onderwijs in aantallen lokalen en onderwijzers worden uitgedrukt. Aangenomen is dat voldoende abiturienten door het lagere onderwijs zullen worden afgeleverd om te kunnen voorzien in de hierna aan te geven behoeften bij het voortgezet onderwijs.

De verdere uitbreiding van de verschillende onderwijsinstellingen is afgeleid van de toekomstige samenstelling van de beroepsbevolking. Deze beroepsbevolking is in 3 groepen ingedeeld, nl. die van het overheids personeel, de agrarische beroepen en de personen werkzaam in de overige sectoren. Op basis van de te-

werkstelling van deze beroepsgroepen, die afgeleid is uit de landbouwtelling (1959), de beroepstelling (1961) en een inventarisatie van het overheidspersoneel (1964), is een raming opgesteld voor de gewenste opleiding (zie tabel 10).

TABEL 10. De gewenste opleiding voor de diverse beroepsgroepen in 1975 (in %)\*

Beroepsgroep	Aard van de gewenste opleiding (dagonderwijs)				Totaal
	MULO	ULO	LTS	LO	
Overheidspersoneel	36	11	5	48	100
Agrarische beroepen	5	5	—	90	100
Overige sectoren: optimaal	29	17	19	35	100
noodzakelijk	14	16	16	54	100

\* E.E.G. 1964, p. 114.

Aangenomen is dat in 1975 alleen personen die na 1965 in het productieproces zullen zijn opgenomen aan deze voorwaarden moeten voldoen. Door de toename van de beroepsbevolking alsmede de vervanging van door ouderdom of overlijden uitgeschakelde arbeidskracht in rekening te brengen, is het totaal aantal personen dat aan de opleidingscriteria zal moeten voldoen, vastgesteld. Daarnaast is aangenomen dat 80% van de abiturienten, die door de verschillende schoolinstellingen zullen worden afgeleverd, voor het productieapparaat van Nickerie beschikbaar zal komen. 10% zal bestemd worden voor het aandeel dat Nickerie dient te leveren aan de opbouw van het nationale kader en 10% zal wegens ziekte, emigratie uit Suriname of andere redenen, niet beschikbaar komen voor het district.

De hiervóór aangeduide categorieën hebben alleen betrekking op mannelijke personen. Aangenomen is dat 40% van de abiturienten uit meisjes en 60% uit jongens zal bestaan, opdat voldoende onderrichte vrouwen beschikbaar kunnen komen voor functies b.v. bij de volksgezondheid of het onderwijs. Ook in verband met een evenwichtige ontwikkeling van de gezinnen en de belangrijke invloed van de vrouw op de gehele ontwikkeling van het gebied, wordt goed onderwijs voor vrouwen van groot belang geacht.

Vervolgens is voor iedere school de klassedeler en de produktiviteit vastgesteld. Onder produktiviteit verstaat men de verhouding tussen het aantal leerlingen dat een bepaald type van onderwijs volgt en het aantal dat de studie (omgerekend per jaar) met succes beëindigt. Aan de hand van deze gegevens bleek het mogelijk vast te stellen welke uitbreidingen uitgedrukt in klassen en onderwijzers voor elk schooltype nodig zullen zijn (zie tabel 11 voor de periode 1965–1970). Bovendien is aandacht geschonken aan andere vormen van onderricht, zoals b.v. de avondkweekschool en het landbouwonderwijs. Ook de taak van het onderwijs t.a.v. de volksvoorlichting en de gemeenschapsontwikkeling is in oenschouw genomen.

Toen bekend was welke uitbreiding de onderwijssector moest ondergaan, is aan de hand van de kosten (zoals deze in 1965 bekend waren) voor lokalen, salarissen, onderwijsmiddelen enz. een raming gemaakt van de investeringen en de exploitatiekosten, die in de periode 1965–1975 te verwachten zijn (zie tabel 12).

TABEL 11. Rekenschema voor het vaststellen van de omvang van het voortgezet onderwijs in Nickerie voor de periode 1965-1970\*

a. Het aantal mannelijke leerlingen dat door MULO, ULO, en LTS afgeleverd moet worden\*\*

	Toename				Vervanging				Generaal totaal
	Land- bouw	Over- heid	Overige beroepen	Totaal	Land- bouw	Over- heid	Overige beroepen	Totaal	
MULO	7	40	70	117	9	11	15	35	152
ULO	7	12	80	99	9	3	17	29	128
LTS	-	6	80	86	-	2	17	19	105

b. Het jaarlijks aantal leerlingen dat door MULO, ULO en LTS moeten worden afgeleverd

	Aantal mannelijke leerlingen nodig voor:				Aantal leerlingen:		Generaal totaal
	Nickerie 80%	Suriname 10%	Verlies 10%	Totaal 100%	Mannelijk 60%	Vrouwel. 40%	
	MULO	30	4	4	38	38	
ULO	26	3	3	32	32	21	53
LTS/huish.sch.	21	3	3	27	27	18	45

c. Omvang van de totale schoolbevolking en gewenste toename van het aantal lokalen.

	Af te studeren leerlingen	Rendement	Totale school- bevolking	Klassedeler	Aantal lokalen
MULO	63	12,5 %	504	26	19
ULO	53	24,34 %	218	32	7
LTS	45	20,1 %	225	30	8

\* E.E.G. 1964 p. 117, p. 118, p. 119.

\*\* Aangegeven is wat minimaal noodzakelijk wordt geacht.

TABEL 12. Overzicht van de investeringen en exploitatiekosten van het onderwijsapparaat in Nickerie 1965-1975\*

	1965-1970		1970-1975	
	Investering in Sf.	Exploitatie in Sf.	Investering in Sf.	Exploitatie in Sf.
Inspectie	-	25.000	-	25.000
Kleuteronderwijs	100.800	73.812	112.000	94.326
GLO	862.400	941.250	1.243.200	1.203.800
ULO	-	47.234	89.600	113.571
LTS	213.600	91.475	213.600	198.790
MULO	134.400	170.844	156.800	399.316
Woningen onderwijzers in de polders	692.400	16.160	701.000	27.090
Avondkweekschool	-	13.440	-	20.160
Cursussen	-	6.000	-	6.000
Landbouwonderwijs	100.000	18.120	-	34.240
Landbouwcursussen	-	3.000	-	6.000
Volksvoorlichting en comm. dev.	-	83.000	-	93.000
Totaal	2.103.600	1.489.335	2.516.200	2.221.293
Reserveringen		42.860		69.240
Totaal exclusief onderhoud gebouwen		1.446.475		2.152.053

\* E.E.G. 1964, p. 138.

Op dezelfde wijze is te werk gegaan bij de raming van de te verwachten kosten van investeringen en exploitatie in de overige sectoren van het overheidsapparaat. Hierbij is tevens aangegeven wat hun belangrijkste taken zijn en hoe deze zullen moeten worden uitgeoefend (b.v. het waterbeheer door waterschappen). Aan de hand van a. de normen waaraan de verzorgingsapparatuur zal moeten voldoen, b. het aantal personen dat zal moeten worden bediend en c. het areaal dat in 1975 zal moeten worden verzorgd, zijn de investeringen en de toename van de exploitatiekosten berekend. Een samenvatting van deze kosten is weergegeven in tabel 13. Vervolgens is aandacht geschonken aan een aantal organisatorische en administratieve aspecten van de overheidsapparatuur. De bijdrage van de particuliere sector werd als belangrijk aangemerkt, maar aanwijzingen in kwalitatieve zin waren niet te geven. Tot slot is ingegaan op de ruimtelijke ordening van het verzorgende apparaat waarbij enerzijds is uitgegaan van het sectorplan, dat in de jaren 1957 door het B.L.O. was opgesteld (zie paragraaf 6.2), anderzijds van het bodembestemmingsplan (kaart 2). Hierbij is de regionale uitwerking van het Centraplan van 1957 (zoals aangegeven op kaart 5) aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen.

TABEL 13. Investeringen en exploitatiekosten van het overheidsapparaat in Nickerie in 1965-1970 en 1970-1975\*

Dienst	Investeringen in Sf.		Exploitatiekosten in Sf.	
	1965-1970	1970-1975	1965-1970	1970-1975
Onderwijs	2.103.600	2.516.200	1.446.475	2.152.055
Volksgesondheid	85.000	188.000	270.000	310.000
Sociale zaken	-	-	79.000	110.360
Justitie en Politie	119.000	114.000	152.850	189.600
Post, belasting, douane				
Lands Telefoon en Telegraaf	477.000	-	133.100	158.590
Landbouw, Veeteelt en Visserij				
gewone dienst	391.500	133.500	254.000	318.000
proefstation	150.000	150.000	50.000	50.000
Openbare Werken en Verkeer				
gewone dienst	-	-	1.374.471	1.872.353
buitengewone dienst	100.000	100.000	580.125	720.375
Elektriciteit	1.103.000	322.000	-	-
Waterleiding	150.000	100.000	-	-
Uitbreiding:				
Nieuw-Nickerie	500.000	1.000.000	-	-
Corantijn	48.000	60.000	-	-
Nanni	75.000	100.000	-	-
Paradise	50.000	75.000	-	-
Groot Henar	-	50.000	-	-
Centra Europolder	450.000	450.000	-	-
Verzorgingskernen	100.000	50.000	-	-
Wooncentra uitbreidingen	-	100.000	-	-
Verzorgingskernen uitbreidingen	-	200.000	-	-
Bestuur	23.000	200.000	191.280	228.290
Opbouw	-	-	10.000	10.000
Totaal	5.925.100	5.908.700	4.541.301	6.119.623

\* E.E.G. 1964, p. 242.

Een apart hoofdstuk is in het ontwerp streekplan gewijd aan de organisatorische aspecten van de opbouw van het agrarisch productieapparaat. Hierbij is vooral aandacht geschonken aan de noodzaak van een grotere integratie van lokale en projectplanning enerzijds en de uitvoering anderzijds. In verband hiermede is een landbouwontwikkelingsmaatschappij voorgesteld. Deze zal door de integratie van de verschillende werkzaamheden binnen een organisatie efficiënter kunnen werken. De huidige planorganen kunnen dan ontlast worden van de lokale en projectplanning, waardoor meer aandacht aan de nationale en regionale planning kan worden geschonken. Door de kapitaalsvoorziening los te maken van de jaarlijkse overheidsbudgetten zal een efficiënt en continu werkend landaanwinningsapparaat kunnen worden opgebouwd.

Ten slotte is ingegaan op de economische consequenties van de investeringen en de daaruit voortvloeiende baten en lasten van het streekplan. In tabel 14 wordt een overzicht gegeven van de investeringen die het streekplan zal gaan eisen wanneer het optimaal zal worden uitgevoerd en ook het Koffiemakka-areaal in cultuur wordt genomen.

Uit een analyse van de ramingen betreffende de investeringen, de exploitatiekosten en de baten zijn de volgende conclusies getrokken.

a. Eerst na 1974 zullen de bruto opbrengsten gaan opwegen tegen de berekende exploitatiekosten. Dit was te verwachten, omdat de investeringen op grote infrastructurele werken betrekking hebben, die tevens de grondslag vormen voor de ontwikkelingen na 1975.

TABEL 14. Kosten van het streekplan Nickerie\*

	Kosten in Sf.
Aard project	
Stondansiedam	7.000.000
Arrawarrasluis	2.500.000
Maratakkagemaal	1.500.000
Maratakkakanaal	3.000.000
Lekbetengingsdam	1.050.000
Koffiemakkagemaal	2.000.000
Koffiemakkakanaal	4.000.000
Primaire weg	983.350
Secundaire wegen	1.123.550
Tertiaire wegen	806.150
Bruggen	345.000
De landaanwinning t/m 1974	39.074.700
Vestiging kleinlandbouwers Europolder	1.452.500
Vestiging in uitbreiding	400.000
Vestiging middenstandpolder	1.440.000
Pakinrichting bacoven	540.000
Citrus sappfabriek	1.200.000
Bacoven puréfabriek	P.M.
Voor het overheidsapparaat optimaal (noodzakelijk was 11.833.800 (tabel 13))	17.872.500
Sanering van het oude land	P.M.
Totaal	86.287.750

\* E.E.G. 1964, p. 239 en 240.

- b. Laat men een rentevoet van 5% buiten beschouwing dan zal reeds in 1970 van een rendabele investering gesproken kunnen worden. Er is geen rekening gehouden met het multiplier effect.
- c. Stelt men de capital input/output ratio vast (een berekening die de verhouding weergeeft van de totale kosten t.o.v. de totale baten) en gaat men daarbij uit van de tot 1974 in de agrarische sector geaccumuleerde investeringen en stelt men daartegenover de bruto opbrengst in het jaar 1974, dan is de verhouding:

$$\frac{68.415.250}{10.402.755} = 6.577.$$

In het bedrag van Sf. 68.415.250,— is slechts rekening gehouden met de noodzakelijke kosten voor het overheidsapparaat.

Op basis van het voorgaande is als algemeen oordeel uitgesproken dat de investeringen, zoals deze in het streekplan zijn voorgesteld, economisch verantwoord zijn te achten.

In het ontwerp-streekplan is ook aandacht geschonken aan de nadere uitwerking van de zgn. Europolder. Dit is het gebied dat in het kader van het streekplan het eerste voor landaanwinning in aanmerking komt. De uitwerking van de Europolder behoort tot het terrein van de lokale planning en had niet zonder meer in het streekplan moeten worden opgenomen. Daar voor de financiering van het streekplan praktisch geen regionale fondsen ter beschikking staan en het merendeel van de gelden van buiten Nickerie en zelfs van buiten Suriname zullen komen behoort een verdere uitwerking van de financiering tot het gebied van de nationale planning. Vandaar dat hierop niet nader wordt ingegaan, ook al werd hier in het ontwerp-streekplan aandacht aan geschonken.

#### 4.3. DE TOETSING AAN HET MODEL

De belangrijkste kenmerken waaraan een regionaal plan volgens het model voor de meerdimensionale overheidsplanning moet voldoen zijn de volgende:

- a. Het streekplan moet betrekking hebben op een bepaald territorium binnen het nationale grondgebied. De streek moet bij voorkeur een zekere homogeniteit vertonen ten aanzien van zijn sociale, economische en fysische structuur.
- b. Het streekplan moet aangeven op welke wijze het gebied kan bijdragen aan de nationale doelstellingen. Bij het opstellen van het streekplan moet rekening worden gehouden met de criteria die op nationaal niveau voor de verschillende ontwikkelingen zijn aangegeven. Een zekere regionalisering van deze criteria zal meestal noodzakelijk zijn. Daarnaast moet in het streekplan rekening worden gehouden met de regionale ontwikkelingen elders in het land. Terwijl bij het opstellen van het streekplan, voor zover mogelijk, gewerkt zal moeten worden met de criteria en de richtlijnen die in de sectorplanning zijn uitgewerkt.
- c. In een streekplan zullen, naast de richtlijnen voor de algemene ontwikkeling van het gebied, alle deelplannen of projecten van belang voor de ontwikke-



ling zover moeten worden uitgewerkt dat de globale kosten kunnen worden berekend en de onderlinge samenhang van deze projecten nauwkeurig kan worden aangegeven.

d. Het plansubject kan een onderdeel van het regionale overheidsapparaat zijn.

In vele kleinere landen doet het verschijnsel zich voor dat, om te komen tot een efficiënter gebruik van het planapparaat, een onderdeel van de nationale planorganisatie mede met de regionale planning wordt belast.

e. Het streekplan is een kadervormend plan en is niet direct geschikt voor de uitvoering.

Hierna zal worden nagegaan in hoeverre het Ontwerp voor een Streekplan Nickerie aan deze voorwaarden voldoet.

Ad a. Zoals reeds bij de bespreking van het model bleek, levert de afbakening van het planobject voor de regionale planning aanzienlijk meer problemen op dan voor de nationale planning. Het gebied waarop het streekplan betrekking heeft, valt geheel binnen de administratieve grenzen van het Nickeriedistrict (dit is van groot belang voor een geïntegreerde uitvoering), doch beslaat slechts een geringe oppervlakte van deze administratieve eenheid. Daar staat tegenover dat in dit gebied, althans in 1964, praktisch alle economische en sociale activiteiten van het district waren geconcentreerd. Een verdere afbakening werd noodzakelijk geacht in verband met de te verwachten ontwikkelingen in de mijnbouwsector in het Adampadagebied. Hoewel dit gebied buiten het streekplan is gehouden, is het, zoals uit de voorgaande uiteenzettingen bleek o.a. ten aanzien van de fysische sector en de manpower planning, nauw met de overige gebieden in het Nickeriedistrict verbonden.

Voor het streekplan Nickerie zijn geen nauwkeurige territoriale grenzen vastgesteld. Het merendeel van de activiteiten, aangegeven in het streekplan, vallen binnen het gebied dat op kaart 2 is aangegeven en dat is aangeduid als het gebied aan de benedenloop van de Nickerierivier. Als gevolg van deze begrenzing valt evenwel een aantal werken zoals de Stondansidam en de afdamming van de Arrawara, die van essentiële betekenis zijn voor het streekplan, buiten het gebied. Zij zijn daarom in het streekplan uitvoerig behandeld.

Uit het voorgaande volgt, dat hoezeer de opdeling van het nationale territorium gewenst en noodzakelijk is om tot een overzichtelijke en geïntegreerde regionale planning te komen, men steeds voor ogen moet houden dat er tussen de verschillende streken onderling belangrijke relaties zullen blijven bestaan. Zijn deze relaties van essentiële betekenis voor de ontwikkeling, dan verdient het aanbeveling bij de planning uit te gaan van grotere regionale eenheden, voor welke men de ontwikkelingsmogelijkheden in meer globale zin schetst. Deze vorm van planning zou men kunnen zien als een overgangsfase van de nationale naar de regionale planning. Binnen deze macro-regio's kunnen dan de substreken worden afgezonderd, die het object vormen voor een regionale planning in de betekenis zoals dit in het model voor de meerdimensionale overheidsplanning is aangegeven.

In Suriname is reeds een eerste poging gedaan om tot onderverdeling van het

land in een aantal grote regionale eenheden te komen. Hierbij spelen de stroomgebieden een centrale rol. Als grote regionale eenheden worden aangeduid Noordoost-Suriname, West-Suriname, Centraal-Suriname, Boven-Corantijn en Marowijnen (DOST 1963, p. 125). Het feit dat Suriname nog maar zeer dun bevolkt is, maakt het waarschijnlijk dat nog vele veranderingen t.a.v. de indeling van het land in regio's te verwachten zijn.

Wat de homogeniteit van de streek aan de benedenloop van de Nickerierivier betreft, kan gesteld worden, dat fysisch en economisch gezien deze streek zich kenmerkt door een hoge graad van homogeniteit. Ook ten aanzien van het sociale aspect kan, ondanks duidelijke verschillen binnen de regio, worden gesteld dat het ten opzichte van de rest van Suriname een duidelijk eigen karakter heeft.

ad. b. Bij de inpassing van het streekplan Nickerie in de nationale ontwikkeling deed zich het probleem voor, dat voor de periode 1965-1975 waarover het streekplan Nickerie loopt, nog geen nationaal plan was opgesteld. Aangezien de opstellers van het streekplan de inpassing in het nationale kader als een noodzakelijkheid zagen, is gepoogd om in grote lijnen, van die onderdelen van de nationale ontwikkeling, die voor de groei van het Nickeriedistrict van principiële betekenis zouden kunnen zijn (zoals b.v. de agrarische sector), een globale schets van de nationale ontwikkeling in de inleiding van het streekplan op te nemen. Zodoende was het mogelijk bij de regionale planning rekening te houden met dit nationale kader.

ad. c. Uit de beschrijving van het ontwerp-streekplan Nickerie blijkt, dat naast de algemene lijnen voor de regionale ontwikkeling, de verschillende deelplannen of projecten duidelijk zijn omschreven. Deze uitwerking heeft op een zodanige wijze plaatsgevonden, dat zowel de kosten als de onderlinge relaties duidelijk zijn aangegeven. Het zal zelfs mogelijk zijn, zonder dat dit voorlopig als een nuttige handeling wordt bepleit, de relaties tussen de verschillende projecten uit te drukken in een mathematisch model. Eveneens zal het mogelijk zijn, en de wenselijkheid hiervan wordt veel groter geacht, om tot een regionale rentabiliteitsberekening te komen van het totaal aan investeringen. Een nadere detaillering van de particuliere sectoren wordt dan evenwel noodzakelijk.

ad. d. De planopstelling is in handen gelegd van een Missie van de Europese Economische Gemeenschap. Deze was, zoals uit haar contract blijkt, mede in dienst van het Surinaamse Planbureau en werkte in nauw overleg met het Bureau Landelijke Opbouw, waar zij was gedetacheerd. Er kan gesteld worden dat het plansubject een onderdeel van het nationale planapparaat was, dat mede belast is met de regionale planning, nl. het Bureau Landelijke Opbouw.

ad. e. In het streekplan werden wel de verschillende projecten vermeld, maar er is geen aandacht geschonken aan een gedetailleerde uitwerking van het programma van handelen. Nog andere planactiviteiten (lokale en projectplanning) zijn nodig wil men tot de uitvoering kunnen overgaan.

Uit het voorgaande blijkt dat het streekplan voor het Nickeriedistrict de voornaamste kenmerken heeft die eigen zijn aan de resultaten van de regionale plan-

ning zoals deze in het model van de meerdimensionale overheidsplanning zijn aangegeven. Tevens is gebleken dat deze regionale planning zich nog maar in de eerste fase van haar ontwikkeling bevindt. Het streekplan voor Nickerie is niet alleen geen definitief plan in de betekenis dat het nog niet als een programma van handelen is aanvaard, maar ook het regionale planproces zelf is, zoals reeds uit de titel 'Een ontwerp voor het streekplan voor Nickerie' blijkt, nog niet geheel voltooid. Zo is b.v. een gaver formulering van de manpower planning gewenst. De discrepanties tussen de arealen, die in het schema voor de landaanwinning zijn aangegeven en die bij de raming van het produktiedoel werden gebruikt, moeten worden weggewerkt. Een evenwichtiger specificatie van de projecten in de sociaal en economisch verzorgende sectoren verdient aanbeveling. Zo mogelijk zal ook meer aandacht aan de projecten in de particuliere sfeer moeten worden gewijd. Een nadere uitwerking van een regionale rentabiliteitsberekening van de gezamenlijke kapitaalsinvesteringen is gewenst.

Sommige van de hiervoor vermelde verbeteringen zullen gemakkelijk te realiseren zijn. Andere daarentegen, zoals b.v. een meer gedetailleerde uitwerking van de particuliere sector, zullen vermoedelijk eerst in een volgende plancyclus mogelijk zijn.

Het ligt niet in de bedoeling deze studie te beperken tot het nagaan of in Suriname alle planactiviteiten, die in het model voor de meerdimensionale overheidsplanning zijn aangegeven, voorkomen. Er zal ook worden getracht na te gaan in hoeverre bij de ontwikkeling van deze planactiviteiten rekening is gehouden met de relaties die tussen deze planactiviteiten bestaan en die in het model zijn beschreven.

Allereerst is in het model een duidelijke relatie aangegeven tussen de nationale, regionale en de lokale planning. Reeds eerder is opgemerkt dat, alhoewel niet over een nationaal plan voor de periode 1965-1975 werd beschikt, bij het opstellen van het streekplan met de relaties tussen het nationale en regionale planniveau rekening is gehouden. Bij de bespreking van de deelplannen - lokale plannen - van het streekplan zijn duidelijk de relaties aangegeven, die er moeten bestaan tussen de regionale en de lokale planning. Bij de regionale planning van Nickerie kon niet van bestaande sectorplannen worden uitgegaan die op dezelfde planperiode als die van het streekplan betrekking hadden. Daarom is voor de sector, die voor Nickerie van het grootste belang is, nl. de agrarische sector, een schematisch sectorplan uitgewerkt. Zodoende kon, althans in grote lijnen, worden nagegaan of de regionale agrarische ontwikkeling in die van de agrarische sector van geheel Suriname past. Deze sectorplanning heeft evenwel niet plaatsgevonden voor de overige sectoren, zoals b.v. het onderwijs. Het staat dan ook niet vast in hoeverre de regionale onderwijsplanning zal passen in de sectorplanning voor het onderwijs voor geheel Suriname. Het is b.v. mogelijk dat de standaarden, die bij de planning van de 'volgende' sectoren en met name van de overheidsdiensten zijn gebruikt, te hoog zijn geweest. Dit betekent dat zodra de sectorplanning van de overige sectoren gereed is, het regionale plan voor Nickerie aan deze sectorplannen zal moeten worden aangepast. Wel kon bij de ruimtelijke ordening gebruik gemaakt worden van het sectorplan dat

aangeeft in welke centra de verschillende verzorgende eenheden zullen moeten worden geplaatst.

In het streekplan Nickerie heeft een duidelijke integratie tussen het economische, het sociale en het fysische aspect plaatsgevonden. Uitgaande van de economische ontwikkeling is globaal aangegeven op welke wijze de sociale structuur zal moeten worden aangepast. Tevens is het ruimtelijke kader aangegeven waarbinnen deze sociaal-economische ontwikkeling optimaal zal kunnen verlopen. Het plan voldoet dus aan de eis van comprehensiviteit waaraan elk onderdeel van de meerdimensionale overheidsplanning moet voldoen.

Ook de relaties tussen de niveaus en de fasen kwamen in het streekplan tot uitdrukking wat blijkt uit het feit dat aan de doelstellingen veel aandacht is besteed, zij het dat deze meestal bestaan uit een regionalisatie van de nationale doeleinden. De meeste aandacht is evenwel besteed aan de integratie, d.w.z. het aangeven van de relaties tussen de projecten, het noemen van de daaruit voortvloeiende consequenties en het op elkaar afstellen van deze projecten. Hieruit blijkt dat het streekplan evenals het nationale plan een kadervormend plan is. Het plan dat is uitgewerkt voor de polder ten zuiden van Nieuw-Nickerie en een onderdeel van de taakopdracht van de E.E.G.-Missie vormde, is weliswaar in het rapport opgenomen, doch daarbij is duidelijk gesteld dat het hier niet om regionale planning, maar om lokale planning gaat.

Uit het voorgaande blijkt dat de relaties, die bestaan tussen het regionale plan en de overige planactiviteiten in het kader van de meerdimensionale overheidsplanning o.a. de nationale planning en de sectorplanning, werden onderkend en dat men zich bij de regionale planning wel van de multidimensionaliteit van het planproces van de overheid bewust is geweest. Daar de regionale planning in Suriname nog maar nauwelijks is begonnen en voor een duidelijk aangeven van de relaties tussen nationale planning en regionale planning in feite voor alle belangrijke streken regionale planning moet zijn bedreven, kon hiermede nog niet voldoende rekening worden gehouden.

Het feit dat de sectorplanning in Suriname nog maar voor enkele sectoren heeft plaatsgevonden, heeft tot gevolg gehad dat het niet mogelijk was om aan de relaties die waren vastgesteld werkelijk inhoud te geven.

In de inleiding betreffende het regionale plan is gesteld, dat reeds bij het begin van de overheidsplanning, nl. in 1952, het belang van de regionale planning werd onderkend en dat dientengevolge in 1954 het Bureau Landelijke Opbouw werd opgericht, dat als een van haar belangrijkste taken de regionale planning in agrarische gebieden kreeg toegewezen. Het is dan ook opmerkelijk dat eerst in 1964 het eerste min of meer volledige streekplan tot stand is gekomen, een streekplan dat als ontwerp is ingediend en waarvan de uitwerking weliswaar binnen het kader van het Bureau Landelijke Opbouw heeft plaatsgevonden, maar in feite verricht is door een Missie van de E.E.G. die aan dit bureau was toegevoegd.

Hierna zal getracht worden na te gaan welke factoren een rol hebben gespeeld bij het zeer trage op gang komen van de regionale planning in Suriname.

1. Na de aanvaarding in 1954 van het Tien Jaren Plan 1954–1964 bestond in Suriname de verwachting, dat men al dadelijk met de concrete uitvoering van projecten zou kunnen aanvangen. Men had onvoldoende inzicht in het feit dat het Tien Jaren Plan een kadervormend plan was en dat nog vele planactiviteiten nodig waren, voordat tot enige uitvoerende werkzaamheid kon worden overgegaan. Bovendien kwamen er na de aanvaarding van het Tien Jaren Plan fondsen ter beschikking, die wegens het gebrek aan lokale plannen en projecten niet konden worden aangewend. Dit alles had tot gevolg dat alle aandacht van het planapparaat, en met name van het Bureau Landelijke Opbouw geheel gericht werd op de lokale planning.

2. Afgezien van de lokale planning vroegen inventarisatie en onderzoek, dat eveneens tot de competentie van het Bureau Landelijke Opbouw behoorden, veel tijd en aandacht. Maar ook al was geen pressie t.a.v. de lokale planning uitgeoefend en al waren inventarisatie en onderzoek niet aan het Bureau Landelijke Opbouw toebedeeld, dan nog had het gebrek aan gegevens een realistische streekplanning in de beginjaren onmogelijk gemaakt. Toch heeft men in Suriname in de aanvang te veel de aandacht gericht op een zo optimaal mogelijke uitwerking van het lokale plan. Als gevolg hiervan heeft men het onderzoek op streekniveau alsmede de regionale planning niet voldoende tot haar recht laten komen.

3. Een ander probleem deed zich voor bij de personeelsbezetting van het Bureau Landelijke Opbouw. In Suriname werd de overheidsplanning eerst in 1952 geïntroduceerd. Bij het overheidsapparaat bestond toen geen enkele ervaring t.a.v. deze overheidsplanning, afgezien wellicht t.a.v. de fysische aspecten van de projectplanning. De eerste jaren kenmerkten zich dan ook door een tastend zoeken naar de wijze waarop deze overheidsplanning in Suriname in praktijk moest worden gebracht. Bovendien had de lage salariering van de Surinaamse overheidsdienaren tot gevolg dat er geen ervaren krachten van elders konden worden aangetrokken. Dit resulteerde in een staf van het Bureau Landelijke Opbouw, die aanvankelijk voor  $\pm 50\%$  uit jonge afgestudeerden bestond.

4. In de beschrijving van de eerste cyclus van het planproces voor meerdimensionale overheidsplanning (zie pag. 41) is tot uiting gekomen, dat een zekere ervaring in de praktijk t.a.v. de nationale planning, de sectorplanning en de lokale planning gewenst is wil men op efficiënte wijze tot streekplanning kunnen overgaan. Ook in Suriname bleek dit in de praktijk het geval te zijn, waardoor de regionale planning eerst op een later stadium zinvol kon worden geënta-meerd.

De hiervoor besproken punten geven een verklaring en tevens een gedeeltelijke rechtvaardiging voor het feit, dat in de eerste jaren het Bureau Landelijke Opbouw (B.L.O.) niet tot streekplanning is overgegaan. Toen na de reorganisatie in 1958 het B.L.O. onder het Ministerie van Opbouw kwam te ressorteren, brak het tijdstip aan dat men met de regionale planning kon, ja moest aanvangen. Men zag toen duidelijk in dat men reeds te lang aan incidentele lokale planning had gedaan en dat voor een verantwoorde ontwikkeling van het platteland dringend behoefte bestond aan regionale plannen. In verschillende commissies, waarin leden van het B.L.O. zitting hadden, was men reeds begonnen

met een regionalisering van de planning (b.v. in het kader van het Centraplan).

Zoals in de inleiding is aangegeven werd binnen het B.L.O. in 1958 begonnen met het opstellen van streekplannen voor Coronie en Nickerie. Voor laatstgenoemd district werd de opdracht hiertoe aan de Grontmij verstrekt. Het B.L.O. bleek niet in staat het in 1960 gereedgekomen concept-streekplan voor Coronie om te werken tot een definitief streekplan. Hier speelde ten dele de discontinuïteit in de personeelsbezetting een rol, maar een van de belangrijkste redenen was een te perfectionistische aanpak van de streekplanning. Dit blijkt o.a. uit het feit dat wel werd voortgegaan met de inventarisatie van dit gebied, die in 1964 resulteerde in een uitvoerig concept-streekbeschrijving. Er kwam evenwel geen definitief streekplan tot stand. Rekening houdende met a. het feit dat het hier een streek betrof van  $\pm$  4000 ha met 4000 inwoners, b. dat men weliswaar te maken had met een aantal zeer ingewikkelde maar tevens duidelijk aanwijsbare problemen en c. de omstandigheid dat om politieke redenen grote pressie uitgeoefend werd om het streekplan af te ronden, moeten we deze lange periode van voorbereiding bestempelen tot een ernstige aangelegenheid.

Een eerste poging om aan te geven hoe een eventuele regionale spreiding van de landbouwontwikkeling zou moeten plaatsvinden, werd door het Bureau Landelijke Opbouw aangegeven in het rapport Regionale Ontwikkeling in Landbouw (B.L.O. 1960) In feite was dit een voorstel tot regionalisatie van het agrarische sectorplan dat in het Rapport van de Adviesraad was opgenomen. Regionalisatie van sectorplannen is van belang als een eerste voorbereiding om te komen tot regionale planning. Er zal evenwel voor gewaakt moeten worden dat de regionale planning zich niet beperkt tot het bij elkaar voegen van de voorstellen die in het kader van de sectorplannen voor de regionale ontwikkeling zijn gedaan. Een intensieve wisselwerking tussen de sectorplanning en de regionale planning is noodzakelijk wil een werkelijk evenwichtig en geïntegreerd regionaal plan tot stand komen.

Gebleken is dat, ondanks het feit dat er in Suriname een algemene visie bestond t.a.v. de streekplanning (zie o.a. de Grondslagen van het Tien Jaren Plan en de nota Opbouw 1958-1963) en ondanks de grote regionale kennis betreffende de verschillende streken aanwezig bij het B.L.O., men niet in staat was binnen een redelijke termijn een streekplan op te stellen. Een van de belangrijkste oorzaken hiervan moet worden gezocht in het feit dat men te veel de nadruk op details heeft gelegd en hierdoor te perfectionistisch werd gewerkt. Men wilde een 'modelplan' maken, en het resultaat is geweest dat men in de details van de vormgeving verzandde. Deze zelfde neiging tot detaillisme en perfectionisme heeft, maar dan in mindere mate, ook zijn invloed gehad op de lokale planning van het B.L.O. Als gevolg hiervan kreeg het Bureau de naam van een traagwerkende instantie te zijn en verloor het veel van zijn grote invloed, die het in de eerste jaren van zijn bestaan had verkregen.

Het niet tijdig aanvangen met de streekplanning en het niet in staat zijn binnen een redelijke termijn streekplannen op te stellen, moet als een ernstige tekortkoming van het Bureau Landelijke Opbouw ten aanzien van een van haar belangrijkste taakstellingen worden gezien.

## 5. HET LOKALE PLAN. HET PROJECT LA POULE (B.L.O. 1957 (2))

### 5.1. INLEIDING

In deze paragraaf zal een van de vele lokale plannen die door het Bureau Landelijke Opbouw zijn opgesteld, worden behandeld. La Poule is gelegen in het Saramaccadistrict en omvat een drietal verlaten plantages (t.w. De Goede Hoop, Monitor en Johanneshoop), die in 1953 door de overheid zijn aangekocht. Het noordelijk deel van het project ligt in het kleilandschap, het zuidelijk deel behoort tot het ritsenlandschap. Als gevolg hiervan valt het gebied in twee delen uiteen. Het gehele areaal beslaat 258 ha en moest voor de kleinlandbouw worden ingericht. In het kleilandschap zijn 44 bedrijven gepland, waarvan 37 de beschikking hebben over een perceel voor droge landbouw en een perceel voor natte rijstbouw en 7 bedrijven alleen een perceel voor droge gewassen hadden. In het zuidelijk deel van het gebied zijn 12 gemengde bedrijven geprojecteerd (zie kaart 3).

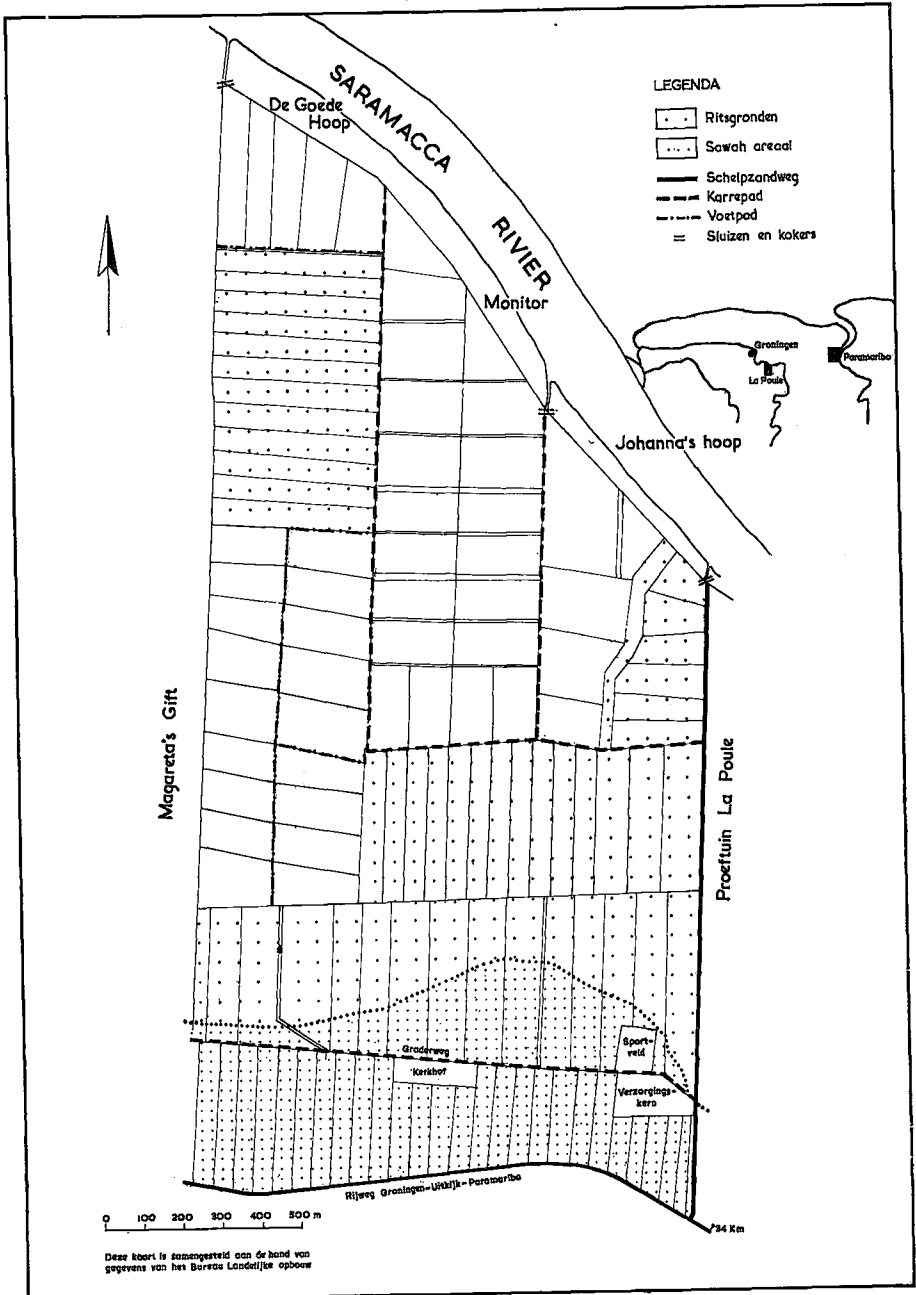
Door de jarenlange verwaarlozing bleek het herstel en de aanleg van een aantal civieltechnische en cultuurtechnische werken nodig, alvorens de gronden aan de boeren konden worden uitgegeven. Zo moesten de waterkerende dammen en de sluisen vernieuwd, de ontwatering verbeterd en een irrigatiestelsel aangelegd worden, terwijl een geheel nieuw net van wegen nodig was. In het lokale plan La Poule is om redenen, die in paragraaf 5.3. nader uiteen zullen worden gezet, vooral ingegaan op de sociale en economische aspecten van het plan. T.o.v. de fysische aspecten was reeds een deelplan uitgebracht waarvan de uitvoering zijn voltooiing naderde. Toen het hierna te bespreken rapport werd uitgebracht, bleek het evenwel dat de voorgestelde werken niet voldoende waren en zodoende werd voorgesteld om behalve de ruim Sf. 100.000,— die reeds in de civieltechnische werken waren geïnvesteerd, nog eens Sf. 27.000,— voor de fysische aspecten te bestemmen, met name voor de verbetering van de ontsluiting en van de waterhuishouding.

### 5.2. SAMENVATTING VAN HET PLAN

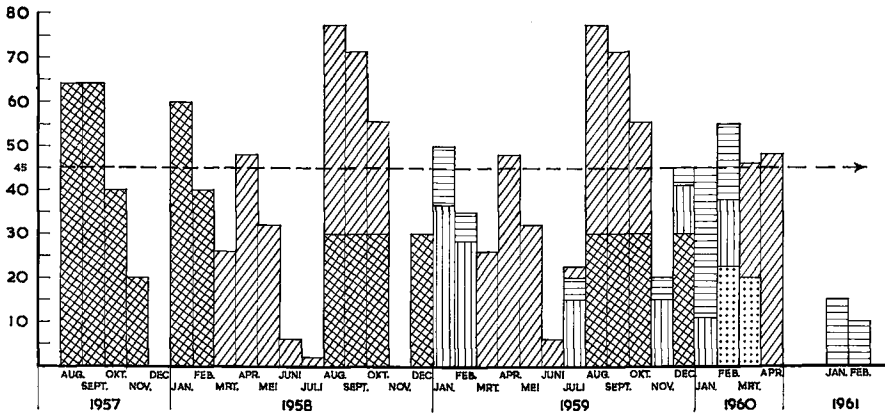
De meeste aandacht is in dit lokale plan besteed aan de landbouwtechnische en landbouweconomische inrichting van de polder. Voor het project is een tweetal bedrijfstypen uitgewerkt.

Het eerste bedrijfstype heeft een grootte van ca. 4 ha waarvan 2 ha geschikt is voor rijstbouw en 2 ha voor de teelt van droge gewassen. Op het droge-grondenperceel moeten het woonhuis en de stallen worden gebouwd, alsmede het erf aangelegd, waarop de boer o.a. vruchten en groenten voor eigen gebruik kan telen. De resterende 1,9 ha zijn bestemd voor cacao (0,75), koffie (0,75 ha) en eenjarige gewassen (0,4 ha). Het rijstperceel is op enige afstand van het droge-grondenperceel gelegen. De grote variatie aan gewassen, op dit droge perceel verbouwd, is o.a. het gevolg van het feit dat bij de opstelling van het plan voor

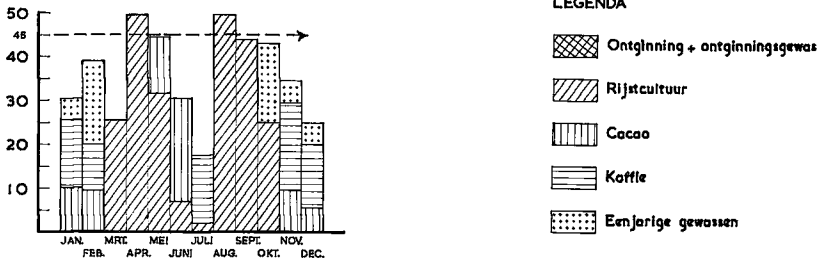
KAART 3. La Poule.







Arbeidsanalyse van de inrichting van het bedrijf



Arbeidsanalyse van het ingerichte bedrijf

Samen gesteld aan de hand van het rapport 'Projeckt La Poule' van het Bureau Landelijke Opbouw

GRAFIEK 1. Arbeidsanalyse van het 4 ha-rijst-overjarige-gewassenbedrijf in La Poule

La Poule nog geen duidelijk produktiedoel voor ogen stond.

Aan vee dacht men per bedrijf aan 25 stuks kippen, een os en een kalf. Het rundvee zal vooral als trekvee moeten dienen. Aan werktuigen zijn alleen een ploeg en wat handgereedschap nodig.

Uitgaande van dit bedrijfstype is een raming gemaakt van de hoeveelheid arbeid die nodig is om dit bedrijf, wanneer het eenmaal is ingericht, te beheren. Gebleken is dat een gezin, met een arbeidscapaciteit van 45 mandagen per maand, geen vreemde arbeiders nodig zal hebben. Gedurende de inrichtingsperiode, die op 3 jaar is geschat, zal er wel vreemde arbeid nodig zijn vooral in de periode augustus t/m oktober, wanneer de rijstooft en de ontginning zullen samenvallen (zie grafiek 1).

Voor de inrichting van het bedrijf wordt een bedrag nodig geacht van Sf.

1270,—. In tabel 15 is een specificatie gegeven van de wijze waarop het geld besteed zal worden. Daar een belangrijk deel van de boeren niet over eigen fondsen beschikte, ging men na of het mogelijk was een zodanig bedrijf geheel met geleend kapitaal op te zetten. Er is van uitgegaan dat het geld uitgeleend zal worden tegen 7% en dat de verstrekking alleen plaats zal vinden voor de meest noodzakelijke investeringen (zie tabel 15), alsmede voor de kosten van levensonderhoud gedurende de eerste jaren. Aan de hand van deze gegevens werd een liquiditeitsberekening opgesteld (zie tabel 16). In totaal zal de boer een krediet van Sf. 1875,— nodig hebben dat hem in 3 termijnen zal worden verstrekt en dat hij in 8 jaar moet aflossen. Bij de kredietverlening is er van uitgegaan dat:

1. niet meer krediet wordt gegeven dan strikt nodig is;
2. het krediet een duidelijke bestemming krijgt;
3. zoveel mogelijk jaarlijks zal worden afgelost in overeenstemming met de liquiditeitspositie; (bij oogstmislukking zal uitstel c.q. vrijstelling van de aflossingsplicht mogelijk moeten zijn)
4. de aflossingswijze zal in overeenstemming moeten zijn met het karakter van de bestemming.

TABEL 15. Investeringen nodig voor de inrichting van een 4 ha-rijst-overjarige-gewassen-bedrijf op La Poule (in Sf.)\*

Periode	Doel investering					Totaal
	Woning	Opstallen	Vee	Werktuigen	Plantmat.	
1957	500	75	100	20	2	697,—
1958	—	200	—	—	—	200,—
1959	—	—	75	—	188	263,—
1960	—	—	—	50	30	80,—
1961	—	—	—	—	30	30,—
Totaal	500	275	175	70	250	1270,—

\* B.L.O. 1957 (2), p. 12.

TABEL 16. Liquiditeitsoverzicht van een 4 ha rijst-overjarige-gewassen-bedrijf op La Poule (in Sf.) \*

Periode	Uitgaven	Inkomsten	Overschot	Tekort	Voorgesteld krediet
1957	1170	—	—	1170	1000
1958	1098	600	—	498	470
1959	1332	900	—	432	405
1960	904	1900	996	—	—
1961	810	1125	315	—	—
1962	741	725	—	16	—
1963	738	725	—	13	—
1964	734	825	91	—	—
1965	727	1025	298	—	—
1966	707	1375	668	—	—
1967	700	1525	825	—	—
1968	700	1825	1125	—	—
1969	700	2025	1325	—	—
1970 en later	700	2025	1325	—	—

\* B.L.O. 1957 (2), p. 13-18.

Uit het liquiditeitsoverzicht blijkt dat, afgezien van de cashcrop bananen die kort na de ontginning (1960–1961) nog wat inkomsten inbrengen, de bedrijven een lange aanloopperiode nodig hebben, voordat een redelijk inkomensniveau wordt bereikt. Dit is steeds het geval bij bedrijfstypen die hun hoofdinkomsten uit de overjarige gewassen moeten verkrijgen. Het blijkt desondanks mogelijk dit bedrijf geheel met geleend geld in te richten en het geleende bedrag in een redelijke termijn af te lossen.

Op dezelfde wijze is ook het bedrijfstype voor het ritsengebied uitgewerkt. Voor deze gronden is een bedrijfstype met een gemiddelde grootte van 3,5 ha ontworpen. Op de ritsengronden (gemiddeld 1,4 ha) worden eenjarige gewassen en snijgrassen verbouwd. Op de resterende 2,1 ha, die in het kleiareaal liggen, wordt rijst geplant. Naast een koe en een vaars zal de veestapel uit 100 kippen en wat eenden bestaan. De keuze is op het gemengde bedrijf (eenjarige gewassen – kippen) gevallen in verband met de bodemgesteldheid. Een gemengd bedrijf met rundvee wordt niet mogelijk geacht, daar de melkafzet vele problemen oproept. Deze komen voort uit de grote afstand tot het dichtstbijzijnde afzetgebied Paramaribo. Dit gemengde bedrijf heeft, wanneer het eigen gezin 45 mandagen per maand opbrengt, behoefte aan aanvullende vreemde arbeid gedurende de inrichtingsperiode. Dit zal ook het geval zijn gedurende de oogstperiode van de rijst.

Voor dit bedrijf blijkt een investering nodig van Sf. 1486,—. Hiervan wordt Sf. 950,— bestemd voor de aankoop van vee, de bouw van stallen en de aanleg van omrasteringen. Totaal zal er een inrichtingskrediet nodig zijn (inclusief het levensonderhoud gedurende de aanloopperiode) van Sf. 1700,—. Het bedrijf kan sneller aflossen, nl. binnen 5 jaar, omdat op korte termijn inkomsten uit de kippenfokkerij zijn te verwachten.

Dank zij de gedetailleerde uitwerking van de bedrijfsinrichting en de wijze waarop deze tot stand moet komen, bleek het mogelijk de taak van de landbouwvoorlichting uit te stippelen. Men heeft voorgesteld het dagelijks toezicht op de inrichting onder de lokale landbouwvoorlichter te laten ressorteren, die terzijde zal worden gestaan door een kredietagent. Deze kredietagent zal aan de hand van de algemene richtlijnen, aangegeven in de inrichtingsschema's van de twee bedrijfstypen, voor de individuele bedrijven plannen moeten uitwerken (projectplanning). Indien alle bedrijven het maximum aan beschikbaar gesteld krediet zouden opnemen, dan zal voor het gehele project een bedrag van Sf. 89.775,— voor inrichtingskredieten nodig zijn. Daar een tijdschema voor de inrichting van de bedrijven is opgesteld, kon men afleiden in welke periode de meeste behoefte aan voorlichting zou zijn. In de periode oktober 1959 t/m april 1960 hebben op de 37 bedrijven in het oude plantage-areaal vele elkaar overlappende werkzaamheden plaats (zie grafiek 1). Dit maakte extra toezicht van de voorlichting noodzakelijk. Voor de kippenbedrijven is vooral in de beginperiode een goede voorlichting betreffende de kippenteelt onmisbaar.

Op basis van het inrichtingsschema heeft men nauwkeurig de behoefte aan de verschillende soorten plantmateriaal kunnen bepalen. Tevens kan aangegeven worden welke produkten in welk volume en gedurende welke periode afgezet

zullen moeten worden. Ook is aandacht geschonken aan de andere taken van de landbouwvoorlichtingsdienst, zoals het verlenen van advies bij de ontginning, de bouw van opstallen, de oprichting van coöperaties enz. De voorlichting zal behalve door individuele voorlichting ook moeten plaatsvinden via boerenorganisaties, dus via groepsvoorlichting, alsmede door middel van demonstratiebedrijven enz.

In de paragraaf, die aan de sociale voorzieningen is gewijd, is eerst een overzicht gegeven van de bevolking, die bij het project zal worden betrokken. Toen het project werd opgesteld, had de selectie van de boeren reeds plaatsgevonden, zodat toen bekend was welke boeren de percelen zouden gaan occuperen. Deze selectie, die niet in het lokale plan behandeld is, heeft als volgt plaatsgevonden. Eerst werd een oproep geplaatst door de Districtscommissaris, waarin bekend werd gemaakt, dat allen die belang stelden in de toewijzing van een bedrijf, zich hiervoor konden opgeven. De lijsten van belangstellenden werden opgezonden naar het Bureau Landelijke Opbouw, die deze personen opriep en een aantal gegevens verzamelde t.a.v. de samenstelling van het gezin, de tewerkstelling van de gezinsleden en, zo aanwezig, de omvang en de samenstelling van het oude bedrijf. Tevens werden inlichtingen ingewonnen bij de politie, het bestuur en de landbouwvoorlichting. Deze gegevens zijn nader verwerkt. Op basis van een aantal vastgestelde richtlijnen, vond dan de voorselectie plaats. De belangrijkste richtlijnen voor de selectie waren de volgende. De aanvragers voor een perceel moesten gezien hun ervaring en achtergrond waarborgen bieden voor een goed en intensief bodemgebruik. Aanvragen uit Saramacca hadden voorkeur, maar in verband met de bestrijding van het urbanisme kwamen ook personen uit Paramaribo in aanmerking. Voor de toewijzing van een perceel in La Poule kwamen de landbouwers in aanmerking die niet over eigen grond beschikten of wiens grondbezit of dat van de familie onvoldoende bestaansmogelijkheden of bestaanszekerheid bood. Zij die eventueel voor een perceel in aanmerking kwamen zouden van hun overige grondbezit, tenzij dit in de directe omgeving van La Poule lag, moeten afzien. De definitieve keuze werd uiteindelijk gedaan door het districtsbestuur en de landbouwvoorlichting.

Vervolgens werd in het plan voor La Poule aangegeven op welke wijze de gebrekkige ontsluiting moest worden verbeterd. Voor de civieltechnische sector was reeds een bedrag voor verbeteringen opgebracht. Daarnaast werd melding gemaakt van een woningbouwproject van het Surinaams Amerikaans Bureau voor technische Samenwerking (S.A.B.T.S.), dat poogde woningen te ontwerpen en te bouwen, waarvan de kosten op Sf. 500,— zouden uitkomen.

In het lokale plan werd ingegaan op de organisatorische aspecten die voor de uitvoering van belang waren. Bij de inrichting van het project moesten vele instanties betrokken worden, zoals het districtsbestuur, verschillende diensten van het Departement van Landbouw, afdelingen van het Ministerie van Financiën, o.a. het uitgiftebureau voor gronden (Domeinkantoor), de Districtsontvanger voor het innen van o.a. polderlasten enz. In verband hiermede werd het raadzaam geoordeeld één persoon met de coördinatie en het dagelijkse toezicht te belasten. Voorgesteld werd hiervoor een ambtenaar van het Departement van

Landbouw aan te wijzen (Projectleider). Men oordeelde het wenselijk zo spoedig mogelijk tot de instelling van een polderbestuur te komen. Aanvankelijk zouden hierin overwegend vertegenwoordigers van de overheid zitting nemen, maar geleidelijk aan zouden deze hun functies moeten overdragen aan de bevolking. Op den duur kon op die wijze een zelfstandig polderbestuur of waterschap ontstaan. Een eigen coöperatie en een eigen polderbestuur leken van groot belang om te komen tot een gezonde lokale gemeenschap. Hierdoor immers zal bij de bevolking een groter verantwoordelijkheidsgevoel kunnen worden gewekt, waaruit zelfwerkzaamheid t.a.v. eigen belangen kan voortvloeien.

Tot slot werd aangegeven welke voorzieningen van sociale en economische aard getroffen moeten worden, wilde men een verantwoord woonklimaat verkrijgen. Uitgaande van de in het gebied reeds aanwezige sociale en economische verzorgende eenheden, werd voorgesteld een verzorgingskern binnen het project in te richten, waarin ruimte moest zijn voor een gebouw van de voorlichtingsdienst, een recreatiezaal en een sportveld, een hulp-polikliniek, een hulpschool en een winkel.

Het lokale plan voor La Poule is afgesloten met een aantal bijlagen, waarin alle basisgegevens, waarvan bij de opstelling van het project is uitgegaan, zijn vermeld. Dit is van belang voor de instantie, die op basis van het lokale plan de projectplanning zal moeten opstellen. Tevens kunnen deze gegevens een latere evaluatie gemakkelijker maken.

### 5.3. DE TOETSING AAN HET MODEL

De belangrijkste kenmerken, waaraan het lokale plan volgens het model van de meerdimensionale overheidsplanning moet voldoen zijn de volgende:

- a. Het lokale plan heeft betrekking op een onderdeel van het planobject dat staat onder het laagste bestuursniveau van de overheidsorganisatie.
- b. Het lokale plan is toegespitst op een bepaald concreet onderdeel van het planobject. Dit houdt in een duidelijke territoriale afbakening en een concrete en beperkte doelstelling.
- c. Het lokale plan is meestal niet zover uitgewerkt dat het zonder meer in uitvoering kan worden gegeven. Men duidt dit aan als een lokaal plan of een voorproject. Zijn geen detailberekeningen of uitwerkingen meer nodig, dan kan gesproken worden van een project. Met de projectplanning kunnen de uitvoerende organisaties worden belast. De lokale planning behoort tot de taak van de planorganen.
- d. De doelstellingen worden in het lokale plan meestal afgeleid van het nationale of regionale kader. De grootste aandacht wordt gericht op de uitwerking van het programma van handelen. De belangrijkste contactpunten met de andere plannen van het plansubject worden wel vermeld. De integratie is evenwel een taak van de nationale, de regionale en de sectorplanning.
- e. Het planobject kan zijn opgenomen in het lokale niveau van de overheidsorganisatie. In kleinere landen kan het ook een onderdeel uitmaken van het nationale of regionale overheidsapparaat.

Hierna zal worden nagegaan in hoeverre het lokale plan La Poule aan deze voorwaarden voldoet. Dit lokale plan werd aangeduid als het 'project La Poule'.

ad. a. Het project La Poule is gelegen in het district Saramacca en vormt een onderdeel van het ressort van een bestuursopzichter, het laagste bestuursniveau in Suriname.

ad. b. Het project La Poule heeft betrekking op een duidelijk afgebakend gebied (zie kaart 3). Het lokale plan heeft tot doel aan te geven op welke wijze dit gebied landbouwkundig ontwikkeld kan worden.

ad. c. Het project La Poule was nog niet zo ver uitgewerkt dat het direct kon worden uitgevoerd. Voor het civieltechnische gedeelte waren nog detailtekeningen en berekeningen nodig. Deze zijn vervaardigd door de Cultuurtechnische Dienst van het Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij, dat daarna overging tot de uitvoering. De bedrijfsinrichting zal voor ieder bedrijf apart dienen te worden vastgesteld, aan de hand van de uitgewerkte bedrijfstypen. Hierbij moet rekening worden gehouden met o.a. de gezinsgrootte, de bodemgesteldheid en andere specifieke kenmerken van het bedrijf. Deze detaillering wordt in de praktijk gedaan door de uitvoerende instantie, t.w. de Afdeling Projectbeheer van het Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij. Het project La Poule is dus een lokaal plan en geen projectplan. In verband hiermede verdient het aanbeveling het woord project te reserveren voor projectplannen en een plan zoals voor La Poule is opgesteld aan te duiden als lokaal plan.

ad. d. In het project La Poule is de aandacht praktisch geheel gericht op de uitwerking van het programma van handelen. De doeleinden worden als zodanig vermeld maar niet uitvoerig geargumenteed. Ook de integratie van het project in een ruimer kader kwam, met uitzondering van de sociale voorzieningen, nauwelijks aan de orde.

ad. e. Het project La Poule is uitgebracht door het Bureau Landelijke Opbouw (B.L.O.) en opgesteld door de werkgroep polderinrichting, die bestond uit stafleden van het Ministerie van Landbouw en het B.L.O. Het plansubject maakte dus deel uit van het nationale overheidsapparaat.

Uit het voorgaande mag de conclusie getrokken worden dat het project La Poule voldoet aan de eisen die in het model van de meerdimensionale overheidsplanning zijn geformuleerd t.a.v. de lokale planning.

De keuze van het project La Poule als illustratie van een lokaal plan vindt niet zijn oorsprong in het feit dat dit het beste specimen van lokale planning in Suriname is. De keuze is gedaan omdat in La Poule voor de eerste maal de fysische, economische en sociale aspecten binnen één lokaal plan zijn behandeld.

Voordat in Suriname sprake was van een systematische overheidsplanning (nl. voor 1952) heeft de overheid reeds eerder lokale plannen opgesteld voor de agrarische ontwikkeling. Hierbij zijn alleen plannen ontworpen waarbij de fysische aspecten in beschouwing werden genomen. De sociaal-economische aspecten kwamen bij de planopstelling meestal niet aan de orde en werden eerst

nadat de technische uitvoering gereed was, bezien door de uitvoerende instanties.

Ook na de instelling van het B.L.O. in 1954 bleef aanvankelijk het fysische aspect bij de lokale planning domineren, zonder dat de sociaal-economische consequenties uitvoerig in ogenschouw werden genomen. Deze kwamen ook toen eerst aan de orde wanneer de uitvoering van de technische plannen hun voltooiing naderden, zodat men de fysische structuur als een gegeven moest aanvaarden. Geleidelijk aan is hierin verbetering gekomen en kwam de volgende werkwijze tot stand.

Op het Bureau Landelijke Opbouw werd eerst nagegaan welke sociale, economische en fysische aspecten aan een specifiek lokaal plan verbonden waren en wat hun onderlinge samenhang was. Van de meeste lokale plannen die een geheel agrarisch karakter hadden betekende dit dat eerst werd aangegeven welke gewassen in het gebied verbouwd zouden worden gezien de fysische en economische mogelijkheden, welke bedrijfstypen nodig waren gezien het gemiddelde boereninkomen en de managing capaciteit van de te verwachten landbouwers. Was hierover in grote lijnen overeenstemming bereikt dan volgde daaruit een programma van eisen voor de technische opzet van het lokale plan. Aan de hand hiervan werd het technische deel van het lokale plan opgesteld. Dit plan was meestal een voorproject dat nog tot een project moest worden uitgewerkt. Dit geschiedde meestal door het Bouwbureau. In geval van kleinere projecten werd deze uitwerking ook wel aan de cultuurtechnische Dienst van het Departement van Landbouw overgelaten. Deze instanties gingen dan over tot de uitvoering in eigen beheer of besteedden de werken aan.

Gedurende de uitvoering werden door het B.L.O. in samenwerking met het Departement van Landbouw de economische en sociale aspecten van het lokale plan uitgewerkt. Naderde de uitvoering van het technische plan haar voltooiing dan werd het tweede deel, het sociaal-economische deel van het lokale plan door het B.L.O. uitgebracht. Dit deel bevatte, zoals reeds eerder is aangegeven een uitwerking van de sociaal-economische onderdelen van het lokale plan zoals b.v. de bedrijfstypen en de verzorgende diensten. De opstelling van dit deel geschiedde in nauwe samenwerking met de betrokken departementen, met name het Ministerie van Landbouw. Deze werkwijze voldeed in de praktijk goed en is behalve voor La Poule ook gevolgd voor de projecten Voorburg (117 ha) en Totness Zuid (270 ha). De presentatie van deze lokale plannen vond dus in twee delen plaats, eerst het civiel- en cultuurtechnische deel en op het moment dat de uitvoering hiervan haar voltooiing naderde, het sociaal-economische deel. Het is te betreuren dat de zoveel belangrijker lokale plannen voor Groot Henar (2650 ha) en Santo Boma ( $\pm$  4400 ha) niet op dezelfde wijze zijn uitgewerkt. Reeds bij de evaluatie van de Groot-Henarpolder bleek het uitermate moeilijk te zijn een inzicht te krijgen in de wijze waarop de planning van de polder heeft plaatsgevonden en welke inzichten een belangrijke rol hebben gespeeld. Dit vond zijn oorzaak in de praktische onmogelijkheid om de hand te leggen op alle nota's, deelrapporten en andere documenten die aan de planning van dit lokale plan ten grondslag hebben gelegen. Dat deze wijze van presentatie van de lokale plannen niet is gecontinueerd werd veroorzaakt door tijdgebrek. Dit tijdgebrek

ontstond mede doordat, evenals bij de regionale planning, te veel de nadruk werd gelegd op de details van de uitwerking.

De landbouwtechnische en landbouw-economische uitwerkingen van het lokale plan La Poule liet wat de procedure en de toegepaste technieken betreft weinig te wensen over. Wel is gebleken dat vele aannamen te optimistisch zijn geweest. De selectie van boeren is ten onrechte slechts zeer summier besproken. Het is gewenst dat de werkwijze, de criteria en het resultaat van de selectie uitvoerig in het sociaal-economische deel van het lokale plan worden opgenomen. Zoals ook bij het evaluatierapport over dit lokale plan zal blijken, hebben noch de criteria voor de selectie noch de werkwijze die bij de selectie is gevolgd voldaan. Een uitvoeriger behandeling van de afzetmogelijkheden, de gemeenschapsvorming, de landbouwvoorlichting en het onderwijs ware wellicht wenselijk geweest. Het is evenwel niet noodzakelijk deze aspecten binnen een lokaal plan steeds geheel uit te werken. Wanneer in de regionale en sectorale plannen is aangegeven, op welke wijze men t.a.v. deze aspecten te werk moet gaan, kan men in het lokale plan volstaan met een kwantificering van de verschillende werkzaamheden voor zover die op het lokale plan betrekking hebben. Wanneer het lokale plan evenwel tot stand komt op een moment dat over de resultaten van de regionale of sectorale planactiviteiten nog niet beschikt kan worden, is een uitvoeriger behandeling van deze onderdelen in het lokale plan noodzakelijk. Dit is andermaal een voorbeeld van de samenhang van de verschillende onderdelen, en de daarbij gebruikte plantechieken, van het model van de meerdimensionale planning.

Gedurende de opstelling van La Poule is duidelijk naar voren gekomen welke nauwe relaties er bestaan tussen b.v. de lokale planning en de sectorale en regionale planning. Allereerst is n.l. gebleken dat de globale doelstellingen voor de agrarische sector, zoals die in het T.J.P. 1954-1964 zijn neergelegd, niet voldoende zijn voor de lokale planning. Verdere uitwerking en concretisering van deze doeleinden bleek een dringende noodzaak willen de lokale plannen op verantwoorde wijze in het nationale ontwikkelingskader kunnen worden geplaatst. Deze uitwerking moet plaatsvinden in het agrarische sectorplan. Zo'n plan is praktisch in zijn totaliteit opgenomen in het nationale plan 1960-1965 en zal in par. 6.1. nader besproken worden. Een nationaal plan zal, wil het overzichtelijk blijven, over het algemeen niet die concrete richtlijnen kunnen geven die nodig zijn voor de lokale planning (zie pag. 119). Een agrarisch sectorplan is dus gewenst wil men op efficiënte wijze de lokale planning aanvatten.

Tevens blijkt dat de lokale plannen over het algemeen te kleine eenheden zijn om daarvoor een min of meer zelfstandig sociaal, economisch verzorgend apparaat op te bouwen. Soms zijn deze eenheden zelfs te klein om een efficiënt opgezette gemeenschapsvorming tot stand te brengen. Dit was de aanleiding voor het opstellen van een sectorplan, dat zich vooral richt op de ruimtelijke ordening van het verzorgingsapparaat, maar waarin tevens veel aandacht aan de regionale ontwikkeling werd geschonken. Hierdoor werd ook de noodzaak van regionale planning steeds duidelijker.

Het voorgaande laat zien dat een goed inzicht in de onderlinge relaties tussen



de verschillende onderdelen van de meerdimensionale overheidsplanning noodzakelijk is voor een efficiënt verloop van het planproces van de overheid. Voor het verkrijgen en verdiepen van dit inzicht is een relatiemodel een belangrijk hulpmiddel. De keuze van La Poule als voorbeeld van een lokaal plan komt dan ook mede voort uit het feit dat juist bij de opstelling van dit plan de verschillende relaties beter zijn onderkend en als gevolg hiervan een verdere uitbouw van de overheidsplanning in Suriname heeft plaatsgevonden.

De gedetailleerde uitwerking van het sociaal-economische deel van een lokaal plan gaf bovendien voor de eerste maal in Suriname een duidelijk inzicht in de omvang van het werk, dat door de uitvoerende organisaties moet worden verricht. Dit nieuwe inzicht gaf een belangrijke impuls tot de oprichting van de Afdeling Projectbeheer van het Departement van Landbouw, die belast werd met de sociaal-economische uitvoering van lokale plannen.

## 6. DE SECTORPLANNEN

### 6.1. HET AGRARISCHE SECTORPLAN (ADVIESRAAD 1959)

#### 6.1.1. *Inleiding*

De sectorplanning houdt zich bezig met een bepaalde categorie van activiteiten van de samenleving, die meestal als sector worden aangeduid. Deze planning beperkt zich niet tot een bepaald niveau zoals de planning die hiervoor besproken is. Haar belangrijkste doel is juist de relaties tussen de verschillende niveaus van planning vast te stellen, d.w.z. aan te geven op welke wijze de plannen binnen een sector op verschillende niveaus liggende op elkaar moeten worden afgesteld. De problemen rond de graad van uitwerking van het sectorplan t.o.v. het nationale plan zijn aan de orde gesteld op pag. 94.

In de Surinaamse sectorplanning heeft tot nu toe het zwaartepunt gelegen op de agrarische sector. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat de landbouw in Suriname voor 50 % van de bevolking het belangrijkste middel van bestaan is. Bovendien is de uitgestrekte vruchtbare kustvlakte, na de reserves aan bauxieterts, de voornaamste natuurlijke hulpbron voor de toekomstige ontwikkeling. Dat de mijnbouwsector als belangrijkste economische sector van Suriname (34 % van het nationaal inkomen was in 1957 uit deze sector afkomstig tegen 14 % uit de landbouw en bosbouw) zo weinig in de aandacht van de overheidsplanning heeft gestaan, vloeit voort uit het feit dat hierin op bevredigende wijze wordt voorzien door het particulier initiatief.

Wil de landbouw in belangrijkere mate gaan bijdragen aan een versnelde ontwikkeling van Suriname, dan zullen er vele veranderingen binnen het huidige agrarische productieapparaat moeten plaatsvinden.

Uit de landbouwstelling van 1959 blijkt dat 62,7 % van de bedrijven kleiner dan 3 ha is. Zelfs op de kleine bedrijven is maar een deel van het beschikbare areaal, als gevolg van ongunstige fysische en economische productieomstandigheden, of van een gebrekkige vakkennis van de boer, in cultuur genomen. Deze structurele tekortkomingen in de agrarische sector veroorzaken het lage inkomen van de agrarische beroepsbevolking als geheel.

Daar het zich niet laat aanzien dat het particuliere kapitaal op korte termijn een bepalende rol in de ontwikkeling van de landbouw zal gaan spelen, dient de overheid een groot aandeel in de opbouw van de agrarische sector op te brengen.

In de diverse nationale plannen is steeds, zij het op verschillende wijze, veel aandacht aan de landbouw besteed. In de eerste schets van de ontwikkelingsmogelijkheden voor Suriname (S.P.S. 1951) heeft men een aantal projecten voor de agrarische ontwikkeling uitgewerkt, o.a. de saneringsprojecten voor Kwatta en de Saramaccapolder, de landaanwinningen in het Nickeriedistrict en een ontwikkelingsplan voor het gebied ten zuiden van Lelydorp. In de Grondslagen voor een Tien Jaren Plan van Suriname is men voor de agrarische sector begonnen met een inleiding te geven, waarin globaal de belangrijkste richtlijnen voor de agrarische ontwikkeling staan aangegeven. Deze richtlijnen zijn overwegend van kwalitatieve aard. Daarna is een aantal landelijke opbouwprojecten opge-

nomen, die zich vooral op de landaanwinning en sanering richten. Vervolgens is een aantal experimentele landbouwprojecten uitgewerkt, die tot doel hebben na te gaan welke de toekomstige structuur van het agrarische productieapparaat zou kunnen zijn. In de landbouwprojecten staat tevens de noodzaak van een aantal dienstverlenende organisaties vermeld. In het Tien Jaren Plan, dat ten slotte in 1954 werd aanvaard, is de problematiek van de agrarische ontwikkeling slechts in grote lijnen aan de orde gesteld. Gelet op de doelstelling voor het ontwikkelingsprogramma is een raming gemaakt van het gewenste landaanwinnings- en saneringsschema. Aan de hand daarvan zijn voor de verschillende dienstverlenende instanties bepaalde bedragen uitgetrokken, waarbij een korte argumentatie is gevoegd. Voor het nationale plan is dit voldoende, maar de aangegeven richtlijnen zijn, voor de regionale, lokale en de projectplanning in de agrarische sector, te weinig gedetailleerd. In de periode 1954-1959 werd bij het opstellen van lokale plannen o.a. het gemis gevoeld aan nationale richtlijnen t.a.v. de voort te brengen gewassen in de landaanwinningsprojecten. Er was wel een landaanwinnings- en saneringsprogramma wat betreft de omvang van het areaal, maar geen globaal produktiedoel, waaruit moest blijken welke gewassen, gezien de afzetmogelijkheden in binnen- of buitenland, het meest voor verbouw in aanmerking kwamen.

In het Rapport van de Adviesraad (1959) is aan deze behoefte tegemoet gekomen. Dit kwam er in feite op neer, dat in dit nationale plan een sectorplan voor de landbouw werd opgenomen. Dit kwam noch de evenwichtigheid noch de overzichtelijkheid van het nationale plan ten goede. De belangrijkste conclusies behoren ongetwijfeld in het nationale plan thuis; de meer gedetailleerde uitwerking had men beter in een apart rapport (het sectorplan) kunnen opnemen.

In het navolgende is hoofdstuk III van het Rapport van de ADVIESRAAD (1959) voor de agrarische sector als een sectorplan beschouwd en als zodanig behandeld. Daar reeds elders in de literatuur dit plan uitvoerig is besproken (*Gesamtwirtschaftliche Agrarplanung in Surinam*, VAN DUSSELDORP 1964) zal slechts een overzicht van de inhoud van dit agrarische sectorplan worden gegeven. Tevens is aandacht besteed aan een aantal uitwerkingen van het sectorplan voor de landbouw, dat in het ontwerp-streekplan Nickerie is opgenomen. Daar de gebruikte technieken een goed inzicht geven in de werkwijze van de agrarische sectorplanning is hieraan aandacht besteed.

### 6.1.2. *Het produktiedoel*

In het Rapport van de Adviesraad zijn de volgende nationale doelstellingen voor de agrarische sector vastgelegd:

- a. Een zodanige eigen produktie tot stand te brengen, dat deze zoveel mogelijk in de behoeften aan voedingsmiddelen van de snel toenemende bevolking zal kunnen voorzien, en dit gepaard gaande met een verbetering van de samenstelling van het menu van de bevolking.
- b. Een zo groot mogelijke vervanging van geïmporteerde agrarische produkten door produkten uit eigen land.

- c. Een sterke vergroting van de export van agrarische produkten bewerkstelligen ter verbetering van de handelsbalans.
- d. Een zo gunstig mogelijk inkomen voor de landbouwer verkrijgen.
- e. Een zodanige verruiming van de werkgelegenheid scheppen, dat de aanwas van de agrarische beroepsbevolking kan worden opgevangen (ADVIESRAAD 1959, p. 71).

Afgezien van deze kwalitatieve doeleinden zijn er ook kwantitatieve doeleinden geformuleerd. Zo moest het aandeel van de agrarische sector in het bruto binnenlands produkt toenemen van Sf. 15,9 mln (12%) in 1957 tot Sf. 30,0 mln (15%) in 1965. In het exportpakket diende de waarde aan agrarische produkten te stijgen van Sf. 5,0 mln in 1957 (8%) tot Sf. 13,0 mln (13%) in 1965. Er moest werkgelegenheid voor 3600 nieuwe agrarische beroepspersonen worden geschapen. Het inkomen werd gedacht op Sf. 2000,— per agrarisch gezinshoofd per jaar. Deze doeleinden had men te bereiken wilde de agrarische sector zijn taak t.a.v. de nationale ontwikkeling, zoals aangegeven in het nationale plan van 1958, vervullen (zie ook pag. 79).

Uitgaande van dit concrete kader werd overgegaan tot het vaststellen van een aantal verbanden die bestaan in het agrarische produktieproces (een model), om zodoende tot een verantwoorde gewassenkeuze te komen. Een kwantitatieve uitwerking van dit schema treft men aan in tabel 17.

Eerst werd een analyse gemaakt van de consumptie in 1958. Daarna werd op basis van de consumptie in 1946/1948 (PERK 1950) en de consumptie van 1958 een prognose opgesteld van de te verwachten consumptie in 1965. Deze consumptie werd uitgedrukt in grammen per hoofd per dag. Bij het vaststellen van het toekomstige consumptiepatroon is tevens rekening gehouden met een betere samenstelling van het menu voor de Surinaamse bevolking.

In een latere uitwerking van het produktiedoel, opgenomen in het ontwerp-streekplan Nickerie, is deze methode verder uitgewerkt door het opstellen van een food-balance sheet, terwijl men ook meer aandacht schonk aan de samenstelling van een ideaal menu. Tot nu tot zijn nog onvoldoende die sociaal-psychologische aspecten bestudeerd en in de planning betrokken, welke voor een belangrijk deel de verandering in consumptiegewoonten beïnvloeden. Op basis van de te verwachten menselijke consumptie in 1965 kan de totale binnenlandse behoefte worden vastgesteld. Deze is berekend door bij de menselijke consumptie op te tellen de hoeveelheden die niet geconsumeerd werden in verband met bederf of het gebruik als zaaizaad of veevoeder.

Vervolgens heeft men bepaald welk deel van de agrarische produktie in het binnenland zou kunnen worden voortgebracht. Sommige agrarische produkten zoals aardappelen, tarwe en bepaalde soorten fruit (appelen, peren) zijn niet in Suriname voort te brengen en zullen dus blijvend moeten worden geïmporteerd. Ten aanzien van enkele andere produkten ligt de situatie minder eenvoudig. In theorie zou Suriname b.v. in zijn eigen behoeften aan peulvruchten, oliën en vetten kunnen voorzien. Maar noch de bestaande consumptiegewoonten, noch de problemen samenhangende met de produktie van deze voedingsmiddelen in Suriname maken het waarschijnlijk dat dit binnen korte tijd zal gebeuren. Ge-

tracht werd dus een zo gunstig mogelijke handelsbalans te verkrijgen door na te gaan welke agrarische produkten die nu nog worden ingevoerd door eigen produkten zouden kunnen worden vervangen, gezien zowel uit het oogpunt van de eigen produktiemogelijkheden als wel uit het oogpunt van bestaande consumptiegewoonten.

Vervolgens is nagegaan op welke wijze de agrarische sector zou kunnen bijdragen aan de verbetering van het exportpakket.

Behalve aan de traditionele exportgewassen zoals rijst, citrus en in geringere mate de koffie en cacao, is samenhangende met het produktiedoel voor 1965 zeer veel aandacht geschonken aan de bacovencultuur. Het bleek alleen door inschakeling van deze cultuur, die sinds kort opnieuw in de belangstelling was gekomen, mogelijk om de hoge doelstellingen die aan de agrarische sector werden gesteld te realiseren. Bij de keuze tussen de produktie van import vervangende gewassen of export stimulerende gewassen is nog te weinig een economisch standpunt ingenomen. Zo kan het b.v. voordeliger zijn bepaalde, in Suriname voort te brengen, gewassen te importeren en andere gewassen die een hoger rendement opleveren, voor zowel de nationale als de private economie, te gaan produceren voor export. Alvorens men dit kan vaststellen is meer landbouw-economisch inzicht en onderzoek noodzakelijk.

Wanneer het volume aan produkten, zoals dit in tabel 17 is weergegeven in 1965 wordt bereikt, zal de produktiewaarde, wat de agrarische sector betreft, in dat jaar stijgen tot Sf. 46,7 mln. De waarde van de uitvoer zal toenemen tot Sf. 15,0 mln en er zal slechts een geringe stijging van de invoer van agrarische produkten plaatsvinden, zodat in dit geval het produktiedoel de aanvankelijk gestelde normen (nl. een produktie van Sf. 30,0 mln en een export van Sf. 13,0 mln) in belangrijke mate zal overtreffen.

### 6.1.3. *De omvang van het produktieapparaat*

Toen bekend was welke produkten en tot welk volume geproduceerd moest worden voor 1965, kon men overgaan tot het bepalen van de areaalsgrootte welke voor deze produktie nodig was.

In verband hiermede werd nagegaan welke produktie per oppervlakte-eenheid of per stuk vee in 1965 kon worden verwacht. Op basis van te verwachten betere variëteiten, betere cultuurmethoden, het gebruik van kunstmest enz. werd voor een aantal gewassen een produktieverhoging aangenomen. Door de nagestreefde produktie te delen door de te verwachten gemiddelde opbrengst per oppervlakte-eenheid, kon het benodigde plantareaal worden vastgesteld. De landbouwtelling gaf een inzicht in de arealen die met de verschillende gewassen reeds waren beplant, zodat men een indruk kreeg van het areaal dat nieuw aangewonnen moest worden.

Op deze wijze kon niet alleen de omvang van de landaanwinning en sanering worden vastgesteld, maar tevens kon men aangeven welke gewassen hier verbouwd moesten worden. D.w.z. dat tevens bekend werd aan welke eisen de grondsoort, de waterbeheersing en de ontsluiting in de verschillende arealen dienden te voldoen.

TABEL 17. Rekenschema van het agrarische productie doel\*

Produkt	Te ver- wachten menselijke consumptie (in tonnen)	Totale binnen- landse produktie (in tonnen)	Productie consumptie- waarde in Sf. 1000	Import (in tonnen)	Export	
					Vol. (in tonnen)	Waarde in Sf. 1000
	1	2	3	4	5	6
1. Granen	46.900	78.300	—	10.800	26.300	—
1.1. Meel van granen	10.500	—	—	10.500	—	—
1.2. Havermout (vlokken)	300	—	—	300	—	—
1.3. Rijst (gepeld)	35.400	76.900	13.380	—	26.300	5.592
1.4. Mais (korrel)	700	1.400	350	—	p.m.	p.m.
2. Knol- en wortelgew.	5.000	3.000	—	2.000	p.m.	—
2.1. Aardappelen	2.000	—	—	2.000	—	—
2.2. Aardvruchten	3.000	3.000	330	—	p.m.	p.m.
3. Suiker	10.300	11.000	—	—	600	—
3.1. Ruw en geraffineerd	10.300	11.000	3.960	—	600	120
3.2. Honing	—	—	—	—	—	p.m.
4. Vetten en oliën	2.800	700	—	2.100	—	—
4.1. Eetbare vetten	—	—	—	—	—	—
4.2. Margarine	800	—	—	800	—	—
4.3. Plantaardige oliën	1.600	600	zie 6.5	1.000	—	—
4.4. Boter	400	100	370	300	—	—
5. Peulvruchten	2.800	2.000	—	1.000	p.m.	—
5.1. Erwt en bonen	2.000	1.100	560	1.000	p.m.	p.m.
5.2. Aardnoten	800	900	440	—	p.m.	p.m.
6. Vruchten en groenten	26.400	122.100	—	1.000	95.900	—
6.1. Groenten	4.800	4.300	1.980	800	p.m.	p.m.
6.2. Vruchten	300	100	—	200	p.m.	p.m.
6.3. Bacoven	1.400	86.000	7.980	—	84.500	5.336
6.4. Bananen	4.000	6.000	780	—	1.700	
6.5. Cocosnoten (ontb.)	6.500	6.500	1.280	—	p.m.	p.m.
6.6. Sinaasappelen	7.200	11.500	920	—	4.200	504
6.7. Grape fruit	1.100	6.500	200	—	5.400	432
6.8. Citrus n.a.g.	1.100	1.200	100	—	100	1
7. Vlees en eieren	12.550	9.750	—	3.900	300	—
7.1. Vers rundvlees	1.000	600	1.030	400	—	—
7.2. Vers varkensvlees	300	300	650	—	—	—
7.3. Vers geiten- en schapenvlees	50	50	—	—	—	—
7.4. Vers kippenvlees	300	300	720	—	—	p.m.
7.5. Gecons. vlees	1.800	—	—	1.800	—	—
7.6. Verse vis	6.900	8.000	4.480	—	300	711
7.7. Gecons. vis	1.700	—	—	1.700	—	—
7.8. Eieren	500	500	800	—	—	—
8. Melk en Kaas	13.400	18.300	—	600	—	—
8.1. Verse melk	12.800	18.300	4.390	—	—	—
8.2. Gec. melk, gesuikerd	300	—	—	300	—	—
8.3. Gec. melk, ongesuikerd						
8.4. Geëvaporeerde melk						
8.5. Melkpoeder						
8.6. Kaas						
9. Diversen	600	—	—	600	—	—
9.1. Beschuit, koek, etc.	600	—	—	600	—	—
9.2. Koffie	—	640	1.090	—	640	1.491
9.3. Cacao	—	680	870	—	680	1.047
Geschatte waarde van alle agrarische produkten			Sf. 46.660			Sf. 15.234
Totaal						

\* Samengesteld aan de hand van tabel 6, 8 en 10 van de ADVIESRAAD 1959.

Te verwachten productie per ha of stuks vee in 1965 7	Benodigd in 1965		Bestaand productief in 1958		Totale uitbreiding 1958-1965		Produkt
	Areaal in ha	Veestapel in st. vee	Areaal in ha	Veestapel in st. vee	in ha	in st. vee	
	8		9		10		
-	-	-	-	-	-	-	1. Granen
-	-	-	-	-	-	-	1.1. Meel van granen
-	-	-	-	-	-	-	1.2. Havermout (vlokken)
Kl.lb. 3.200	10.000	} export cons.	28.800	-	7.600	-	1.3. Rijst (gepeld)
Gr.lb. 3.700	26.400			1.200		1.000	200
-	-	-	-	-	-	-	2. Knol- en wortelgew.
-	-	-	-	-	-	-	2.1. Aardappelen
6.000	500	-	400	-	100	-	2.2. Aardvruchten
-	-	-	-	-	-	-	3. Suiker
-	2.500	-	1.700	-	800	-	3.1. Ruw en geraffineerd
-	-	-	-	-	-	-	3.2. Honing
-	-	-	-	-	-	-	4. Vetten en oliën
-	-	-	-	-	-	-	4.1. Eetbare vetten
-	-	-	-	-	-	-	4.2. Margarine
-	zie 6.5	-	-	-	-	-	4.3. Plantaardige oliën
-	-	zie 7.1	-	-	-	-	4.4. Boter
-	-	-	-	-	-	-	5. Peulvruchten
800	1.400	-	400	-	1.000	-	5.1. Erwt en bonen
1.700	500	-	300	-	200	-	5.2. Aardnoten
-	-	-	-	-	-	-	6. Vruchten en groenten
4.000	1.100	-	400	-	700	-	6.1. Groenten
-	-	-	-	-	-	-	6.2. Vruchten
-	6.700	-	200	-	6.500	-	6.3. Bacoven
-	700	-	400	-	300	-	6.4. Bananen
-	1300+800	-	1.600	-	500	-	6.5. Cocosnoten (ontb.)
-	1.400	-	1.100	-	300	-	6.6. Sinaasappelen
-	400	-	300	-	100	-	6.7. Grape fruit
6.000	200	-	150	-	50	-	6.8. Citrus n.a.g.
-	-	-	-	-	-	-	7. Vlees en eieren
-	-	45.000	-	34.500	-	10.500	7.1. Vers rundvlees
50	-	8.000	-	5.200	-	2.800	7.2. Vers varkensvlees
-	-	-	-	-	-	-	7.3. Vers geiten- en schapenvlees
8	-	12.500	-	10.500	-	2.000	7.4. Vers kippenvlees
1,25	-	240.000	-	225.000	-	15.000	7.5. Gecons. vlees
-	-	-	-	-	-	-	7.6. Verse vis
-	-	-	-	-	-	-	7.7. Gecons. vis
-	-	zie 7.4	-	-	-	-	7.8. Eieren
-	-	-	-	-	-	-	8. Melk en Kaas
1.100	-	zie 7.1	-	-	-	-	8.1. Verse melk
-	-	-	-	-	-	-	8.2. Gec. melk, gesuikerd
-	-	-	-	-	-	-	8.3. Gec. melk, ongesuikerd
-	-	-	-	-	-	-	8.4. Geëvaporeerde melk
-	-	-	-	-	-	-	8.5. Melkpoeder
-	-	-	-	-	-	-	8.6. Kaas
-	-	-	-	-	-	-	9. Diversen
-	-	-	-	-	-	-	9.1. Beschuit, koek, etc.
400	1.600	-	1.100	-	500	-	9.2. Koffie
400	1.700	-	1.100	-	700	-	9.3. Cacao
							Geschatte waarde van alle agrarische produkten
	58.400 ha		38.850 ha		19.550 ha		Totaal

#### 6.1.4. De structuur van het produktieapparaat

Toen de omvang van het produktieapparaat was vastgesteld, m.a.w. toen bekend was welke arealen en welke veestapel tegen het einde van de planperiode in produktie moesten zijn, moest aangegeven worden welke structuur dit produktieapparaat zou moeten bezitten. Hiermede wordt bedoeld in welke bedrijfstypen, b.v. kleinlandbouw, middenstandslandbouw of grootlandbouw, de agrarische produktie zou moeten worden voortgebracht. Zoals reeds in de analyse van de Surinaamse situatie is vermeld heeft in dit land tot het begin van deze eeuw de grootlandbouw een dominerende plaats ingenomen. Maar ook daarna is de belangstelling van de overheid sterk op de grootlandbouw gericht geweest. Bij de intrede van de overheidsplanning na de tweede wereldoorlog begint de aandacht zich sterk op de kleinlandbouw te richten. In de eerste ontwerpen van het Tien Jaren Plan wordt aandacht geschonken zowel aan de grootlandbouw (Slootwijk), de middenstandslandbouw (Lelydorp) als aan de kleinlandbouw (Nannipolder en andere landaanwinningsprojecten). In het in 1954 aanvaarde plan wordt bij de raming van de behoefte aan landbouwland uitgegaan van een gemiddelde bedrijfsgrootte van 4 ha. Hierbij werd evenwel tevens gewezen op de noodzaak van een krachtige agrarische middenstand. In 1959 wordt in het Rapport van de Adviesraad en later ook in de voorlopige schets van het agrarische sectorplan, dat in het streekplan van Nickerie is opgenomen, extra de nadruk gelegd op een grotere differentiatie in bedrijfstypen.

a. Omdat gebleken was dat de produktiviteit van de grootlandbouwbedrijven aanzienlijk boven die van de kleinlandbouwbedrijven lag, leek het gewenst een combinatie van het klein- en het grootlandbouwbedrijf te introduceren in de

TABEL 18. Te vestigen bedrijfstypen van 1958-1965\*

	Gewenste uitbreiding 1958 t/m 1965	Bedrijfstypen						Totaal uitbreiding
		Bacoven 2200 bedrijven		Gemengd 700 bedrijven		Cocos 125 bedrijven		
		Per bedr.	Totaal	Per bedr.	Totaal	Per bedr.	Totaal	
		ha						
Erf, groenten, peulvr. etc.	1.350	0.25	550	1.10	770	0.20	30	1.350
Padi	1.600	0.40	900	1.00	700	-	-	1.600
Bacoven	4.400	2.00	4.400	-	-	-	-	4.400
Cocos	500	-	-	-	-	4.00	500	500
Braak (loopweide)	1.700	0.70	1.500	0.30	200	-	-	1.700
Snijgrassen	2.000	0.40	900	1.60	1.100	-	-	2.000
Totale bedrijfsgrootte		3.75		4.00		4.20		
Totale uitbreiding	11.550		8.250		2.770		530	11.550
		stukks						
Runderen	10.000	2	4.400	8	5.600	-	-	10.000
Varkens	1.400	-	-	2	1.000	3	400	1.400
Schape, geiten	1.000	-	-	2	1.000	-	-	1.000
Pluimvee	7.000	-	-	10	7.000	-	-	7.000

\* ADVIESRAAD 1959, p. 91.



vorm van het kernbedrijf (zie pag 83). Zodoende werd een optimale economische en technische structuur verenigd met een sociaal-politiek ideaal dat streeft naar een zelfstandige boerenstand.

b. Tevens wordt een grotere differentiatie van het inkomen van de boer gewenst geacht om voldoende sociale mobiliteit mogelijk te maken. Het ontbreken hiervan wordt nl. als een van de redenen gezien waarom velen de agrarische sector verlaten en naar de stad Paramaribo trekken. Deze poging tot differentiatie resulteerde o.a. in de introductie van een aantal middenstandsbedrijven en een aantal typen kleinbedrijven (tabel 18) met een belangrijk verschil in bedrijfsinkomsten.

Bij het vaststellen van de structuur speelde ook de inzet van het beschikbare arbeidspotentieel in de agrarische sector een belangrijke rol. De toename van de agrarische beroepsbevolking tussen 1959 en 1964 is op 3600 personen geschat. Ten aanzien van de agrariërs, die in 1959 nog niet over een bedrijf beschikten, doch daarvoor stellig in aanmerking kwamen, werd niets vermeld. De Adviesraad baseerde zich uitsluitend op de aanwas van de agrarische beroepsbevolking. Uitgaande van het produktiedoel, de omvang en structuur van het produktie-apparaat, werd het volgende landaanwinnings- en saneringsprogramma opgesteld. (zie kaart 4)

Landaanwinning voor:

kleinlandbouw	13.300 ha
middenstandslandbouw	2.200 ha
ondernemingslandbouw	2.200 ha

---

totaal landaanwinning	17.700 ha
areaalsuitbreiding door sanering	2.200 ha

---

Totaal nieuw landbouwareaal 19.900 ha

Het was niet alleen voldoende om aan te geven welk areaal men voor de produktie nodig had en welke bedrijfstypen gewenst waren; om zeker te zijn dat b.v. de gewenste veestapel en de diverse gewassen op een bepaald areaal konden worden voortgebracht, rekening houdend o.a. met rotatieschema's, was het noodzakelijk een aantal bedrijfstypen uit te werken. Deze zijn in tabel 18 aangegeven. Hierdoor werd het tevens mogelijk na te gaan of het gemiddelde inkomen, van deze bedrijfstypen afkomstig, zou voldoen aan de gestelde normen van een redelijk inkomen voor de boer.

#### 6.1.5. *Het programma van handelen voor de dienstverlenende organisaties*

Dat de inzichten t.a.v. de wijze waarop de landaanwinning diende te geschieden in de periode 1954-1958 aanzienlijk zijn gewijzigd blijkt o.a. uit het feit dat men in 1954 de kosten van de aanwinning van nieuw land schatte op Sf. 550/ha en deze in 1958 voor de civieltechnische en cultuurtechnische op Sf. 1100/ha stelde. Dit laatste bedrag is sinds 1958 weer aanzienlijk gestegen. Deze stijging komt voornamelijk door het feit dat de eisen t.a.v. de ontsluiting en de waterbeheersing steeds hoger worden gesteld.

TABEL 19. Investerings voor de ontwikkeling van landbouw, veeteelt en visserij in het kader van het Tien Jaren Plan in 1959 en 1960 t/m 1964\*

Onderdeel	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1960 t/m 1964	Opmerkingen
	Sf. 1.000							
Inventarisatie	80	50	--	--	--	--	50	
landbouwtelling	80	50	--	--	--	--	50	
Onderzoek	502	449	339	283	239	143	1.453	
landbouwkundig onderzoek	447	390	299	242	198	102	1.231	voor 1959 incl. verbouwing Proefstation
technologisch onderzoek	--	40	20	20	20	20	120	
mechanisatie-onderzoek	30	15	15	15	15	15	75	
modelonderzoek	25	4	5	6	6	6	27	
Landaanwinning	509	2.200	5.600	5.100	2.800	2.200	17.900	
Landsanering	1.280	500	500	1.000	1.000	500	3.500	excl. citrusgarantieregeling
Projectbeheer	168	364	378	319	344	314	1.719	
personele en materiële kosten	65	86	98	139	158	158	639	incl. voorbeeldbedrijven
woningen en kantoren	103	(71)	(140)	(140)	(92)	(80)	(523)	vanaf 1960 sector L en O
cultuurtechnische nazorg	--	78	180	180	186	156	780	in 1959 t.l.v. landsbegroting
bacovenbedrijf Santo Boma	--	200	100	--	--	--	300	
Landbouw- en Visserijkrediet	210	500	700	600	300	196	2.296	
Plantmateriaalverstrekking	219	160	--	--	--	--	160	
Landszaaipadi station	219	70	--	--	--	--	70	
Landskwekerij	--	90	--	--	--	--	90	
Voorlichting	25	--	--	--	--	--	--	
Woningen en kantoren	25	(10)	(55)	(95)	(95)	(80)	(335)	vanaf 1960 sector L
Onderwijs	4	138	6	136	6	6	292	
cursussen	4	2	--	--	--	--	2	
schoolboerderijen	--	6	6	6	6	6	30	
landbouwbedrijfsscholen	--	130	--	130	--	--	260	
woningen t.b.v. bedrijfsscholen	--	(30)	--	(30)	--	--	(60)	vanaf 1960 sector L
Veeteelt en Veeartsenij	130	325	40	15	15	15	410	
veeteeltonderzoek	30	12	6	6	6	6	36	
aankoop fokvee	--	4	4	4	4	4	20	
slachthuis	100	304	--	--	--	--	304	
veterinair onderzoek	--	5	5	5	5	5	25	
cursus vleesverwerking	--	--	25	--	--	--	25	
Visserij	37	136	225	2	2	2	367	
onderzoek zeevisserij	--	60	60	--	--	--	120	
onderzoek viscultuur	16	2	2	2	2	2	10	
onderzoek visverwerking	--	3	2	--	--	--	5	
consumentenvoorlichting	--	1	1	--	--	--	2	
visveiling	--	--	100	--	--	--	100	
visserijstations	21	10	10	--	--	--	20	
visserhavens	--	50	50	--	--	--	100	
visserijkantoor	--	10	--	--	--	--	10	
Afzetbevordering	--	185	561	786	--	--	1.533	exploitatie en bedrijfskapitaal
Stichting Bacoven Centrale	--	185	561	786	--	--	1.533	
Egalisatiefondsen	50	pm	pm	pm	pm	pm	**	opkoop bacoven voor 1959 garantieverlies citrusexport.
Totaal agrarische sector	3.214	5.008	8.349	8.241	4.706	3.376	29.680	

\*ADVIESRAAD 1959, p. 120. \*\* Totaal Sf. 0,5 à 1 mln.

Sinds 1954 is gebleken dat een zeer omvangrijke nazorg in de technisch gereed-gekomen landbouwprojecten nodig is alvorens de boeren in staat zijn de nieuwe bedrijven op zo'n efficiënt mogelijke wijze zelfstandig te beheren. In verband hiermede is binnen het Departement van Landbouw de Afdeling Projectbeheer opgericht.

Aan de hand van het nieuwe landaanwinningsprogramma, waarbij de arealen globaal over de verschillende bedrijfstypen werden verdeeld, waren de verschillende onderdelen van het departement in staat een programma van handelen op te stellen, nodig om te voorzien in de behoeften die, uitgaande van de te verwachten ontwikkelingen in de periode 1960-1964, zouden ontstaan. De kosten van deze programma's van handelen zijn weergegeven in tabel 19. Eveneens werd een aantal maatregelen aangegeven in de handelspolitieke sfeer, die van belang zouden zijn bij de planuitvoering in de agrarische sector.

Op deze wijze was het mogelijk om, uitgaande van de algemene nationale doeleinden, te komen tot een aantal meer gedetailleerde doelstellingen voor de agrarische sector. Deze konden zodanig uitgewerkt worden, dat zowel op het nationale, het regionale als het lokale niveau de belangrijkste consequenties duidelijk te overzien waren. Dit resulteerde voor de regionale en lokale planning in een aantal richtlijnen t.a.v. de landaanwinning en de bedrijfsinrichting, alsmede in een aantal standaarden voor de verschillende dienstverlenende instanties, b.v. het aantal kredietagenten in nieuwe landaanwinningsprojecten e.d. Binnen de agrarische sector kon men nu voor een aantal van de belangrijkste gewassen een gedetailleerd programma van handelen opstellen. Men zou hier van subsectoren kunnen spreken. Hierbij diende het wetenschappelijk onderzoek, de voorlichting, de diverse cultuurmethoden, de gewenste bedrijfstypen, de wijze van afzet, de verwerking, het consumptiepatroon e.d. in hun onderlinge relatie in ogenschouw genomen te worden. Slechts langs deze weg is binnen de agrarische sector een geïntrigeerde aanpak zeker te stellen.

De nota 'De bevordering van de ontwikkeling van de bacovenproductie in Suriname in 1962-1965 en daarna' (HUIZINGA e.a. 1962) was het resultaat van deze vorm van subsectorplanning. Ook voor de agrarische dienstverlenende instanties, zoals voorlichting, landbouwkrediet en coöperatiewezens, werd het kader aangewezen waarbinnen subsectorplannen voor deze onderdelen konden worden uitgewerkt.

#### 6.1.6. *De regionalisatie*

Na het gereedkomen van het agrarisch produktiedoel stelde het Bureau Landelijke Opbouw een memorandum samen t.a.v. de regionale ontwikkeling van de landbouw (B.L.O. 1960 (1)). Aan de hand van gegevens van de Algemene Volkstelling 1950 en de Landbouwtelling 1959 werd van elk district een analyse van de huidige situatie gegeven, waarna in het kader van het agrarisch sectorplan richtlijnen voor de regionale ontwikkeling van de landbouw werden aangegeven.

Voor Nickerie, dat zich nog altijd kenmerkt door zijn mono-cultuur van rijst, is de toekomstige uitbreiding vooral gezocht in de bacovencultuur (klein- en

grootlandbouw), terwijl daarnaast aandacht aan de cacao- en erfcultuur alsmede aan de veeteelt werd geschonken. (Uit het behandelde ontwerp-streekplan Nickerie is gebleken dat de cacao vervangen is door citrus.)

Voor het district Coronie, waar de cocoscultuur domineert, kwamen vooral de cocos/varkensbedrijven in aanmerking.

In het district Saramacca wilde men streven naar een beter grondgebruik. Gedacht werd aan cacao op de kleigronden en aan gemengde bedrijven op de ritsgronden.

In het district Suriname heeft de nabijheid van Paramaribo tot gevolg gehad dat vele landbouwers nevenverdiensten buiten de landbouw hebben. De nabijheid van een ruim afzetgebied voor groenten, fruit, vlees en melk maakte de uitbreiding van het gemengde bedrijf tevens zeer geschikt voor de in dit district veel voorkomende ritsgronden. Daarnaast lag het in het voornemen het baco-venbedrijf op de kleigronden, die in het noorden en noordwesten van dit district zijn gelegen, waardoor een gemakkelijke afvoer van de produkten naar de zeehaven in Paramaribo gegarandeerd is, te introduceren.

Het Commewijnedistrict werd nog steeds als het plantagedistrict bij uitstek gezien. Momenteel liggen rondom de grootondernemingen kleine bedrijven van een overwegend Javaanse bevolking. Voor de toekomst heeft men het plan de verdere ontwikkeling van de ondernemingslandbouw te stimuleren en een sanering van de kleinlandbouw door te voeren. Dit houdt in dat naast de zelfvoorzieningslandbouw, die door de landarbeider zal worden uitgeoefend, vooral aandacht aan de exportprodukten citrus en cacao zal worden geschonken. Ook de suikercultuur op de plantage Mariënborg zal een belangrijke rol blijven spelen. Deze ontwikkelingen moeten uiteraard op elkaar afgesteld worden. Voor het zeer kleine landbouwareaal van Marowijne zijn geen speciale regionale richtlijnen opgesteld.

Op deze wijze was het mogelijk om, op basis van het agrarische sectorplan en het memorandum van de regionale ontwikkeling van de landbouw, binnen het kader van de op te stellen streekplannen een taakstelling voor de landbouw binnen de betreffende streek aan te geven. Een toetsing van het agrarische sectorplan aan het model van de meerdimensionale overheidsplanning volgt in paragraaf 6.3. te zamen met het sectorplan voor de ruimtelijke ordening van de sociale en economische voorzieningen in de districten van Suriname.

## 6.2. HET SECTORPLAN VOOR DE RUIMTELIJKE ORDENING VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE VERZORGENDE EENHEDEN (HET CENTRAPLAN)

### 6.2.1. Inleiding

Het zgn. Centraplan is in feite een bundeling van subsectorplannen, met name van de dienstverlenende sectoren zoals onderwijs, gezondheidszorg, bestuur, marktwezen enz. Zij hebben alle de ruimtelijke ordening van de dienstverlenende eenheden tot focus. Daar hierdoor naast de speciale functie van het sectorplan, nl. de integratie van de verschillende niveaus, tevens duidelijk de onderlinge relaties tussen de sectoren naar voren komen en dus een inzicht wordt gegeven in de

multidimensionaliteit van de overheidsplanning, is besloten het Centraplan als tweede voorbeeld van verticale planning aan de orde te stellen. Bovendien blijkt dat de presentatie van het sectorplan niet altijd in de vorm van een enkel rapport maar ook in meerdere nota's tot stand kan komen.

Het is de ruimtelijke ordening die het centrale uitgangspunt vormt en hierdoor is het mogelijk de verschillende sectoren, voorzover het ten minste de allocatie van de verzorgende eenheden betreft, op elkaar af te stemmen. Het is opmerkelijk dat in Suriname dit sectorplan tot stand is gekomen voordat er b.v. voor de gezondheidszorg, het onderwijs of het bestuur afzonderlijk een sectorplan was uitgewerkt. De oorzaak hiervan was dat men op korte termijn de te snelle groei van de stad Paramaribo wilde tegengaan en men meende met de opstelling van een plan voor de ruimtelijke ordening van de verzorgende eenheden niet te kunnen wachten op de moeizame totstandkoming van sectorplannen binnen de verschillende departementen. Een van de oorzaken van deze urbanisatie werd gezocht in het slechte woonklimaat van de agrarische gebieden in Suriname. Hierin zou o.a. verbetering kunnen worden gebracht door het treffen van meer sociale en economische voorzieningen.

Toen het, dank zij het Tien Jaren Plan, mogelijk werd een groter aantal sociale en economische voorzieningen van overheidswege in de districten door te voeren, rees de vraag welk plaatsingsbeleid moest worden gevolgd. Aangezien men op het platteland van Suriname in het algemeen lintbebouwing aantreft, kan nauwelijks gesproken worden van bewonings- of verzorgingscentra. In het verleden is men bij het plaatsen van de sociale en economische voorzieningen ervan uit gegaan, dat deze ook in een soort lintbebouwing moesten worden ondergebracht, aangepast aan het bestaande occupatiepatroon.

In 1957 is voorgesteld tot een ander plaatsingsbeleid over te gaan om een zo efficiënt mogelijke verbetering van het woonklimaat te verkrijgen. Dit plaatsingsbeleid is opgesteld door het Bureau Landelijke Opbouw en de afdeling Planologie van het Ministerie van Openbare Werken en Verkeer bijgestaan door de Werkgroep-, later de Commissie-Centravorming. Door deze instanties werd het plaatsingsbeleid uitgewerkt door het opstellen van een aantal richtlijnen en maatregelen die betrekking hadden op nationaal, regionaal en lokaal niveau en die onderling op elkaar waren afgesteld. De presentatie van deze richtlijnen vond niet plaats in één rapport, zoals b.v. bij het agrarische sectorplan was geschied, maar door middel van een drietal nota's. Deze nota's, t.w. het Centraplan voor Suriname I, Algemeen Gedeelte (B.L.O. 1957 (3) ) en het Stedebouwkundig Plan Suriname, Algemeen Gedeelte deel I en deel II (afdeling Planologie 1960 (1) en (2) ) zijn hierna samengevat in de paragrafen 6.2.2. en 6.2.5.

Aan de hand van deze richtlijnen is op regionaal niveau d.w.z. per district aangegeven welke concentraties van sociale en economische voorzieningen (centra) nodig zouden zijn terwijl tevens voor een aantal centra lokale plannen zijn uitgewerkt (B.L.O. 1957 (4) (5) (6) (7), 1960 (1) en de afdeling Planologie 1960 (3) (4) ). Deze plannen behoren niet meer tot de verticale planning, d.w.z. de sectorplanning, in engere zin. De plannen voor de ruimtelijke spreiding van centra over de diverse districten vormen nl. een onderdeel van de regionale

planning, terwijl de plannen voor ruimtelijke ordening binnen de centra zelf lokale plannen zijn. Dat toch in paragraaf 6.2.3. en 6.2.4. in het kort van ieder van deze plannen een voorbeeld is weergegeven vindt zijn grond in het feit dat hierdoor een indruk wordt gegeven van de wijze waarop de richtlijnen opgesteld binnen de verticale planning zijn toegepast in de horizontale planning. Tevens worden duidelijk de relaties tussen de onderdelen van het meerdimensionale planproces aangegeven, m.a.w. wordt een indruk verkregen van de multidimensionaliteit van dit proces. Het blijkt dat de nauwe onderlinge relaties tussen deze onderdelen ook hier problemen t.a.v. de presentatie met zich mede brengen (zie pag. 94).

### 6.2.2. *De nationale doelstellingen en richtlijnen (B.L.O. 1957 (3), Afdeling Planologie 1960, (1) )*

De eerste vraag die in het kader van de verbetering van het woonklimaat op het platteland door middel van het treffen van sociale en economische voorzieningen is gesteld was in welke ruimtelijke structuur deze voorzieningen t.o.v. elkaar en het bestaande occupatiepatroon geplaatst moesten worden. Besloten is om, in tegenstelling met het verleden, de verzorgende eenheden niet meer over de lintbebouwing te verspreiden, maar deze voortaan groepsgewijze in centra bijeen te plaatsen.

Deze concentratie brengt de volgende voordelen met zich mede:

1. De verschillende soorten verzorgende eenheden oefenen een zekere invloed op elkaar uit. Deze wisselwerking maakt dat over het algemeen in een geconcentreerde vorm de voorzieningen beter tot hun recht komen dan wanneer men deze voorzieningen uit elkaar plaatst. De concentratie doet een complex van mogelijkheden ontstaan, dat als geheel meer is dan de som van de verschillende delen afzonderlijk.
2. Brengt men enkele voorzieningen bijeen, dan is het wegens de grotere bevolkingsconcentratie vaak verantwoord om aan zo'n centrum ook nutsvoorzieningen toe te voegen, zoals b.v. elektriciteitsfaciliteiten en waterleiding.
3. Rond deze verzorgingscentra is het wellicht mogelijk sociale gemeenschappen te vormen, die in belangrijke mate kunnen medewerken aan de verbetering van het woonklimaat (B.L.O. 1957 (3), p. 2).

De gedachte van concentratie van de sociale en economische voorzieningen is het algemene richtsnoer voor het plaatsingsbeleid van de overheid geworden. Een verdere uitwerking van deze conceptie bleek voor de regionale detaillering noodzakelijk.

#### A. De indeling van de centra

Het spreekt voor zich dat niet alle concentraties van verzorgende eenheden van even groot belang zijn. Er bestaat een aanzienlijk verschil tussen de diverse verzorgende eenheden, o.a. ten aanzien van de frequentie waarmee deze gebruikt worden, het gebied waarbinnen de voorzieningen effectief werkzaam kunnen zijn en het minimum of maximum aantal mensen dat ervan gebruik kan maken. Er bestaat over het algemeen verband tussen de gebruiksfrequentie, de actie-

radius en de optimale verzorgingscapaciteit van een verzorgende eenheid. De gebruiksfrequentie van een ziekenhuis is geringer dan die van een school; de actieradius van een ziekenhuis mag daardoor groter zijn dan die van een school. Naarmate de frequentie van het gebruik geringer is en de actieradius en de verzorgingscapaciteit groter worden, zal in het vervolg gesproken worden van een voorziening van een hoger verzorgend niveau. Het karakter van een centrum wordt bepaald door het niveau van de voorzieningen die daar bijeen zijn gebracht.

Uitgaande van dit criterium zijn de centra onderscheiden in een aantal categorieën. Van elk van deze categorieën is aangeduid a. de omvang van het verzorgingsgebied, b. de aard van het verzorgingsniveau en c. voor zover mogelijk, de omvang van de te verzorgen bevolking. In elk centrum van een hogere orde zijn alle voorzieningen van een centrum van lagere orde aanwezig. Zo heeft een regionaal centrum, lokaal verzorgende eenheden binnen zijn gebied. Een nationaal centrum verzorgt behalve het gehele land ook een regionaal en lokaal gebied.

#### 1. Het nationale centrum.

Het verzorgingsgebied van dit centrum omvat het gehele land en het verzorgt de gehele bevolking. In dit centrum komen voorzieningen voor zoals een centraal ziekenhuis, een universiteit, centrale overheidsdiensten enz. In Suriname zal voorlopig alleen Paramaribo zo'n centrum zijn.

#### 2. Het districtscentrum.

Dit soort centrum is aanvankelijk als een regionaal centrum geklassificeerd. Het onderscheidt zich evenwel van deze centra doordat het naast regionaal verzorgende eenheden ook een aantal verzorgende diensten heeft, met name binnen het overheidskader, die het gehele district en zijn bevolking verzorgen.

#### 3. Het regionale centrum.

In dit soort centrum is een aantal verzorgende eenheden samengebracht, waarvan de gebruiksfrequentie niet of althans zelden op dagelijks niveau ligt. Voor de actieradius van zo'n centrum is 10 km aangenomen. Dit betekent dat in theorie het oppervlak van het verzorgingsgebied 31,4 km<sup>2</sup> is. Gaat men uit van een dichtheid van de agrarische bevolking van 125 personen per km<sup>2</sup> (gebaseerd op een netto agrarisch areaal van 90% van het totaal areaal, een gemiddelde bedrijfsgrootte van 4 ha en een gemiddelde gezinsgrootte van 5 personen) dan omvat de door deze centra te verzorgen agrarische bevolking ruim 35.000 personen. Dit is dus exclusief de verzorgende bevolking.

#### 4. Het lokale centrum.

In deze centra zijn de verzorgende eenheden geconcentreerd, waarvan de bevolking dagelijks gebruik maakt, zoals scholen en winkels. De actieradius van deze centra is op 4 km gesteld en de oppervlakte bedraagt dan  $\pm$  5000 ha met een te verzorgen agrarische bevolking van ruim 5600 personen. Hierbij is uitgegaan van dezelfde aannamen als bij de raming van de te verzorgen agrarische bevolking in het regionale centrum.

#### 5. De verzorgingskern.

Het merendeel van de voorzieningen zal in een van de 4 hierboven aange-

duide typen van centra moeten worden geplaatst. Blijkt evenwel dat er gebieden zijn waar de dagelijkse verzorging te wensen overlaat wanneer alle verzorgende eenheden in lokale centra worden ondergebracht, dan bestaat de mogelijkheid binnen het verzorgingsgebied van het lokale centrum een aantal sociale en economische voorzieningen buiten het centrum zelf te plaatsen. Deze kunnen verspreid liggen of bijeengebracht worden in kleine concentraties die van een lagere orde als het lokale centrum zijn en aangeduid worden als verzorgingskernen. Zij dienen slechts een aanvullende functie te hebben en mogen de lokale centra niet in hun ontwikkeling belemmeren. Aangenomen is dat maximaal 35% van de lokaal verzorgende eenheden in zulke kernen mag worden geplaatst.

## B. De integratie van de centra en het wegennet

Ten aanzien van de plaatsing van de verschillende centra in een gebied moet, behalve met de richtlijnen die voortvloeien uit de actieradius van de verschillende soorten centra, ook rekening worden gehouden met het nauwe verband dat bestaat tussen de centra en het wegennet. Willen de centra goed kunnen functioneren, dan moeten zij snel bereikbaar zijn voor de te verzorgen bevolking. In verband hiermede is voor de plaatsing van de centra van de volgende criteria uitgegaan:

1. Nationale centra moeten bij voorkeur gelegen zijn aan de kruising van primaire wegen. De ligging aan een goede waterweg is in de Surinaamse natuurlijke omstandigheden noodzakelijk.
  2. Regionale centra moeten bij voorkeur gelegen zijn aan de kruising van een primaire weg met secundaire wegen of aan een kruising van secundaire wegen.
  3. Lokale centra moeten bij voorkeur gelegen zijn aan de kruising van een secundaire weg met tertiaire wegen of aan een kruising van tertiaire wegen.
- (AFDELING PLANOLOGIE 1960 (1), p. 6.)

## C. Het vaststellen van de administratieve verzorgingsgebieden

Voor het vaststellen van de verzorgingsgebieden gaven de actieradii duidelijke richtlijnen aan. In de praktijk is het niet mogelijk met cirkels van 8 of 20 km middellijn te werken. In verband daarmee zijn zgn. feitelijke of administratieve verzorgingsgebieden vastgesteld. Bij de vaststelling ervan is gebruik gemaakt van de telgebieden die voor de gebiedsindeling van Suriname zijn ingesteld en wel op zodanige wijze dat de grens van het administratieve verzorgingsgebied samenvalt met de grenzen van één of meerdere telgebieden (B.L.O. 1957 (1), VAN DUSSELDORP 1958). De gebiedsindeling heeft tot doel het Surinaamse grondgebied, voor zover dit geoccupeerd is, op een zodanige wijze in te delen, dat alle gegevens die zich voor statistische verwerking lenen op basis van deze gebieden (aangeduid als telgebieden) verwerkt kunnen worden. Daar deze telgebieden door de verschillende departementen zijn aanvaard, zijn zij van grote administratieve betekenis geworden.

De twee richtlijnen, die gegeven zijn om te komen tot de begrenzing van de feitelijke (administratieve) verzorgingsgebieden, t.w. a. een bepaalde actieradius van het centrum en b. de telgebieden, kan men als volgt hanteren. Op één kaart



geeft men de centra en hun theoretische actieradius alsmede de telgebieden aan. De telgebieden, die geheel of voor een groot deel binnen het theoretische verzorgingsgebied vallen, vormen dan tezamen het administratieve verzorgingsgebied van een centrum.

#### D. De vorming van een sociale structuur op het platteland

Het centraplan stelt zich in de eerste plaats als doel tot een verantwoorde ruimtelijke ordening van het sociaal-economisch verzorgende apparaat te komen. Dit materiële geraamte van sociale en economische voorzieningen biedt de mogelijkheid om de tot dusverre vrij amorfe plattelandsgemeenschap een zekere structuur te geven en te komen tot de vorming van lokale gemeenschappen. Deze gemeenschappen zijn voor Suriname van belang om de volgende redenen.

1. Binnen deze gemeenschappen kan een sociaal klimaat ontstaan, dat de samenwerking in de plurale maatschappij van Suriname en daardoor de integratie van de verschillende bevolkingsgroepen in de hand kan werken. Dit proces dient uiteraard op nationaal niveau gestimuleerd en geleid te worden, maar het proces zelf zal zich uiteindelijk op het lokale niveau moeten afspelen. Het huidige woonklimaat op het platteland is daarvoor niet gunstig, maar kan door de uitvoering van het centraplan aanzienlijk verbeterd worden.

2. Hebben zich eenmaal gemeenschappen op het platteland gevormd, waarvan de leden zich bewust zijn van hun onderlinge afhankelijkheid en van de noodzaak van gezamenlijke belangenbehartiging, dan ligt de weg open om de bevolking op directe of indirecte wijze in te schakelen bij de ontwikkeling van de gebieden in een organisatorische vorm die een reële territoriale grondslag heeft in het administratieve verzorgingsgebied van een centrum.

Uit deze doelstelling blijkt dat ervan uitgegaan is dat het centraplan een belangrijke functie kan vervullen bij de integratie van de plurale samenleving in Suriname. In hoeverre dit in feite juist is en gerealiseerd kan worden, is tot nu toe nog niet nagegaan. Dit is een ernstige omissie, omdat het hier een van de belangrijkste sociale problemen betreft in de ontwikkeling van Suriname. Intensief sociaal onderzoek is noodzakelijk wil men in staat zijn dit sociale aspect van het centraplan verder uit te werken. Sociaal onderzoek is ook gewenst om de verschillende aannamen die zijn gedaan (b.v. t.a.v. de actieradius van de regionale of lokale centra en de standaarden voor de verzorgende eenheden) op hun waarde te toetsen.

#### E. De raming van de toekomstige bevolking

Voor de lokale uitwerking is het van groot belang een indruk te hebben van de omvang en de aard van de bevolking die in de toekomst binnen het verzorgingsgebied van een centrum te verwachten zal zijn. Hiervoor zijn op nationaal niveau de volgende richtlijnen opgesteld.

##### 1. Landbouw en veeteelt.

Voor ieder telgebied dat binnen het verzorgingsgebied van een centrum ligt is, tenzij de lokale situatie redenen gaf hiervan af te wijken, aangenomen dat 90% van het gebied voor landbouw geschikt is. Voorlopig is uitgegaan van een

gemiddelde bedrijfsgrootte van 4 ha. Op het nieuwe land kan men uitgaan van de voor een bepaald gebied geplande bedrijfsgrootte. Het gemiddelde gezin is gesteld op 5 personen. Voor de gebieden met grootlandbouw is een raming van de agrarische bevolking gemaakt op basis van de arbeidsbehoefte per ha van de te verwachten cultures.

## 2. Visserij, bosbouw en mijnbouw.

Hiermede zal alleen in incidentele gevallen rekening moeten worden gehouden. Daarom zijn geen algemene richtlijnen opgesteld.

## 3. Handel, transport en nijverheid.

Aangenomen is dat in de geheel agrarische gebieden de omvang van de bevolking in deze sectoren 15% zal bedragen van de agrarische bevolking. Dit percentage zal dan uitsluitend betrekking hebben op het verzorgende bevolkingscontingent. Liggen in het gebied van een centrum geringe industrialisatiemogelijkheden, dan zal de omvang van de bevolking in deze sectoren tot 15-30% van de agrarische bevolking kunnen oplopen. Bij matige industrialisatie zal dit percentage 30-60% kunnen zijn en bij een aanzienlijk industrialisatie potentieel kunnen toenemen tot 60% of meer van de agrarische bevolking. De bevolkingssraming is dus min of meer afgeleid van de ontwikkeling in de agrarische sector. Dit wordt voorlopig verantwoord geacht, omdat het centraplan vooral voor agrarische gebieden is opgezet.

Er is nadrukkelijk gesteld dat deze ramingsmethode aan de grove kant is. Door evenwel duidelijk de uitgangspunten van de eerste raming vast te stellen wordt het mogelijk geacht bij het beschikbaar komen van betere gegevens of nieuwe inzichten de oude raming tijdig en op verantwoorde wijze aan te passen.

## F. De normen waaraan het verzorgende apparaat moet voldoen

Voor een rechtvaardige verdeling van de voorlopig nog schaarse sociale en economische voorzieningen, althans voor zover die door de overheid worden geplaatst, is het gewenst een aantal normen vast te stellen die kwantitatief aangeven welke voorzieningen per 1000 of 10.000 personen noodzakelijk worden geacht.

De normen zoals deze op nationaal niveau zijn vastgesteld (zie schema 7) zullen bij de toepassing aangepast moeten worden aan de regionale en lokale omstandigheden. Zij dienen in de eerste plaats als een richtlijn om te komen tot een verantwoorde en rechtvaardige verdeling van de in de komende periode beschikbare sociale en economische verzorgende eenheden. Ten aanzien van de verzorgende eenheden die door de particuliere sector zullen worden ingericht zijn, afgezien van de winkels, geen gegevens voorhanden, zodat hiervoor slechts algemene criteria kunnen worden aangegeven, die er meestal op neerkomen dat men een bepaalde ruimte voor deze voorzieningen zal moeten reserveren.

Het blijkt mogelijk deze normen ten slotte in een mathematisch model onder te brengen. De waarde van zulke modellen moet – althans voorlopig – nog voornamelijk gezocht worden in het feit, dat door een exacte formulering het vaak zeer vage overheidsbeleid, t.a.v. de plaatsing van sociale en economische voorzieningen, meer geconcretiseerd wordt (VAN DUSSELDORP 1963, p. 48).

### G. Richtlijnen voor de keuze van de plaats van een centrum

Bij de definitieve keuze van de plaats voor een centrum zal met de volgende punten rekening moeten worden gehouden:

1. Het centrum zal snel vanuit alle delen van zijn verzorgingsgebied bereikbaar moeten zijn. Primaire en secundaire wegen zullen bij voorkeur om en niet door de bebouwde kom van een centrum heen gelegd moeten worden.
2. Zo mogelijk zal men, om hoge kosten voor het bouwrijp maken te vermijden, goed ontwaterende zandgronden moeten kiezen.
3. Op het oude land zal men het centrum bij voorkeur daar moeten plaatsen waar reeds een zekere concentratie van verzorgende eenheden aanwezig is. Deze bestaande eenheden zullen op een verantwoorde wijze in het nieuwe centrum moeten worden opgenomen.
4. Bij de keuze van de plaats zal men oog moeten hebben voor het landschap waarvan het centrum deel gaat uitmaken. Geaccidenteerdheid, rivieren en waterlopen, begroeiing enz. spelen hierbij een belangrijke rol.

### H. Richtlijnen voor het opstellen van een bodembestemmingsplan

Heeft men eenmaal de plaats van het centrum vastgesteld, dan komt de ruimtelijke inrichting van het centrum zelf aan de orde. Men moet hierbij zorgdragen voor een zodanige groepering van de verzorgende eenheden dat zij een harmonisch geheel gaan vormen. In verband hiermede zijn de verzorgingseenheden al naar hun aard in groepen bijeengebracht.

1. De verzorgingswijk is in de meeste gevallen het hart van het centrum. De sociale voorzieningen zoals de school, de polikliniek, de kerk, de tempel en het sportveld vormen de ene pool van het centrum, de economische voorzieningen zoals winkels, de markt enz. de andere.
2. De industriewijk zal rijstpellerijen, reparatiebedrijven, garages en andere soorten bedrijven binnen haar grenzen hebben liggen. Het zware verkeer zal deze wijk onbelemmerd moeten kunnen bereiken. Zo mogelijk dient zij bereikbaar te zijn via het water en benedenwinds van het centrum te liggen.
3. De woonwijk zal bij voorkeur bovenwinds van het centrum moeten liggen. Wanneer men behalve de verzorgende bevolking nog andere bewoners verwacht, b.v. landbouwers of forensen, zal deze wijk ruim opgezet moeten worden.

Behalve met deze richtlijnen zal men bij de uitwerking van het bodembestemmingsplan ervoor moeten zorgen dat:

- a. aangegeven wordt hoe het centrum eruit zal zien wanneer het ingericht is voor de optimale bevolking,
- b. aangeduid wordt welk gedeelte ingericht zal moeten worden, opdat het verzorgende apparaat aan de behoefte van de aanwezige of binnenkort te verwachten bevolking zal voldoen,
- c. aangegeven wordt welke mogelijkheden van uitbreiding aanwezig zijn voor het geval het optimale bevolkingsgetal overschreden zal worden.

Elk van deze fasen moet zodanig zijn uitgewerkt dat voor het geval de ontwikkeling van het centrum te eniger tijd wordt geremd of gestuit, toch een afgerond geheel is verkregen.

SCHEMA 7. Normen waaraan het verzorgde apparaat moet voldoen.\*

Departement van:	Verzorgend personeel	Districtscentrum	
		Personeel	Gebouwen
Algemene Zaken <sup>1</sup>			
Binnenlandse Zaken	Per 10.000 personen 1 bestuursopzichter 1 onderopzichter 4 assistenten 1 kantoorassistent	Districtscommissaris en secretaris en een administratieve staf die bepaald wordt door de omvang van de districtsbevolking	Districtskantoor waarin o.a. ook de verzorgende diensten van dep. van Financiën en Sociale Zaken in kunnen komen
Opbouw <sup>2</sup>			Het kadaster onder te brengen in districtskantoor
Justitie en Politie	per 10.000 personen 1 majoor 1 brigadier 50 agenten 2e klas 3 hulpagenten	Districtscommandant Per duizend inwoners 1 agent	Hoofdkantoor Huis van bewaring soms een gevangenis rechtszaal
Sociale Zaken en Volksgezondheid			
Volksgezondheid	per 10.000 personen 1 geneesheer 1 vroedvrouw 1 ziekenoppasser 1 apothekersassistent	1 Directeur geneesheer verplegend personeel 1 apotheker 1 Inspecteur B.O.G. <sup>3</sup>	Streekhospitaal apothek
Sociale Zaken		1 afdelingshoofd 1 ambtenaar arbeids- en veiligheidsinspectie 1 arbeidsbemiddelaar 1 ambtenaar sociale bijstand 1 sociaal werkster 2 administratieve ambtenaren	Districtskantoor Tehuis voor ouden van dagen
Onderwijs en Volksontwikkeling	Per 1000 personen 1 hoofd v. d. school 5 onderwijzers(ressen) 2 fröbelonderwijzeressen	Onderwijzend personeel	Per 1000 inwoners 1 lagere school <sup>4</sup> inrichtingen voor voortgezet lager technisch of landbouwkundig onderwijs (zie dep LVV). Bij voldoende omvang 1 Mulo-school
Financiën Posterijen en Belastingen		1 directeur Administratief personeel op basis van omvang van districtsbevolking	Belasting- en postkantoor onder te brengen in het districtskantoor
Economische zaken <sup>5</sup>			
Landbouw, Veeteelt en Visserij	Per agrarische bevolking van 10.000-15.000 personen 1 ressortleider 2 subressortleiders 4-6 assistenten	Ressortleider met staf variërend naar de landbouw welke in het district wordt beoefend Onderwijzend personeel	Hoofdkantoor Magazijn Landbouwbedrijfsschool. Opslagruimte agrarische producten
Openbare Werken en Verkeer		Sectiehoofd en technisch en administratief personeel	Kantoor Magazijn Openbare nutsvoorzieningen. Parkeerruimten

<sup>1</sup> Dit departement heeft alleen verzorgende functies op nationaal niveau.

<sup>2</sup> Praktisch geen verzorgende functies op lokaal en regionaal niveau.

<sup>3</sup> Bureau Openbare Gezondheid.

\* VAN DUSSELDORP 1963 p. 46-47.

Het verzorgende apparaat in het:

Regionaal Centrum		Lokaal Centrum	
Personeel	Gebouwen	Personeel	Gebouwen
1 bestuursopzichter 1 onderopzichter 1 kantoorassistent 2 bestuursassistenten	Bestuurskantoor met ruimte voor Waterschapbesturen	1 bestuursassistent	Kantoor aan huis
Postcommandant Per duizend inwoners 1 agent	Politiekantoor Cellenblok	1 agent van politie eventueel hulpagenten	
1 dokter 1 vroedvrouw 1 ziekenoppasser 1 apothekersassistent 1 functionaris Sanitaire Inspectie	Ruime polikliniek Apotheek	1 oppasser	1 polikliniek
1 ambtenaar sociale zaken 1 sociaal werkster	Kantoor Tehuis ouden van dagen	1 sociaal werkster	Kantoor aan huis
Onderwijzend personeel	Per 1000 inwoners 1 lagere school <sup>4</sup> Inrichting voor voortgezet technisch of landbouwkundig onderwijs (zie dep. LVV)	Onderwijzend personeel	Per 1000 inwoners 1 lagere school
1-2 administratieve ambtenaren 1 ambtenaar terreindienst van de belastingen	Klein postkantoor Kantoor aan huis		Brievenbussen en postzegelautomaten
Subressortleider Administratief personeel Onderwijzend personeel	Kantoor Magazijn Lagere landbouwschool Opslagruimte agrarische produkten	Assistent	Kantoor en magazijn aan huis Schoolboerderij Opslagruimte agrarische produkten
Voorman	Werkplaats annex magazijn Openbare nutsvoorzieningen Parkeerruimten		Openbare nutsvoorzieningen

<sup>4</sup> Een lagere school omvat meestal 1 schoolgebouw met 6 klassen en 2 fröbelklassen op een terrein van 4000 m<sup>2</sup>, 1 sportveld 70 × 100 m, 1 gymnastiekruimte, 1 schooltuin 20 × 40 m; het personeel bestaat uit 1 hoofdonderwijzer en 7 leerkrachten.

<sup>5</sup> Dit departement heeft alleen verzorgende functies op nationaal niveau. Op lager niveau heeft het een coördinerende en stimulerende taak.

Aan de hand van deze richtlijnen, die neergelegd zijn in het algemene gedeelte van het Centraplan (B.L.O. 1957 (31) ) en de nota Richtlijnen voor het opstellen van de stedenbouwkundige plannen, in het eerste algemene gedeelte van het Stedenbouwkundig plan van Suriname (AFDELING PLANOLOGIE 1960 (1) ), is men overgegaan tot de regionale en lokale uitwerking.

### 6.2.3. *De regionale uitwerking*

Door het Bureau Landelijke Opbouw is overgegaan tot de toepassing van de richtlijnen A t/m D, die in par. 6.2.2. zijn weergegeven. Deze toepassing behoort dus in feite tot de regionale planning. Hierna volgt, slechts als illustratie, de uitwerking van deze toepassing en een deel van het resultaat daarvan voor het district Nickerie.

Bij de regionale uitwerking is als volgt te werk gegaan. Aan de hand van een viertal kaarten is een analyse gemaakt van de huidige situatie. Eerst wordt een inzicht gegeven van het huidige bodemgebruik en de ontsluiting van dat deel van een district dat voor een centraplan in aanmerking komt. Vervolgens is een indruk gegeven van de spreiding van de bevolking door middel van een weergave van de bevolkingsdichtheid per telgebied. Tot slot is op een tweetal kaarten de verspreiding van de bestaande sociale en economische voorzieningen weergegeven. Daarna is een prognose opgesteld van de te verwachten ontwikkelingen in het district. Hierbij is in hoofdzaak aandacht besteed aan de consequenties die deze ontwikkelingen zullen hebben voor het bodemgebruik. Het toekomstige bodemgebruik is op een kaart weergegeven. Aan de hand van de huidige situatie en de toekomstige ontwikkelingen is op een tweetal kaarten aangegeven welke regionale en lokale centra in dit kader gewenst zijn en welke gebieden door deze centra moeten worden verzorgd. Eveneens is het ontsluitingspatroon aangegeven. Van elk centrum is ten slotte een korte beschrijving gegeven van de huidige situatie binnen het verzorgingsgebied van de te verwachten ontwikkeling.

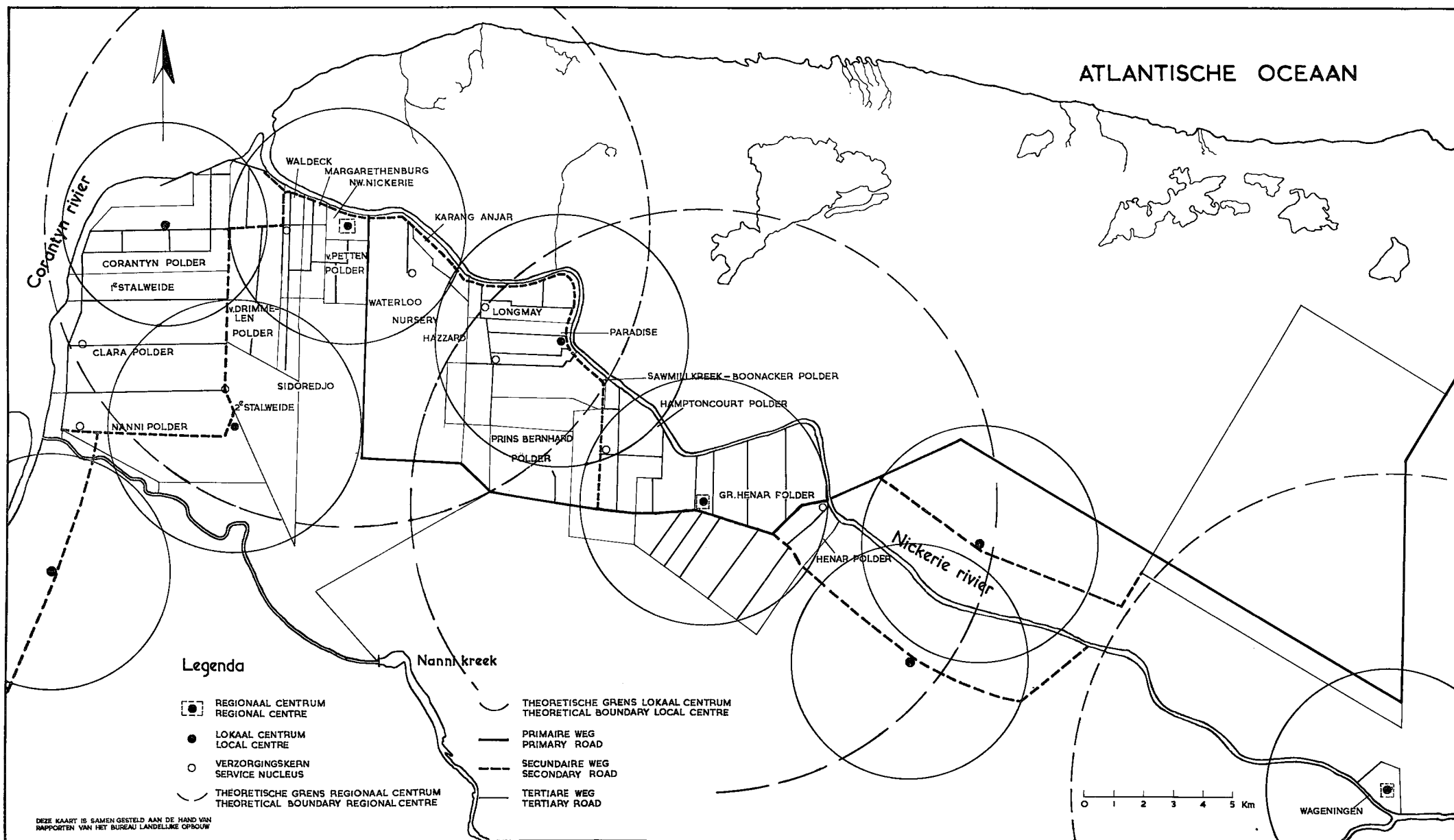
Op kaart 5 zijn de theoretische verzorgingsgebieden van de centra in het district Nickerie aangegeven.

### 6.2.4. *De lokale uitwerking*

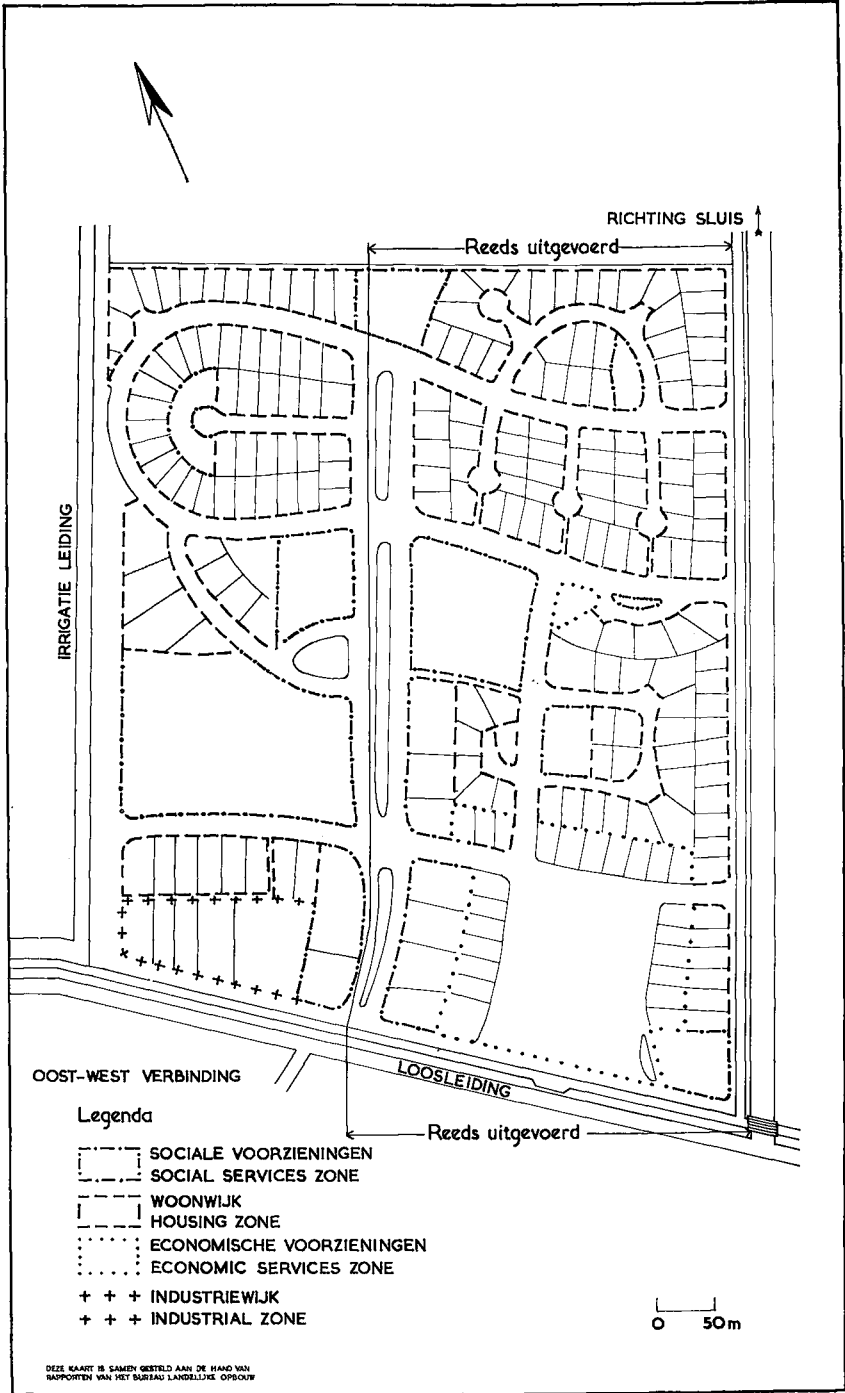
Door de Afdeling Planologie van het Departement van Openbare Werken en Verkeer zijn voor de centra in de districten Nickerie en Coronie stedenbouwkundige plannen uitgewerkt (AFDELING PLANOLOGIE 1960 (3), 1960 (4) ). Deze uitwerking behoort zoals reeds eerder is aangegeven tot de lokale planning. Hierna volgt een voorbeeld van de uitwerking en een deel van het resultaat daarvan, nl. het bodembestemmingsplan van een regionaal centrum.

Voor elk centrum heeft men een prognose gemaakt van de te verwachten optimale bevolking binnen het verzorgingsgebied. Deze prognose is per telgebied berekend, uitgaande van de nationale richtlijnen. Aan de hand van de geraamde bevolking en de standaarden voor de verzorgende eenheden (schema 7) kunnen de aard en het aantal van de sociale en economische voorzieningen die bij een optimale bevolking nodig zijn, worden vastgesteld. Tevens is een raming gemaakt van het aantal gezinnen dat zich vermoedelijk in het centrum zal gaan vestigen.

Kaart 5. De centra en hun theoretisch verzorgingsgebied in Nickerie.



Kaart 6. Bodembestemmingsplan voor het regionale centrum Groot Henar





Op basis van deze gegevens zijn door de stedenbouwkundigen de bodembestemmingsplannen opgesteld. Kaart 6 geeft het bodembestemmingsplan weer voor het regionale centrum Groot Henar in het Nickeriedistrict. (B.L.O. 1956)

#### 6.2.5. *Richtlijnen voor de uitvoering*

Zowel de regionale als lokale uitwerking van het centraplan resulteert in een aantal ontwerpen voor de ruimtelijke ordening van de verzorgende apparatuur, uitgaande van een bepaalde ontwikkeling. Hierbij is geen tijdslimiet aangegeven waarin het plan zal moeten worden uitgevoerd. Het Centraplan en het Stedenbouwkundige Plan geven alleen een ruimtelijk raamwerk aan, waarbinnen de verzorgende sector bij een bepaalde ontwikkeling kan worden ondergebracht. In schema 8 is een overzicht gegeven van de arealen en de bevolking die door het Centraplan, zoals dit in 1960 is uitgewerkt, kunnen worden verzorgd. Wil men deze plannen evenwel op verantwoorde wijze binnen het kader van de algemene ontwikkeling doen uitvoeren, dan zal een aantal algemene maatregelen tijdig moeten worden getroffen.

- A. Het grondbeleid. Om speculatie en vertraging van de uitvoering van de stedenbouwkundige plannen te voorkomen zal de overheid zich tijdig door aankoop of wettelijke maatregelen moeten verzekeren van een beschikkingsrecht over de arealen, die in aanmerking komen voor bebouwing in het kader van het centraplan.
- B. Er zullen administratieve en financiële voorzieningen moeten worden getroffen om zeker te zijn van een tijdig bouwrijp maken van de geplande centra of onderdelen ervan.
- C. De sectorplannen voor het onderwijs, de volksgezondheid, de nutsvoorzieningen, de communicatie enz. zullen afgestemd moeten worden op het centraplan en omgekeerd.
- D. Een wetgeving op de ruimtelijke ordening wordt noodzakelijk geacht. Aangenomen is dat voorlopig de zogenaamde cumulatieve bodembestemming het beste zal voldoen. Hieronder wordt een zekere rangorde verstaan, die in de diverse zones (gebieden met een bepaalde bodembestemming, voor b.v. een specifiek soort voorzieningen) wordt aangebracht en die maakt dat eenheden, thuishorende in een lagere orde niet mogen worden geplaatst in zones, die bestemd zijn voor verzorgende eenheden van een hogere orde (UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE 1958).
- E. Ook aan de overige wetgeving, zoals de bouwverordening, het waterleidingbesluit, de politiestrafverordening en het vestigingsbeleid zal in het kader van het centraplan de nodige aandacht moeten worden besteed.
- F. Ten slotte is aangegeven welke sociale en administratieve maatregelen getroffen moeten worden wil het materiële raamwerk van sociale en economische voorzieningen ook in feite bijdragen tot de verbetering van het woonklimaat van de districten en meewerken om tot een functionele sociale structuur van het platteland te geraken.

### 6.3. DE TOETSING AAN HET MODEL

De voornaamste kenmerken waaraan het sectorplan volgens het model van de meerdimensionale overheidsplanning moet voldoen zijn de volgende:

- a. De sectorplanning is het resultaat van de planning die door de overheid wordt uitgevoerd t.a.v. een bepaalde sector van het planobject, waarbij alle facetten in ogenschouw worden genomen. Hierbij kan de aandacht, die aan bepaalde facetten geschonken wordt, binnen de verschillende sectoren variëren.
- b. Bij de sectorplanning kan een verticale indeling van het planobject geconstateerd worden. Binnen een sectorplan worden zowel het nationale, regionale als lokale niveau in ogenschouw genomen. Deze beschouwing houdt zich vooral bezig met de onderlinge relaties tussen deze niveaus en gaat in principe niet in op de uitwerking van de planning binnen een niveau. Dit behoort tot het terrein van de horizontale planning.
- c. Het sectorplan is een kadervormend plan, het geeft o.a. richtlijnen voor de planning op regionaal en lokaal niveau. Voordat tot realisatie kan worden overgegaan zijn nog verdere planactiviteiten noodzakelijk.
- d. Het plansubject maakt meestal deel uit van het nationale bestuursapparaat. De sectorplanning kan verricht worden door de instantie (ministerie) die voor een bepaalde sector verantwoordelijk is, maar kan ook geheel of gedeeltelijk op het Centrale Planbureau plaatsvinden.

Nagegaan zal worden in hoeverre de twee sectorplannen die besproken zijn aan deze kenmerken voldoen en dus als sectorplan in de zin van het model voor de meerdimensionale overheidsplanning kunnen worden aangemerkt.

ad. a. Zowel het plan voor de agrarische sector als voor de ruimtelijke ordening van de dienstverlenende sectoren richt zich op een onderdeel van de Surinaamse samenleving, die men in het kader van de op pag. 18 gegeven omschrijving als een sector of een groep van sectoren kan omschrijven. In beide plannen komen alle facetten, zowel de economische, de sociale, als de fysische aan de orde. Er is evenwel een duidelijk verschil zowel wat de rol betreft, die de facetten in de twee plannen vervullen als de aandacht die eraan geschonken wordt. In het agrarische sectorplan zijn de sociale en fysische facetten behandeld als afgeleiden van het economische facet. Nagegaan wordt met welke sociale en fysische consequenties men rekening moet houden, wil men de vooral economisch bepaalde doelstellingen bereiken. In het centraplan voor de ruimtelijke ordening van de dienstverlenende sectoren wordt, uitgaande van een sociale doelstelling, nl. de verbetering van het woonklimaat, overwegend aandacht geschonken aan het fysische facet van de ruimtelijke ordening. Beide plannen hebben, ondanks het verschil van accent dat op de diverse facetten wordt gelegd, dus een comprehensief karakter.

ad. b. In beide sectorplannen worden zowel het nationale, het regionale als het lokale niveau van het planobject in ogenschouw genomen. Uitgaande van de doelstellingen van nationale aard zijn er richtlijnen opgesteld, zowel voor de regionale als de lokale planning. Duidelijk komen in beide sectorplannen de rela-

SCHEMA. 8 De voorgestelde centra, hun lokale verzorgingsgebied, de Bevolking in 1950 en de geraamde

Naam centrum	Verzorgings-niveau	Opp. lokale verzorgings-gebied	Toekomstig landb. areaal	Totaal	
				5	
1	2	3	4	5	
Nanni	lokaal	4160	3740	447	
Corantyn	lokaal	1965	1770	2485	
Paradise	lokaal	2655	2390	2983	
Nw. Nickerie	region. distr.	4505	4050	8265	
Groot Henar	regionaal	4105	3700	1692	
Wageningen	regionaal	7590	6830	—	
Novar	lokaal	3160	2840	1090	
Hamilton	lokaal	3660	3290	523	
Totness/Friendship	region. distr.	3840	3460	2034	
Coppenamepunt	regionaal	9720	8750	8	
Carl-François	lokaal	4494	4050	30	
Huwelijkszorg	lokaal	3290	2960	854	
Bombay	lokaal	2715	2440	402	
Calcutta	regionaal	3762	3390	819	
Tijgerkreek	lokaal	4711	4240	1649	
Tambaredjo	lokaal	2065	1860	314	
Prevoyance	lokaal	3605	3250	580	
Monkshoop	lokaal	5135	4620	501	
Kampong Baroe	lokaal	6120	5510	1369	
Groningen	region. distr.	5395	4860	1347	
Jarikabba	lokaal	7860	7070	207	
Goede Verwachting	lokaal	2230	2000	91	
Kuarasan	lokaal	4335	3900	820	
Uitkijk	regionaal	3350	3000	1075	
Duisburg	lokaal	2070	1860	3560	
Kwatta	lokaal	11179	10060	4133	
Meerzorg	lokaal	4504	4050	3836	
Livorno	lokaal	1791	1610	4955	
Paramaribo	nationaal				
Santo	lokaal	4594	4140	5717	
Houttuin	lokaal	4449	4000	1675	
Welgedacht	lokaal	2909	2620	4905	
Lelydorp	regionaal	8752	7880	6463	
Bilton	lokaal	8714	—	1945	
Domburg	lokaal	5129	4620	3122	
Laarwijk	lokaal	4082	3670	717	
Paranam	regionaal	18121	—	2585	
Jachtlust	lokaal	1495	1340	956	
Marienburg	lokaal	3570	3210	2524	
Alkmaar	lokaal	4625	4160	2577	
Tamanredjo	lokaal	7310	6580	1170	
Orleana	lokaal	7875	7090	655	
Margerita	lokaal	9345	8410	2606	
Kroonenburg	lokaal	2190	1970	1524	
Nw. Amsterdam	region. distr.	1565	1400	1896	
Storkoe	lokaal	3325	2990	1470	
Slootwijk	lokaal	1690	1520	230	
Alliance	regionaal	3405	3060	1610	
Totalen <sup>1,2</sup>		219526	173380	90416	

De kolommen 3, 4, 5, 6, 7, 8 en 9 zijn ontleend aan de centrallijnen voor de districten Nickerie, Coronie Saramacca en Commewijne van het Bureau Landelijke Opbouw.

De kolommen 4, 10, 11, 12 en 13 zijn berekend aan de hand van richtlijnen voor het uitwerken van de centrallijnen op lokaal niveau. In geval de optimale bevolking van een geheel verzorgingsgebied of een deel daarvan bereikt is, is voor dit verzorgingsgebied de maximale bevolking geraamd. Dit is aangegeven met \*. In de centra met een regionaal verzorgend niveau is geen regionaal verzorgende bevolking opgenomen. Zo er behalve klein-landbouw andere activiteiten van bijzonder betekenis werden verwacht, is dit in noten aangegeven. Wanneer de bevolking op basis van deze activiteiten is berekend, is dit aangegeven met \*\*. Alle geraamde cijfers zijn afgerond op tientallen.

\* De volgorde van de eenheid in kolom 1 is zodanig dat de lokale centra die in het verzorgingsgebied van een regionaal centrum gelegen zijn bij een zijn geplaatst. Het regionale centrum staat aan het eind van iedere groep waarna een spatie volgt.

## toekomstige bevolking.

De bevolking in 1950				Geraamde toekomstige bevolking			
Landaarden in % totale bevolking				Agrarische bevolking	Verzorg. bevolking		Totaal
Hindostanen	Javanen	Creolen	Anderen		Binnen centra	Buiten centra	
6	7	8	9	10	11	12	13
96	3	1	0	3880	380	200	4460
84	14	2	0	2790	320	160	3270*
58	36	5	1	3120	310	160	3590*
43	20	34	3	4220	6410	220	10850**1
80	9	10	1	4530	440	230	5200*
-	-	-	-	?	?	?	? <sup>a</sup>
-	-	100	-	3200	310	170	3680
-	2	98	0	3700	360	200	4260
2	12	85	1	3890	380	200	4470
0	75	0	25	9840	960	520	11320
30	4	63	3	4550	440	240	5230
99	0	1	0	3330	330	170	3830
85	0	15	0	2750	270	140	3160
91	6	3	0	3810	370	200	4380
36	58	3	3	4770	470	250	5490
35	54	11	0	2090	200	110	2400
83	11	6	0	3650	360	190	4200
61	30	9	0	5200	510	270	5980
21	73	4	2	6200	600	320	7120
27	53	13	7	5460	530	290	6280
63	33	4	0	7960	760	420	9140
98	0	2	0	2260	220	120	2600
43	54	3	0	4390	430	230	5050
63	18	19	0	3370	330	180	3880
80	15	4	1	3820	380	200	4400*
70	16	10	4	11320	1100	600	13020
61	34	4	1	4560	440	240	5240 <sup>a</sup>
75	9	15	1	5000	490	260	5750
90	7	3	0	4650	420	280	5350
96	1	2	1	4500	440	240	5180 <sup>a</sup>
88	2	8	2	5730	600	310	6640*
21	60	16	3	8870	860	470	10200
10	20	61	9	2500	2250	120	4870 <sup>b</sup>
41	51	6	2	7990	780	420	9190 <sup>b</sup>
58	30	9	3	4130	400	220	4750 <sup>c</sup>
11	50	33	6	5000	10400	250	15650 <sup>b</sup>
28	68	2	2	1510	150	80	1740
18	70	10	2	3610	350	190	4150
34	62	2	2	4680	460	250	5390
5	94	0	1	7400	720	390	8510 <sup>d</sup>
63	33	4	0	7970	780	420	9170
24	72	2	2	9460	920	500	10880 <sup>10</sup>
73	26	1	0	2220	210	120	2550
24	52	21	3	1590	150	80	1820
64	34	1	1	3360	330	180	3870
3	82	15	0	3670	360	190	4220**11
14	76	7	3	3450	340	180	3970
				215950	39020	11380	266350

<sup>1</sup> Groot l.b.: suiker + industrialisatie.<sup>2</sup> Groot l.b.: rijst.<sup>3</sup> Liverno zal zich vermoedelijk niet als een zelfstandig centrum ontwikkelen.<sup>4</sup> Grootlandbouw cacao.<sup>5</sup> Mijnbouw (2000).<sup>6</sup> Groot l.b.: citrus cacao.<sup>7</sup> Groot l.b.: citrus cacao.<sup>8</sup> Mijnbouw (10000).<sup>9</sup> Groot l.b.: suiker.<sup>10</sup> groot l.b.: cacao, suiker.<sup>11</sup> 1000 ha cacao + citrus, groot l.b.<sup>12</sup> Bij de totalen zijn Paramaribo en Wageningen niet meegeteld.

ties, die tussen de verschillende niveaus bestaan, naar voren. Men kan hier dus met recht van verticale planning spreken.

ad. c. De beide sectorplannen zijn kadervormend. Zij geven richtlijnen aan voor de verdere planuitwerking op de verschillende niveaus, maar aan de hand van de sectorplannen kan men niet zonder meer tot uitvoering overgaan.

ad. d. De uitwerking van de beide sectorplannen geschiedde op nationaal niveau. Bij het agrarische sectorplan was de rapporterende instantie de Adviesraad, bij het sectorplan voor de ruimtelijke ordening van de dienstverlenende sectoren was dit ten dele het Bureau Landelijke Opbouw, ten dele de Afdeling Planologie van het Ministerie van Openbare Werken en Verkeer, in beide gevallen evenwel is er nauwe samenwerking geweest met de instanties (ministeries), die voor de diverse sectoren verantwoordelijkheid dragen.

Bij de bespreking van de twee sectorplannen is duidelijk het verband tussen de verticale planning (sectorplanning) en de horizontale planning (nationale, regionale en lokale planning) naar voren gekomen. Ook de relaties tussen de verschillende sectoren kwamen, met name bij het plannen van de ruimtelijke ordening van de dienstverlenende sectoren, goed naar voren. Dat er verband bestaat tussen de sectoren en de facetten blijkt o.a. uit het verschil in aandacht dat aan de diverse facetten is geschonken in de twee sectorplannen. De relaties die in het model voor de meerdimensionale overheidsplanning zijn vermeld, blijken in de overheidsplanning in Suriname duidelijk aanwezig te zijn.

Op basis van deze toetsing kan dus gesteld worden, dat in Suriname in het kader van de overheidsplanning sectorplanning heeft plaatsgevonden. Wat de opbouw en de wijze waarop de twee sectorplannen zijn uitgebracht betreft, vallen belangrijke verschillen te onderkennen.

Het agrarische sectorplan maakte deel uit van een nationaal plan. Het nationale plan zal evenwel geen bundeling van sectorplannen mogen worden. Dit zal een onevenwichtige samenstelling van het nationale plan tot gevolg kunnen hebben. Bovendien bestaat het gevaar dat, wanneer alle sectorplannen in het nationale plan opgenomen worden, dit zo omvangrijk wordt dat de overzichtelijkheid van de nationale ontwikkelingsvoorstellen daaronder te lijden heeft. Zo men desondanks de sectorplannen in het nationale plan wil opnemen om te komen tot een overzichtelijk plan t.a.v. de nationale ontwikkeling, dan is er het bezwaar dat voor de sectorplanning belangrijke gegevens en richtlijnen niet worden opgenomen, omdat men deze te detaillistisch vindt voor het nationale plan. Een duidelijke scheiding tussen het nationale plan en de diverse sectorplannen is gewenst (zie pag 94). Zo er bij het opstellen van het nationale plan reeds over sectorplannen kan worden beschikt, dan is het uiteraard noodzakelijk dat de belangrijkste conclusies en richtlijnen uit deze sectorplannen in het nationale plan worden overgenomen.

Het sectorplan voor de ruimtelijke ordening valt uiteen in een drietal deelrapporten, die zich bezighouden met de richtlijnen voor de ruimtelijke ordening op het nationale, het regionale en lokale niveau. Eveneens verschenen binnen het Centraplan en het Stedebouwkundige Plan van Suriname een aantal nota's die, aan de hand van de algemene richtlijnen, tot de regionale en lokale uitwer-

king overgingen. Deze nota's waren het resultaat van regionale en lokale planning en behoorden niet tot de verticale planning; dat zij toch binnen dezelfde serie verschenen zijn geeft het Centraplan en het Stedebouwkundige Plan een tweeslachtig karakter. Het had aanbeveling verdiend om bij de presentatie van de plannen een duidelijke scheiding te maken tussen de resultaten van de horizontale en verticale planning.

Behalve de twee hiervoor besproken sectorplannen zijn in Suriname ook sectorplannen opgesteld voor de bosbouw, de volksgezondheid, het elektriciteitswezen en het telecommunicatienet. Helaas zijn vele van deze plannen in het verleden te weinig buiten het eigen departement bekend geraakt, waardoor met deze plannen op het regionale of lokale vlak niet voldoende rekening is gehouden. Voor een aantal belangrijke sectoren heeft het in de hier behandelde planperiode ontbroken aan sectorplannen, b.v. voor het onderwijs, de bestuursdienst en de industrie. Het ontbreken van deze sectorplannen is een tekortkoming van de betrokken departementen maar duidt tevens op het falen van de coördinerende en stimulerende taak die het nationale planorgaan, d.w.z. de Stichting Plan Bureau Suriname, had moeten uitoefenen.

Bij de waardering van de twee sectorplannen als toepassing van een plan-techniek, nl. die van de sectorplanning, kan het volgende worden opgemerkt. Het verdient aanbeveling dat in het agrarische sectorplan meer aandacht wordt geschonken aan de programma's van handelen van de dienstverlenende organisaties zoals de landbouwvoorlichting, het landbouwonderwijs, de afdelingen van de coöperaties enz. Deze kunnen nl. alleen dan achterwege blijven wanneer binnen het kader van de algemene richtlijnen van het agrarische sectorplan, subsectorplannen voor de diverse organisaties zijn of op korte tijd zullen worden uitgebracht. De wijze waarop de presentatie van deze subsectorplannen tot stand komt hangt sterk van het organisatorische kader van de plannende en de uitvoerende instanties af.

Gesteld kan worden dat het planmodel, d.w.z. het algemeen raamwerk van relaties in het agrarische sectorplan, juist van opzet is. Bij de concretisering van dit model is tot nu toe gebruik gemaakt van te optimistisch geraamde variabelen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de bereikte resultaten ver beneden de gestelde doeleinden zijn komen te liggen. Een herziening van het plan in deze zin, dat hetzelfde model (wellicht nog wat verder uitgewerkt) wordt gebruikt maar dat men voor de variabelen uitgaat van meer realistische aannamen, is noodzakelijk. Het agrarische sectorplan laat duidelijk zien dat het hanteren van de juiste plan-technieken op zichzelf nog geen goede planning garandeert. Hoe comprehensief of multidimensionaal het planproces dat in werking is ook mag zijn, wanneer in dit proces uitgegaan wordt van verkeerde data zal hieruit steeds een irreëel plan voortkomen (zie ook pag 92).

Ten aanzien van het sectorplan van de ruimtelijke ordening van het apparaat van de dienstverlenende instanties kan gesteld worden, dat grotere aandacht aan het sociale facet zal moeten worden geschonken wil dit plan, naast zijn op het fysische aspect gerichte doelstelling, te weten een efficiënte ruimtelijke ordening, ook gaan bijdragen tot een beter sociaal woonklimaat. Bij een eventuele her-

ziening zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat de zuigkracht van nationale centra, b.v. Paramaribo, zo groot is, dat aan de periferie van deze centra een andere ruimtelijke ordening nodig zal zijn dan in de gebieden die buiten de directe invloedssfeer hiervan zijn gelegen. Deze zuigkracht tast de in de nabijheid gelegen centra van lagere orde ernstig aan. Voor een verdere uitwerking van het Centraplan is het noodzakelijk dat ook voor de overige sectoren plannen tot stand komen. De onderlinge afhankelijkheid van de sectoren is nl. van die aard dat het achterblijven van één sector steeds belemmerend zal werken op de ontwikkeling van de andere sectoren.

## 7. DE EVALUATIE. HET EVALUATIERAPPORT LA POULE

### 7.1. INLEIDING

Reeds spoedig nadat met de uitvoering van de lokale plannen begonnen was bleken de bereikte resultaten beneden de gestelde doeleinden te liggen. Daar men zich reeds bij de opstelling bewust was van het feit dat in de eerste plannen vele onvolkomenheden zouden kunnen voorkomen, werd sterk de behoefte aan een evaluatieonderzoek gevoeld.

De overheidsorganisaties bleken aanvankelijk geen gelegenheid te kunnen vinden dit onderzoek te entameren. Ten slotte heeft het Surinaams-Amerikaans Bureau van Technische Samenwerking (S.A.B.T.S.) in samenwerking met het Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij een aantal evaluatiestudies verricht. Zo vonden evaluatie-onderzoekingen plaats ten aanzien van de lokale projecten La Poule, Houttuin en Groot Henar. Het resultaat van de eerste evaluatiestudie, die in 1961 is uitgebracht, en betrekking heeft op La Poule, zal hierna worden besproken.

### 7.2. SAMENVATTING VAN HET EVALUATIERAPPORT (OBERG 1961)

#### 7.2.1. *Analyse van de bestaande situatie*

Eerst is het lokale plan beschreven in zijn algemene opzet, de geprojecteerde bedrijfstypen, het benodigde krediet, de voorgestelde sociale en economische voorzieningen en de gedachte organisatievorm van de uitvoerende diensten. Op dit laatste is dieper ingegaan, omdat ten tijde van de evaluatie de Afdeling Projectbeheer, die bij het opstellen van het plan La Poule nog niet bestond, toen al enige jaren werkzaam was. Een samenvatting van dit lokale plan is gegeven op pagina 125 t/m 135.

Uit de beschrijving van de fysische situatie in 1961 blijkt dat de waterhuishouding nog steeds te wensen overliet. Delen van het droge-gewassenareaal kregen in de regentijd te kampen met wateroverlast. Het rijstareaal had, mede als gevolg van het onregelmatige terreinverloop en het niet naar behoren uitvoeren van de scheidingsdammen tussen de diverse rijstpercelen, last van te veel of te weinig water. De problemen rond de waterhuishouding zijn in het evaluatierapport aangegeven, evenals de voorstellen van de projectleider om hierin verbetering te brengen. Gesteld is dat de gevolgen van deze gebrekkige waterhuishouding ongetwijfeld een negatief effect hebben gehad op het enthousiasme van verschillende boeren om hun bedrijven op de juiste wijze in te richten. Deze technische onvolkomenheden kunnen evenwel niet alléén als oorzaak voor de vertraagde realisatie van de doeleinden worden aangemerkt. Immers ondanks deze problemen is een aantal boeren erin geslaagd het gegeven programma in grote lijnen te volgen.

Diepgaand is ingegaan op de wijze waarop de occupatie van La Poule tot  
*Meded. Landbouwhogeschool Wageningen 67-1 (1967)*



stand is gekomen. Bij de uitgifte van de polder in 1956 telde de bevolking 27 Hindoestaanse, 25 Creoolse en 7 Indonesische settlers. Ten tijde van de evaluatiestudie in 1961 bestond de bevolking uit 51 Hindoestaanse, 2 Creoolse en 2 Indonesische gezinnen. Tabel 20 geeft een inzicht van de verschillende wijzigingen die zich in de bezetting van de bedrijven hebben voorgedaan.

TABEL 20. De uitgifte en intrekking van percelen op La Poule

Jaar	Percelen			Perceelhuurders	
	voor de 1ste maal uitgegeven	ingetrokken	opnieuw uitgegeven	toegelaten	uitgewezen of vertrokken
1956	58	—	—	58	—
1957	—	27	16	16	27
1958	1	5	17	18	5
1959	—	1	1	1	1
1960	—	11	9	9	11
1961 tot febr.	—	—	1	1	—
Totaal	59	44	44	103	44

Hieruit blijkt dat van de 59 percelen die zijn uitgegeven, er 44 zijn waarvan de uitgifte is ingetrokken. Deze 44 bedrijven zijn opnieuw aan anderen uitgegeven. Er zijn dus slechts 15 percelen waarop sinds de eerste uitgifte geen wisseling van het bedrijfshoofd heeft plaatsgehad. Aan de hand van enige voorbeelden laat het evaluatierapport zien dat dit grote verloop onder de settlers aanzienlijke vertraging heeft veroorzaakt t.a.v. de geplande inrichting van de bedrijven.

Het verwijderen van perceelhouders uit het project vindt meestal plaats op basis van het feit dat zij niet aan de uitgiftevoorwaarden hebben voldaan. In deze uitgiftevoorwaarden staat n.l. aangegeven dat uitgaande van een bepaalde datum (meestal die van de uitgifte) binnen een jaar de helft, binnen twee jaar  $\frac{2}{3}$  en binnen drie jaar het gehele areaal ontgonnen moet zijn en op de juiste wijze voor de landbouw in gebruik genomen. Daarnaast zijn nog andere voorwaarden gesteld, waaraan de settlers moeten voldoen, zoals het betalen van een canon, het niet beplanten van dammen enz. Het grote struikelblok bleek evenwel de cultuurplicht te zijn. Soms trokken de settlers zich van het perceel terug nog voordat zij door de overheid in gebreke waren gesteld.

Beziet men de resultaten van de ontginning dan blijkt dat ongeveer 88% van het areaal is ontgonnen, maar dat ten tijde van de evaluatiestudie slechts 39,73% van het areaal op de geplande wijze in cultuur was gebracht. T.a.v. de wijze waarop deze ingebruikname had plaatsgevonden, bleef veel te wensen over.

Om een indruk te krijgen van de bereikte resultaten zijn de boeren van de percelen in het kleigebied, die voldoende tijd hebben gehad om de gestelde doeleinden geheel of gedeeltelijk te realiseren (dit waren er 25 van de 44 perceelhouders) in drie groepen ingedeeld n.l.:

1. zij, die al hun cacao land in exploitatie hebben genomen,
2. zij, die slechts een deel van het areaal beplant hebben,
3. zij, die nog in het geheel geen cacao hebben uitgeplant.

TABEL 21. Bereikte resultaten en gebruikt krediet naar groepen boeren op La Poule

groep	aantal boeren in de groep	% van het geplande cacao-areaal beplant met cacao	% van het geplande rijstareaal beplant met rijst	gem. kred. per boer	kred. voor prod. doel- einden	kred. voor consump. doel- einden	gem. terug betaald
1	7	100	100	Sf. 800	Sf. 530	Sf. 270	Sf. 125
2	9	45	85	Sf. 1040	Sf. 575	Sf. 465	Sf. 65
3	9	0	75	Sf. 825	Sf. 315	Sf. 510	Sf. 32

Uit deze tabel blijkt dat slechts 7 boeren (groep 1) de gestelde doeleinden hebben gerealiseerd. Zij zijn erin geslaagd met minder krediet meer te bereiken dan de andere perceelhouders. De vraag rijst thans waaruit deze grote verschillen in één gebied, waarbinnen praktisch dezelfde omstandigheden heersen, zijn voortgekomen. Gebleken is, dat van de eerste groep niemand na het betrekken van zijn perceel nog tijdelijk als loonarbeider binnen of buiten de polder werkzaam is geweest, integendeel zijn zij, conform het plan, ertoe overgegaan tijdelijk arbeiders aan te trekken, meestal op basis van taakloon.

Een analyse van de achtergrond van deze 7 boeren heeft uitgewezen, dat geen van hen in het verleden grond in eigendom heeft gehad. Wel bleken 4 van hen als arbeider werkzaam te zijn geweest bij de in Saramacca wonende Nederlandse boeren (afstammelingen van de Nederlandse kolonisten van 1845). Hierdoor zijn zij met het commercieel georiënteerde boerenbedrijf in contact gekomen. In groep 2 bleken 8 van de 9 personen in wisselende mate betrokken te zijn geweest bij economische activiteiten die buiten hun bedrijf lagen. In groep 3 lopen de oorzaken die geleid kunnen hebben tot het niet verwezenlijken van de gestelde doeleinden zeer uiteen. Over het algemeen is op deze bedrijven een vorm van zelfvoorzieningslandbouw aangetroffen, d.w.z. men verbouwde alleen voedsel voor het eigen gezin. Daarnaast is via loonarbeid nog enig geld voor de overige uitgaven verkregen.

De resultaten verkregen op de percelen in het ritsenlandschap, de zgn. gemengde kippen/eenjarige-gewassenbedrijven, lagen aanzienlijk beneden die van de kleibedrijven. Gebleken is dat de grond hier niet geschikt is voor de aardnotencultuur en dat een intensieve kippenteelt boven het vermogen van de meeste boeren lag. Slechts één Javaanse boer slaagde erin, dank zij veel hulp van de voorlichting, de kippenteelt te realiseren. Waar men tot een gemengd bedrijf met eenjarige gewassen en rundvee is overgegaan, had men te kampen met het reeds in het project aangegeven probleem van de melkafzet.

Uit de economische analyse blijkt dat in het algemeen de wijze, waarop de bedrijven van de goede boeren zijn ingericht, in grote lijnen het plan hebben gevolgd. De resultaten zijn evenwel, zelfs in de meest gunstige groep, bij de schattingen achtergebleven.

Daarna is op de kredietverstrekking ingegaan. Gebleken is dat slechts een gering deel van het beschikbaar gestelde krediet is opgenomen. De boeren waren

kennelijk nog niet rijp voor produktieve bedrijfsinvestering, zoals de aankoop van kunstmest of insecticiden. Het is duidelijk dat de achterstand in de ontwikkeling van de polder niet geweten kan worden aan een tekort aan kredietfaciliteiten.

Vervolgens zijn de produktiekosten van de verschillende gewassen in beschouwing genomen, waarbij een aantal landbouweconomische gegevens ter beschikking is gekomen, die van belang kunnen zijn voor de bepaling van de verschillende standaarden, die in de toekomst bij de bedrijfsplanning moeten worden gebruikt.

Van 22 boeren zijn in de vorm van case-studies de verrichtingen tijdens hun verblijf in La Poule weergegeven.

In het laatste hoofdstuk is op de instelling van de boeren ingegaan, die met de polderinrichting samenhangt. De meerderheid vond dat zij, op het moment van het evaluatie-onderzoek, er beter aan toe waren vergeleken met de periode vóór de perceelstoewijzing. Wel bleken er bij een aantal boeren verlangens te bestaan t.a.v. betere voorzieningen o.a. op het gebied van de volksgezondheid (34)\* en het onderwijs (33). Een aantal was het niet eens met het optreden van de projectleider (25), of waren niet te spreken over de drinkwatervoorziening (12), de ontsluiting (12) en de telefoonverbinding (11). Een van de belangrijkste redenen dat de boeren, ondanks hun bezwaren tegen de polder, tevreden waren, moet gezocht worden in het feit dat zij uitzicht hebben op den duur in het bezit te komen van eigen land. Dit stuk land wordt door de meeste landbouwers gezien als een verzekering van sociale aard. Het perceel kan blijvend voorzien in de directe behoeften van het gezin. Daarnaast zijn enige speculanten aangetroffen. Slechts enkelen zien het land dat hun is toegewezen als een reële kans om tot economische ontwikkeling te geraken.

Het rapport is afgesloten met een aantal statistische gegevens over de ontwikkeling van de polder.

### 7.2.2. *De conclusies*

Het evaluatie-onderzoek komt tot de conclusie dat de belangrijkste factor in de ontwikkeling van de landbouw de boer zelf is. Slechts wanneer de boer beschikt over voldoende inzicht om een bedrijf zelfstandig te beheren en daaraan ondernemingsgeest paart, zal hij erin slagen het aan hem ter beschikking gestelde produktieapparaat, in technische zin het perceel en in economische zin het krediet, op optimale wijze te benutten.

Het is uit de evaluatiestudie van 1961 duidelijk geworden, dat het gehele project aanzienlijk trager tot ontwikkeling is gekomen dan in 1957 is geraamd. Slechts 39,73 % van de geplande doeleinden, uitgedrukt in het op de juiste wijze in cultuur brengen van het areaal, zijn gerealiseerd (72,64 % van het rijstareaal en 25 % van het cacaoterrein waren in gebruik, of in termen van de gehele polder 45,82 % van het kleigebied en 33,67 % van het ritsengebied). In dezelfde periode is 53,01 % van het beschikbaar gestelde krediet opgenomen (OBERG 1961, p. 3).

\* Het cijfer geeft het aantal boeren aan dat deze mening was toegedaan.

De belangrijkste directe oorzaak van dit achterblijven wijt de evaluatiestudie niet aan de gebrekkige waterhuishouding. Gebleken is immers dat 7 boeren ondanks deze problemen de doeleinden wel hebben kunnen bereiken. Belangrijker is het tijdverlies, dat is ontstaan doordat:

1. De periode tussen intrekking van een perceel en de hernieuwde uitgifte ervan lang is geweest.
2. Veel tijd is verstreken tussen de datum van heruitgifte en het zich in de polder vestigen van de nieuwe occupant.
3. Veel tijdverlies is opgetreden voordat de eerste perceelhouder in gebreke kan worden gesteld t.a.v. het nakomen van de uitgiftevoorwaarden.

Achter deze directe oorzaken gaat het feit schuil, dat voor het merendeel van de settlers de opgave om het ontwikkelde bedrijfstype tot stand te brengen, ondanks alle verleende hulp, te zwaar is gebleken.

Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen:

- a. Een groot aantal boeren had nog vele banden met het oude land. Met name de Hindoestanen zagen zich verplicht voor verschillende werkzaamheden op het oude land hun arbeid ter beschikking te stellen en konden als gevolg hiervan zich niet voldoende op het nieuwe bedrijf concentreren. Deze verplichtingen vloeien voort uit de nauwe familierelaties die bij de Hindoestanen bestaan.
- b. De instelling van de meeste settlers was nog te veel gericht op het bedrijf, dat zich beperkt tot de zelfvoorziening. Deze vorm van landbouw eist, toegepast op de rijstcultuur, slechts enkele maanden van intensieve arbeid. Daarna kan in de handel, of in tijdelijke loondienst, geld verdiend worden voor de bevrediging van bepaalde behoeften, zoals de behoefte aan een fiets, bromfiets, naaimachine e.d. of voor het voldoen aan sociale verplichtingen. Dat het hiervoor beschreven arbeidspatroon voor vele agrariërs zeer aantrekkelijk is, blijkt o.a. uit het feit, dat het nevenberoep in Suriname in de agrarische sector zeer veel aandacht en tijd van de boeren en hun gezinsleden in beslag neemt.
- c. Er kan over het algemeen niet gesproken worden van een gebrek aan ambitie om vooruit te komen. Meestal ziet men evenwel in de agrarische gebieden de mogelijkheid om vooruit te komen overwegend liggen in emigratie naar de stad. Voorts is gebleken dat het voor boeren die werkzaam zijn geweest op zelfvoorzieningsbedrijven, gemakkelijker is om zich aan te passen aan de nieuwe werk-omstandigheden in de stad dan zich binnen de agrarische sector om te schakelen op het commerciële landbouwbedrijf.
- d. Uit het evaluatie-onderzoek is naar voren gekomen, dat boeren die reeds enigszins vertrouwd zijn met de cultuurmethoden, toegepast op droge gronden, de beste resultaten verkregen.

Samenvattende stelt de evaluatiestudie dat er meer onderwijs en voorlichting nodig is als in het algemeen in het verleden werd aangenomen.

Uit het onderzoek zijn de volgende conclusies voor de verdere ontwikkeling van projecten te trekken:

- a. Het wordt van belang geacht dat bij de selectie van settlers voor nieuwe projecten meer aandacht wordt geschonken aan de ervaringen, die de boeren in

het verleden hebben opgedaan. Tevens moet meer gelet worden op de psychologische instelling en de actuele belangstelling van de sollicitanten voor sociale en economische vraagstukken. Dit zal ongetwijfeld de selectie tijdrovend maken, maar het wordt essentieel geacht dat meer aandacht aan de voorgeschiedenis van de nieuwe settlers zal worden geschonken.

b. Het is gebleken dat van de vier productiefactoren land, arbeid, kapitaal en managementcapaciteit de laatste het minst in het project is benadrukt. Om deze capaciteit tot ontwikkeling te brengen zullen hoge eisen moeten worden gesteld aan de kwaliteit van het voorlichtingspersoneel. Voorts zal de ontwikkeling van de polder meer in haar geheel moeten worden gezien. Om dit tot stand te kunnen brengen, lijkt het gewenst, dat het Projectbeheer, eventueel met behulp van een socioloog, overgaat tot een comprehensieve gemeenschapsontwikkeling.

c. Het verdient aanbeveling om voor die settlers die zich goed ontwikkelen, grotere mogelijkheden tot uitbreiding van hun bedrijf te creëren. Zo'n mogelijkheid kan b.v. ontstaan wanneer in een project perceelhouders door het niet nakomen van de uitgiftevoorwaarden worden verwijderd. Deze vrijgekomen percelen zouden aan nieuwe aanvragers kunnen worden toegewezen, maar zouden eveneens kunnen worden gegeven aan reeds in het project aanwezige perceelhouders die goed voldoen en in staat blijken een groter bedrijf, als dat wat hun is toegewezen, te beheren. Dit wordt niet in strijd geacht met bestaande doeleinden, die trachten een economische en sociale ontwikkeling van de landloze boeren te bevorderen. Zij die niet willen of kunnen voldoen aan de uitgiftevoorwaarden, kunnen nog altijd als arbeiders bij de andere boeren werkzaam zijn, iets wat in feite reeds gebeurt in La Poule.

In het evaluatierapport is in hoofdzaak ingegaan op de bereikte resultaten t.a.v. de landbouwkundige doeleinden en de sociale problemen die zich daarbij hebben voorgedaan, met name het aanpassingsvermogen van de boeren. Het evaluatierapport doet geen uitspraak over de rentabiliteit van het project. Een definitieve uitspraak ten aanzien hiervan is nog niet mogelijk daar het project nog midden in zijn ontwikkeling is. Voor het eindrapport van de evaluatie zou het evenwel van groot belang zijn geweest wanneer in dit evaluatierapport, dat als een tussentijdse rapportage van de evaluatie van het plan La Poule moet worden gezien, een overzicht was gegeven van de totale kosten van het project en de tot nu toe verkregen baten.

### 7.3. DE TOETSING AAN HET MODEL

De belangrijkste kenmerken waaraan een evaluatierapport volgens het model van de meerdimensionale overheidsplanning moet voldoen, zijn de volgende:

a. Het evaluatierapport moet aangeven op welke wijze de verschillende plannen zijn opgezet en uitgevoerd, in hoeverre de gestelde doeleinden binnen de termijnen die daarvoor zijn aangegeven, zijn bereikt en om welke redenen de gestelde doeleinden al of niet zijn gerealiseerd of mogelijk overtroffen.

b. In het evaluatierapport moeten aanbevelingen worden gedaan, die zo snel

mogelijk ter beschikking komen van de plannende en uitvoerende organisaties, opdat met deze aanbevelingen bij de nieuw op te stellen plannen en de daaraan verbonden uitvoering rekening kan worden gehouden. Alleen op deze wijze krijgt men gelegenheid tot bijsturen of ombuigen, waardoor het proces van de meerdimensionale overheidsplanning zinvol wordt.

c. De evaluatie dient verricht te worden door een neutrale instantie in nauw overleg met de plannende en uitvoerende organen.

Hierna zal worden aangegeven in hoeverre de hiervoor besproken evaluatienota over La Poule aan genoemde voorwaarden voldoet.

ad. a. In het evaluatierapport wordt een uitvoerig overzicht gegeven van het

lokale plan dat als grondslag diende voor de uitvoering. Ten aanzien van de bereikte doeleinden wordt althans bij de conclusies de meeste aandacht geschonken aan het in cultuur gebrachte areaal. De redenen van het niet halen van de gestelde doeleinden komen voort uit de sociale problematiek dat de boeren zich niet snel genoeg hebben kunnen aanpassen. Ongetwijfeld zijn hiermede de belangrijkste problemen van het lokale plan La Poule besproken. Toch zou het aanbeveling hebben verdiend dat de uiteindelijke doeleinden duidelijker naar voren waren gebracht, nl. het opbouwen van een boerenstand met een bepaald inkomen. Terwijl daarnaast op een meer evenwichtige wijze aandacht had moeten worden besteed aan wat genoemd zou kunnen worden de sub-doeleinden, t.w. de technische, economische en sociale doeleinden die in het lokale plan zijn aangegeven en die dienen om het eerder vermelde einddoel te behalen. Een te grote aandacht aan het sociale en sociaal-economische aspect kan de comprehensiviteit van de evaluatie in gevaar brengen.

ad. b. Het evaluatierapport geeft een aantal aanbevelingen die van groot belang

zijn voor de toekomstige planning en uitvoering van lokale plannen. Zo blijkt o.a. duidelijk dat aan de menselijke factor, zowel bij de planning als de uitvoering aanzienlijk meer aandacht zal moeten worden besteed. Met name moet de wijze, waarop de selectie van de boeren voor nieuwe landbouwprojecten plaatsvindt, grondig herzien worden. De begeleiding, gegeven door de Afdeling Projectbeheer, die vaak één voorlichter per 40-60 boeren beschikbaar stelt, is niet voldoende gebleken. Behalve aan de kwantiteit zal ook aan de kwaliteit van de voorlichting meer aandacht moeten worden besteed. Aangenomen mag worden dat met de groeiende ervaring binnen de nog jonge Afdeling Projectbeheer hierin spoedig verbetering kan komen. Ook ten aanzien van de aanbevelingen kan gesteld worden dat deze een eenzijdig sociaal-economisch karakter hebben. Daar zij evenwel de belangrijkste problemen die bij de inrichting van de polder naar voren zijn gekomen, betreffen, heeft deze eenzijdigheid geen belangrijke praktische betekenis.

ad. c. Het evaluatie onderzoek van La Poule werd geleid door een instantie die

zelf niet voor de opstelling van het Plan La Poule of de uitvoering daarvan verantwoordelijkheid heeft gedragen. Wel is nauw samengewerkt met de uitvoerende instanties, t.w. het Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij en tevens werd contact onderhouden met de plannende organisatie, t.w. het Bureau Landelijke Opbouw.

Gezien het voorgaande mag gesteld worden dat het evaluatierapport over La Poule de eerste aanzet is van het evaluatie-onderzoek in de zin zoals dit in het model van de meerdimensionale overheidsplanning is aangegeven. Deze nota mag evenwel niet beschouwd worden als het eindrapport van de evaluatie betreffende La Poule. Daarin moet o.a. ook aandacht geschonken worden aan de uiteindelijke rentabiliteit. Het hiervoor gesignaleerde gebrek aan comprehensiviteit betreft vooral de conclusies en aanbevelingen. In het rapport zelf worden wel de nodige gegevens t.a.v. de technische en economische aspecten verzameld, maar zij zijn niet verder verwerkt. Dat hierop de aandacht wordt gevestigd vindt vooral zijn grond in het feit dat er een tendens is waar te nemen dat het evaluatie-onderzoek wordt beschouwd als een in hoofdzaak sociale of sociaal-economische aangelegenheid. Voor een verantwoorde evaluatie zal evenwel op evenwichtige wijze aan alle aspecten aandacht moeten worden geschonken wil de comprehensiviteit van deze fase van het planproces niet in gevaar worden gebracht.

Afgezien van de evaluatie van de lokale plannen is men op het Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij begonnen met de evaluatie van b.v. het landbouwonderwijs en de landbouwhuishoudkundige voorlichting. In het Planbureau is sinds enige tijd een studie-afdeling opgericht, die als voornaamste taak heeft een evaluatiestudie te maken van de planning in de afgelopen jaren. Hiervan zijn nog geen resultaten bekend. Gesteld kan worden dat men zich in Suriname steeds meer bewust wordt van de noodzaak van evaluatie en dat deze, zij het meestal op incidentele wijze, wordt uitgevoerd. Het ontbreekt evenwel aan een verantwoord institutioneel kader waarin deze evaluatie plaatsvindt.

Tot nu toe is nog te weinig aandacht geschonken aan de evaluatie van de wijze waarop de plannen tot stand komen (het planproces). Nog te veel wordt er aan evaluatie achteraf gedaan. Dit heeft tot gevolg dat men vaak eerst de put kan dempen als het kalf verdronken is. De resultaten uit dit onderzoek verkregen zijn uiteraard nuttig en onmisbaar voor nieuwe plannen, maar door de evaluatie als een continu proces te gaan zien, kan op gezette tijden gedurende de uitvoering van een plan bijgestuurd worden. De evaluatie moet zich dus niet beperken tot plannen waarvan de uitvoering geheel of voor een belangrijk deel voltooid is. Evaluatie moet de wetenschappelijke beoordeling zijn van een in uitvoering zijnd of reeds uitgevoerd actieprogramma (KRUYER 1964, p. 617). Dit houdt in dat alle onderdelen van het proces van overheidsactiviteit voor een nadere wetenschappelijke beoordeling in aanmerking komen.

Het moet als een minder gunstige ontwikkeling gezien worden dat momenteel datgene wat op evaluatiegebied wordt gedaan praktisch verricht wordt door instanties die zelf nauw bij planning of uitvoering betrokken zijn, nl. het Planbureau en het Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij. Terecht merkt JACOBY (1966, p. 42) op: 'It would be against the spirit of genuine evaluation to combine objective appraisal and implementation within the same administrative organisation... evaluation must not only be objective, it needs also to be beyond suspicion of partiality, in order to fulfill its purposes.' Voor een continu verloopend en objectief uitgevoerd evaluatieprogramma is de inschakeling van een neutrale derde instantie dringend gewenst.

## 8. DE FASEN IN HET PLANPROCES VAN DE SURINAAMSE OVERHEID

### 8.1. INLEIDING

In de voorafgaande paragrafen is, aan de hand van een aantal door de planorganisatie van de Surinaamse overheid opgestelde plannen, nagegaan in hoeverre de dimensies die in het model van de meerdimensionale overheidsplanning zijn weergegeven ook in het planproces van de Surinaamse overheid voorkomen. Hierbij zijn twee van de vier groepen van dimensies, nl. de niveaus en de sectoren aan de orde gekomen. Aan de hand van een evaluatierapport is nagegaan in hoeverre de fase van de evaluatie in Suriname aanwezig is. Er is evenwel nog niet nagegaan of ook de overige fasen van het proces van de meerdimensionale overheidsplanning, nl. de doelstelling en de planopstelling in Suriname aanwijsbaar zijn. Om die reden wordt in de volgende paragrafen nagegaan welke plaats de verschillende fasen, zoals aangegeven in het model, in het proces van de Surinaamse overheidsplanning hebben ingenomen. Daar, zoals reeds eerder is vermeld, de planning nauw verweven is met het geheel van overheidsactiviteiten (zie pag. 23) zullen de fasen van het planproces bezien worden in het totale kader hiervan.

### 8.2. DE DOELSTELLING

Deze fase valt in het model uiteen in twee subfasen, nl. de ideële doelstelling en de reële doelstelling. De eerste subfase, nl. van de ideële doelstelling, die voor een groot deel buiten het proces van overheidsactiviteiten valt, staat in Suriname bij de politieke partijen in het centrum van de belangstelling. In alle programma's van de politieke partijen wordt veel aandacht geschonken aan de doeleinden, die men voor de Surinaamse samenleving hoopt te bereiken. Aan de tweede subfase, nl. de reële doelstelling die behoort tot het meerdimensionale planproces, is vooral in de planning op het nationale niveau veel aandacht geschonken. Uit de drie nationale plannen die besproken zijn, blijkt dat men er vaak niet in geslaagd is te komen tot de formulering van werkelijk reële doeleinden.

In het Tien Jaren Plan van 1954 is één van de doelstellingen 'de grondslag te leggen voor verdere sociaal-economische ontwikkeling op eigen kracht na beëindiging van de planperiode' (S.P.S. 1954, p. 11). Het wordt steeds duidelijker dat nog vele jaren zullen verlopen voordat Suriname op eigen krachten zijn ontwikkeling zal kunnen voortzetten.

Ook de doeleinden neergelegd in het Rapport van de Adviesraad bleken in de praktijk niet realiseerbaar te zijn. Op spectaculaire wijze kwam het niet reëel zijn van de doelstellingen van het Nationale Plan naar voren in het Raamwerk Integraal Opbouw Plan. Hierin komt duidelijk naar voren dat de doelstellingen door de Regering gesteld en als uitgangspunt gebruikt door het Planbureau, niet te verwezenlijken zijn. Het had tot de taak van het Planbureau behoord om de



door de Regering gestelde reële doeleinden als tentatieve doeleinden te bezien om, nadat in de fase van de planopstelling de verschillende programma's van handelen op hun realiseerbaarheid waren getoetst, te komen tot een voorstel voor de definitieve doeleinden (zie pag. 30). Dit heeft evenwel niet plaatsgevonden. Het Planbureau heeft in feite volstaan met een toetsing van de door de Regering voorgestelde doeleinden aan de ontwikkelingsmogelijkheden.

Het is een kenmerk van de meeste nationale plannen van de ontwikkelingslanden dat de reële doelstellingen te hoog worden gesteld. Zolang dit voortvloeit uit gebrek aan kennis van o.a. de huidige situatie en de daarmee samenhangende ontwikkelingsmogelijkheden, heeft men te maken met een feit van voorbijgaand karakter. Verontrustend is, dat in Suriname geconstateerd moet worden dat de zgn. reële doeleinden voor de nationale plannen steeds meer het karakter van ideële doeleinden krijgen. Dit houdt in dat de nationale plannen in feite meer gaan dienen als een politiek instrument in stede dat zij een wezenlijk onderdeel van de bestuurstechniek uitmaken.

Een zekere overtrekking van de reële doeleinden kan verantwoord zijn, ook al verliezen zij daardoor enigszins hun werkelijkheidskarakter. Vaak moeten de doeleinden een min of meer spectaculair karakter hebben, willen zij de bevolking zodanig aanspreken dat deze zich ook voldoende voor de verwezenlijking van het programma van handelen wil inzetten. Zodra deze overtrekking evenwel te grote omvang gaat aannemen en de resultaten te zeer achterblijven bij wat aanvankelijk is gesteld, dreigt er frustratie bij bevolking, regering en planners te ontstaan.

Om te kunnen komen tot een goede balans tussen de ideële en de reële doelstellingen is een nauwe en subtiele samenwerking tussen het politiek verantwoordelijke deel van de uitvoerendè macht en de plannende instanties noodzakelijk. Het is de taak van de planners om na te gaan in hoeverre de doeleinden, die door de bestuurders als reëel worden gezien, in feite ook reëel zijn. Eventueel zullen zij moeten trachten een nieuwe reële doelstelling uit te werken, die zoveel mogelijk politiek acceptabel is. Dit houdt in dat met name de planners op nationaal niveau een goed inzicht in de politieke situatie moeten hebben. Alleen dan is het mogelijk de reële doelstellingen ook in politieke zin op acceptabele wijze te formuleren. Van groot belang is, dat de planner in staat moet zijn op redelijk korte termijn duidelijk de consequenties aan te geven van de verschillende programma's van handelen, die nodig zijn om de gestelde doeleinden te bereiken. Eerst dan zal het voor de regering en de politici mogelijk zijn om een verantwoorde keus te doen.

Ten aanzien van de wijze waarop de reële doeleinden worden vastgesteld is vaak weinig bekend. Omdat het hier een fase betreft die het planproces in hoge mate beïnvloedt, verdient het aanbeveling, voor zover mogelijk, de te volgen procedure te formaliseren. Een duidelijke rapportage en vastlegging van besluiten in de verschillende stadia van bespreking tussen politiek verantwoordelijke bestuurders en planners kan van groot nut zijn. Dan wordt het mogelijk de ontwikkeling van de verschillende gedachten t.a.v. de doelstellingen te volgen. Dit is met name voor de evaluatie van groot belang. De planorganisatie kan door

middel van een goede en heldere rapportage in belangrijke mate medewerken aan het overzichtelijk maken van dit deel van het planproces.

De noodzaak van een nauwe samenwerking tussen politici en planners wordt ook door GREEN onderkend wanneer hij stelt: 'If a close relationship is to exist between national goals as expressed by politicians and economic programmes as expressed in the plans, close interaction is essential between political leaders and planners (whether expatriate or national). The relationship needs to be two-way: planners to do their job must insist (1) that they should be supplied with a clearly stated set of socio-political goals, for example the desired levels of employment, consumption, the national versus the foreign share of economic activity, the economic role of the public sector, and the minimum progress to be made on each front within the proposed plan period; and (2) that politicians should examine, first, the broad alternative strategies for the economy as a whole and its various sectors and, later, the more detailed plan drafts, to ensure that these do, in fact, interpret their goals correctly. Planners, on their side, need to accept the desired socio-political framework as given, and to shape economic policy towards its attainment; they should also make clear the costs, especially where two goals – for example a high rate of growth of output and a rapid buying out for foreign interests – are basically competitive, so that more of one means less of the other' (GREEN 1965, p. 252).

De fase van de doelstelling komt het duidelijkste naar voren in de nationale plannen. De doelstellingen in het kader van het regionale of sectorplan zijn van het nationale plan afgeleid. Dit is gebleken bij het hiervoor besproken regionale plan voor Nickerie en het sectorplan voor de landbouw. Aan de verdere uitwerking van deze doelstellingen wordt in deze plannen nog veel aandacht besteed. In de lokale plannen kunnen de doelstellingen, die in het regionale en sectorplan zijn aangegeven, overgenomen worden zonder dat nog veel aandacht aan een verdere uitwerking geschonken behoeft te worden. Uit het voorgaande volgt dat de primaire doelstellingen vooral bij de nationale plannen aan de orde komen. Bij de overige plannen (regionale plannen, sectorplannen enz.) kan men van afgeleide doelstellingen spreken. De vaststelling van deze afgeleide doelstellingen wordt in Suriname meestal gedelegeerd aan de planorganen. Zodra evenwel een bepaalde doelstelling van een regionaal of lokaal plan in de politieke belangstelling komt, houdt de overheid de verantwoordelijkheid meestal aan zich. Dit is o.a. met verschillende lokale plannen het geval geweest.

Hieruit blijkt dat de relaties tussen de niveaus en de fasen, zoals die in het model van de meerdimensionale planning zijn beschreven, inderdaad in de Surinaamse overheidsplanning voorkomen.

### 8.3. HET ONDERZOEK EN DE INVENTARISATIE

Voor het opstellen van plannen moet men kunnen beschikken over een groot aantal betrouwbare gegevens. Aangezien in vele ontwikkelingslanden deze gegevens ontbreken, zijn het vaak de planorganen die zijn overgegaan tot inventarisatie en onderzoek. Deze overheidsactiviteiten behoren evenwel niet tot het

planproces, zoals dit hiervoor is gedefinieerd. De bewerking van het verzamelde materiaal daarentegen behoort wel tot het planproces en vormt een onderdeel van de fase van de planopstelling, te weten de analyse van de huidige situatie. Dit houdt in dat er nauwe relaties bestaan tussen de fase van het onderzoek van de overheidsactiviteit en de fase van de planopstelling binnen het planproces. De planorganen zullen in belangrijke mate richting moeten geven aan het onderzoek en inventarisatieprogramma, terwijl zij bij het opstellen van de analyse betreffende de huidige situatie de gegevens waarvan zij moeten uitgaan, grondig dienen te toetsen op hun betrouwbaarheid.

Afgezien van het feit, dat inventarisatie en onderzoek volgens de definitie van overheidsplanning buiten het model vallen, zijn er nog andere redenen die een organisatorische scheiding wenselijk maken. Van de planner mag, als gevolg van zijn speciale relatie tot het planobject waarvoor hij doelstellingen en toekomstige programma's van handelen moet formuleren, niet verwacht worden, dat hij een geheel objectief onderzoeker zal zijn. Bovendien is in een planbureau, dat meestal nauw bij vele ontwikkelingen betrokken is, over het algemeen niet voldoende tijd en rust aanwezig om tot een verantwoord onderzoek te komen. Gebeurt dit wel, dan bestaat het gevaar dat aan de planning zelf niet voldoende aandacht kan worden geschonken. Dit laatste is b.v. duidelijk gebleken bij het Bureau Landelijke Opbouw dat zowel onderzoek, inventarisatie als planning tot taak had en hierdoor, met zijn beperkte personeelsbezetting, geregeld in tijdnood raakte, vooral ten aanzien van de planning.

Wellicht is het, in de periode dat de overheidsplanning op gang komt, noodzakelijk om beide activiteiten aan één instantie of één persoon toe te vertrouwen. Dit geldt in versterkte mate voor kleinere landen. Op den duur is evenwel scheiding van onderzoek en inventarisatie enerzijds en planning anderzijds gewenst, zeker voor zover het personen, maar ook voor zover het organisaties betreft.

Wel dient de planorganisatie invloed uit te kunnen oefenen op het programma van de instanties belast met onderzoek en inventarisatie. Zo spoedig mogelijk zullen door de planorganen de prioriteiten van de diverse onderzoekingen en inventarisaties moeten worden aangegeven en de fondsen daarvoor worden beschikbaar gesteld. Het kan, zolang de inventarisatie en het onderzoek een belangrijke achterstand hebben, aanbeveling verdienen dat de planorganen over een afdeling beschikken, die in beperkte mate kleine en doelgerichte onderzoekingen en inventarisaties kan uitvoeren, welke voor de directe voortgang van de planning noodzakelijk zijn.

#### 8.4. DE PLANOPSTELLING

Op de resultaten van de planopstelling is in de paragrafen 3 t/m 6 van deel III uitvoerig ingegaan. Aan de hand van de zeven subfasen, die in het model van de meerdimensionale overheidsplanning zijn genoemd (pag. 29), zal nagegaan worden in hoeverre de fase van de planopstelling aanwijsbaar is in het planproces van de Surinaamse overheid.

1. *Analyse van de huidige situatie.* Over het algemeen kan gesteld worden dat de

nationale plannen alle een analyse geven van de situatie in Suriname, zoals die was kort voor de aanvang van de plannen. Vooral in het Raamwerk Integraal Opbouw Plan is hieraan veel aandacht besteed. Bij de regionale planning is men daarin minder goed geslaagd. Het streekplan voor Coronie, waarvoor het Bureau Landelijke Opbouw zelf het onderzoek verrichtte, is zelfs niet tot stand gekomen, omdat men in stede van het opstellen van een analyse is overgegaan tot een streekbeschrijving, die zoveel tijd heeft vereist dat het plan zelf nooit voltooid is. Ook in het regionale plan voor Nickerie heeft de analyse vaak nog te veel het karakter van een streekbeschrijving. Aan het agrarische sectorplan gaat geen analyse vooraf, omdat deze in het nationale plan is opgenomen, waarin voor een gedetailleerde analyse van de agrarische sector geen plaats bleek (zie pag. 162). In het sectorplan voor de ruimtelijke ordening van de dienstverlenende instanties ontbreekt een nationale analyse. De analyse van de bestaande situatie is voor vele lokale plannen in de agrarische sector beperkt gebleven tot een analyse van het fysische potentieel, omdat het hier meestal de landaanwinning betreft van onbewoonde arealen.

Naarmate door onderzoek en inventarisatie meer gegevens ter beschikking komen, zal in toenemende mate gelegenheid geboden worden tot een verantwoorde analysering van dat deel van het plansubject waarvoor een plan moet worden opgesteld. Verwacht mag worden dat bij een normale ontwikkeling van het planproces in Suriname deze subfase meer tot haar recht zal komen.

## 2. *Het opstellen van programma's van handelen zo mogelijk met alternatieven.*

Zoals op pag. 12 is aangegeven is er een onderscheid gemaakt tussen plannen en programma's van handelen. Hierna worden die programma's besproken die een onderdeel vormen van een plan. Uitgaande van de huidige situatie moet in het plan aangegeven worden welk programma van handelen nodig is wil men de gestelde reële doeleinden (pag. 26) bereiken. Zo'n programma wordt in alle hiervoor besproken plannen aangetroffen. De plaats die dit programma inneemt, varieert voor de verschillende soorten plannen. In de nationale plannen, die hiervoor besproken zijn, wordt naast het globale programma van actie veel aandacht aan de doelstellingen gewijd. In het lokale plan La Poule is, evenals in andere lokale plannen, praktisch alle aandacht aan het gedetailleerde programma geschonken. In het regionale plan voor Nickerie is zowel aan de doelstellingen als aan het programma van handelen veel aandacht besteed. Hieruit blijkt dat de relatie tussen fasen en niveaus, die in het model van de meerdimensionale planning is aangegeven (pag. 39), ook in het Surinaamse planproces aangetoond kan worden.

In een plan dat uitgebracht wordt zal over het algemeen maar één programma van handelen zijn opgenomen. Het is evenwel wenselijk dat de planner eerst tot zijn keuzebepaling komt, nadat hij andere mogelijke alternatieven op hun waarde heeft getoetst. Dit is evenwel een tijdrovende werkwijze. Gebrek aan tijd en personeel heeft in de ontwikkelingslanden en ook in Suriname tot gevolg gehad dat weinig aandacht aan de alternatieve mogelijkheden geschonken is. Meestal heeft men reeds met grote problemen te kampen bij het tijdig uitwerken van één programma. Het opstellen van alternatieve programma's van handelen

geeft evenwel een beter inzicht in de ontwikkelingsmogelijkheden. Bovendien krijgt men hierdoor op een later tijdstip een grotere wendbaarheid van de planning. Mocht nl. uit de evaluatie blijken dat bijgestuurd moet worden, dan beschikt men over één of meerdere uitgewerkte alternatieven. Het verdient daarom aanbeveling dat binnen de planorganisaties voldoende mogelijkheden aanwezig zijn om, ten minste, voor de belangrijkste plannen, tot het opstellen van alternatieve programma's te komen.

3. *Het vaststellen van de termijnen waarin de programma's van handelen gerealiseerd moeten worden.* In de meeste plannen is een tijdschema gegeven, dat een periode aangeeft waarbinnen het programma van handelen zich moet afspelen. Dit is het meest gedetailleerd uitgewerkt voor die delen van het plan, die op de fysische aspecten zijn gericht. Tevens blijkt dat, naarmate men dichter bij de uitvoering staat, een gedetailleerd tijdschema van groter belang wordt.

4. *Het toetsen van de realiseerbaarheid van de programma's van handelen in het licht van de huidige situatie, de beschikbare middelen en de gestelde termijnen.*

Bij het opstellen van de verschillende programma's van handelen is in Suriname steeds nagegaan in hoeverre deze realiseerbaar waren. Hierbij is vaak van te optimistische verwachtingen uitgegaan. Ten dele is dit, althans in de aanvang, het gevolg geweest van gebrek aan ervaring ten aanzien van de ontwikkelingsmogelijkheden. Voorts leefde de overtuiging dat (te) hoog gestelde doeleinden, en dus een (te) omvangrijk programma van handelen, noodzakelijk waren om tot een optimale inspanning van de Surinaamse samenleving te komen. Het gevaar is niet denkbeeldig dat de planorganisatie een toetsing van de doelstellingen achterwege laat of uit een toetsing geen consequenties trekt omdat politieke doeleinden in het spel zijn en het niet op de eerste plaats gaat om een werkelijk te realiseren programma van handelen op te stellen. In vele ontwikkelingslanden wordt de realiseerbaarheid van vele programma's van handelen in belangrijke mate bepaald door de bereidheid tot investering van buitenlandse financiers, t.w. internationale organisaties, vreemde mogendheden of particuliere maatschappijen. Dit heeft tot gevolg dat in deze landen met name de nationale plannen gaan dienen als grondslag van de subsidieaanvragen voor deze buitenlandse financiering. Dit werkt het overtrekken van plannen in de hand en betekent dat de overheidsplanning een instrument kan worden voor de buitenlandse politiek en niet in de eerste plaats wordt gebruikt als een bestuurstechniek.

5. *De keuze van het optimaal te realiseren programma van handelen.* Deze fase is in Suriname nauwelijks aan de orde gekomen, omdat men praktisch niet tot een zodanige uitwerking van alternatieve programma's van handelen is gekomen, dat van een werkelijke keuze gesproken kan worden.

6. *Het integreren van de programma's.* Zelden bestaat een plan uit één enkele reeks van acties. Bijna steeds heeft men te maken met meerdere actieprogramma's die op elkaar moeten worden afgesteld. Dit is o.a. duidelijk gebleken uit de verschillende nationale plannen en het regionale plan, die hier besproken zijn. Het integreren van programma's van handelen bleek een van de belangrijkste functies van de kadervormende plannen. Ook bij het lokale plan blijkt duidelijk dat de verschillende programma's van handelen op elkaar afgesteld dienen te

worden, wil een evenwichtige ontwikkeling plaats kunnen vinden. Aan dit aspect van de planopstelling is in de meeste plannen van Suriname aandacht besteed.

7. *Het opstellen en uitbrengen van het plan.* Het opstellen van een plan en een verantwoorde rapportage daarvan is meestal tijdrovend. Steeds zal hierbij naar evenwicht gezocht moeten worden tussen enerzijds een verzorgde afwerking, anderzijds het tijdig uitbrengen van de plannen. Met name bij het Bureau Landelijke Opbouw is veel aandacht aan de afwerking van de plannen geschonken. Als gevolg hiervan is meerdere malen een ernstige achterstand bij het uitbrengen van de plannen ontstaan. Hoewel aan een goede vormgeving en afwerking van een plan grote waarde moet worden gehecht, zullen de verdere afwerking en het uitbrengen van het plan geen belangrijke vertraging mogen onderwinden zolang de inhoud van het plan verantwoord is.

Voor een groot deel zijn de plannen in Suriname beschouwd als interne overheidsnota's. Sommige zijn buiten de overheidssector verspreid, maar dit zijn uitzonderingen. Dit heeft mede tot gevolg gehad dat de planning voor velen in Suriname een weinig overzichtelijke overheidsactiviteit is gebleven. Wil men het planobject, in dit geval de bevolking van Suriname, wezenlijk bij de ontwikkeling betrekken, dan is het nodig dat zij ook op de hoogte gesteld wordt van de plannen die haar ontwikkeling nastreven. In dit verband verdient het aanbeveling dat de belangrijkste plannen in twee versies verschijnen: één die bestemd is voor de instanties die de plannen moeten uitvoeren en waarin alle relevante gegevens zijn opgenomen, en één versie die bestemd is voor b.v. leden van de wetgevende macht, overheidsdienaren die niet rechtstreeks bij de planning betrokken zijn, pers en radio en voor alle andere personen die belang stellen in de ontwikkeling van hun land. Aan de afwerking van deze tweede versie zal vooral in redactioneel opzicht speciale aandacht moeten worden gewijd.

Het Tien Jaren Plan 1954 heeft door zijn simpele opzet in belangrijke mate bijgedragen tot de popularisering van het Tien Jaren Plan. Hiervoor zou het plantechisch betere rapport 'De Grondslagen voor het Tien Jaren Plan' minder geschikt zijn geweest. De goedkeuring van de plannen moet evenwel geschieden op basis van het technische rapport. De vereenvoudigde versie mag slechts dienen als middel om de hoofdgedachte van de overheidsplanning zoveel mogelijk uit te dragen. Het mag niet, zoals bij het Tien Jaren Plan 1954 ook het plan worden waarmee men officieel gaat werken.

#### 8.5. DE PLANVASTSTELLING

In het model van de meerdimensionale overheidsplanning is een drietal instanties aangegeven, die op directe of indirecte wijze bij de planvaststelling betrokken zijn, nl. de leiding van het planorgaan, die moet vaststellen of het plan aan de regering wordt uitgebracht, het politiek verantwoordelijke deel van de uitvoerende macht (de regering), dat vaststelt of het plan acceptabel is en voor uitvoering in aanmerking komt, en ten slotte de wetgevende macht die, omdat zij jaarlijks het staatsbudget goedkeurt en daardoor de omvang en de bestedings-

richting van de beschikbare fondsen vaststelt, direct of indirect de plannen goedkeurt. Wanneer het zeer belangrijke ontwikkelingsplannen betreft, zoals b.v. nationale plannen of grote streekontwikkelingsplannen, worden deze plannen speciaal ter goedkeuring aan de wetgevende macht voorgelegd. Bij de planvaststelling zijn in Suriname soms vertragingen voorgekomen, die vaak een politieke achtergrond hadden. In zo'n geval is het de taak van het planorgaan om aan te geven welke remmingen in de algehele ontwikkeling kunnen ontstaan, wanneer de goedkeuring van een plan of een bepaald onderdeel daarvan vertraging ondervindt. De regering draagt uiteraard de verantwoording voor alle plannen die worden vastgesteld en uitgevoerd. Het is voor haar evenwel niet mogelijk om zich t.a.v. de vaststelling van alle plannen te beraden. Voor een vlot verloop en een goede coördinatie is het daarom gewenst, dat een zodanige delegatie t.a.v. de planvaststelling plaatsvindt dat, afgezien van de kadervormende plannen, de goedkeuring binnen het administratieve deel van de uitvoerende macht kan geschieden. Het administratieve apparaat zal zodanig moeten worden opgezet en ingericht, dat een snelle vaststelling van het plan en de daaruit voortvloeiende toewijzingen van fondsen gerealiseerd kan worden.

In Suriname was het in de periode 1952-1964 de taak van het Planbureau om de plannen binnen het kader van het Tien Jaren Plan van de overige planvormende instanties goed te keuren en de benodigde fondsen toe te wijzen. Zo men deze functie aan een Planbureau toekent (in vele landen is dit de taak van het Ministerie van Financiën), verdient het aanbeveling de organisatie van deze instantie zodanig op te zetten dat deze belangrijke functie de feitelijke planactiviteiten niet belemmert. Dit laatste is nl. in Suriname in aanzienlijke mate het geval geweest.

In Suriname is de wetgevende macht meerdere malen rechtstreeks bij de goedkeuring van plannen betrokken geweest, o.a. ten aanzien van het Tien Jaren Plan, dat in 1954 door de Staten is goedgekeurd, en bij het vaststellen van het Brokopondoplan. Een grotere bemoeienis van de wetgevende macht bij het vaststellen van de kadervormende plannen verdient aanbeveling. Ongetwijfeld brengt dit een grotere politieke invloed op het overheidsbeleid met zich mede. Maar in vele ontwikkelingslanden is een grote politieke betrokkenheid noodzakelijk wil men de, vaak diep in het dagelijks leven van de bevolking ingrijpende, plannen kunnen realiseren. Dit is alleen mogelijk wanneer de plannen op duidelijke wijze ondersteund worden door het parlement.

#### 8.6. DE UITVOERING

Deze fase van het proces van overheidsactiviteiten behoort niet tot het planproces. Wel zal bij de planning de nodige aandacht aan de organisatorische aspecten van de uitvoering moeten worden geschonken.

Het opstellen van een aantal op elkaar afgestelde plannen (de taak van de meerdimensionale overheidsplanning) heeft slechts zin wanneer er een uitvoerend apparaat voorhanden is, dat de plannen ook in hun onderlinge samenhang kan realiseren. In vele ontwikkelingslanden laat de wijze van uitvoering nog

veel te wensen over. De realisering van de fysische aspecten is meestal mogelijk door inschakeling van binnen- of buitenlandse maatschappijen. De sociaal-economische uitvoering vraagt evenwel meer aandacht en is in vele gevallen moeilijk te delegeren aan het particuliere binnen- of buitenlandse initiatief. Zo bleek, dat het in Suriname noodzakelijk was om voor de sociaal-economische realisering van de agrarische landaanwinningsprojecten een aparte Afdeling Projectbeheer aan het Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij te verbinden. Deze afdeling had naast een uitvoerende ook een coördinerende taak.

Daar planning zonder een goede uitvoering zinloos is, zal het planorgaan bij de planopstelling rekening moeten houden met de omvang en de samenstelling van de instanties, die met de uitvoering belast zullen worden. Zo nodig zal in het plan aangegeven moeten worden de aard en de omvang van de uitvoerende organisaties die noodzakelijk zijn, wil men van een vlotte uitvoering verzekerd zijn.

Dit is o.a. gedaan in het ontwerp-streekplan voor Nickerie, waarin als uitvoerder een landaanwinningsmaatschappij wordt voorgesteld, die een meerjarig werkprogramma zal krijgen. Deze maatschappij zal zowel met de technische als de sociaal-economische uitvoering van de landaanwinning moeten worden belast. Zonder deze uitvoerende instantie achtte de E.E.G.-Missie het niet mogelijk om het voorgestelde landaanwinningsprogramma op de juiste wijze te realiseren. De plannende organisaties zullen hun plannen dus moeten afstellen op het beschikbare uitvoerende apparaat, of anders voorstellen moeten doen ten aanzien van de sanering of uitbreiding van de bestaande uitvoerende instanties.

#### 8.7. DE EVALUATIE

Voor de fase van de evaluatie, zoals deze in Suriname voorkomt, wordt verwezen naar pagina 165 e.v. waar aan de hand van de evaluatienota van La Poule deze fase is besproken.

#### 8.8. DE TOETSING AAN HET MODEL

Het blijkt dat in het planproces van de Surinaamse overheid dezelfde fasen voorkomen, die in het model van de meerdimensionale overheidsplanning zijn beschreven. Het is evenwel gebleken dat bepaalde fasen weliswaar aanwezig zijn, maar dat de werkzaamheden die daarbinnen plaatsvinden niet op bevredigende wijze verlopen zijn. Schematisch is het verloop van het planproces gelijk aan het proces zoals dit in het relatiemodel is aangegeven. Hoewel Suriname, wanneer men de gedifferentieerdheid van de verschillende planactiviteiten in ogenschouw neemt, een vergelijking met vele ontwikkelingslanden goed kan doorstaan, blijkt nochtans, dat kwalitatief een betere functionering van het planproces gewenst is.



## IV. NABESCHOUWING EN SAMENVATTING

### 1. INLEIDING

In deze nabeschuwing zal, naast een kort overzicht van wat in de voorafgaande delen aan de orde is gesteld, nagegaan worden in hoeverre de Surinaamse overheidsplanning in haar totaliteit overeenkomt met de meerdimensionale overheidsplanning zoals deze in een relatiemodel is weergegeven. Tevens zal worden ingegaan op de problemen waarmee het overheidsapparaat in Suriname geconfronteerd werd bij het op gang brengen van de overheidsplanning. Tot slot wordt getracht de praktische bruikbaarheid van het relatiemodel voor de meerdimensionale overheidsplanning voor de overheidsplanning in Suriname in het bijzonder en voor de ontwikkelingslanden in het algemeen aan te geven.

In het voorafgaande (deel II) is een relatiemodel ontwikkeld van de meerdimensionale overheidsplanning. Dat is die vorm van planning waarbij het plansubject bestaat uit alle onderdelen van de administratie van de uitvoerende macht van een staat die zich bezighouden met het opstellen van doeleinden en het vaststellen van maatregelen, d.w.z. het aangeven hoe de beschikbare middelen moeten worden aangewend om, uitgaande van een gegeven situatie, de gestelde doeleinden te bereiken en die tot object heeft alle facetten van land en volk, dat door de overheid, waarvan het plansubject deel uitmaakt, wordt bestuurd.

Vervolgens is in deel III aandacht geschonken aan de verschillende resultaten die uit het planproces van de Surinaamse overheid zijn voortgekomen. Tevens is nagegaan welke de onderlinge relaties zijn die tussen de verschillende soorten van plannen bestaan, door welke instanties zij zijn opgesteld en op welke wijze zij tot stand zijn gekomen. Bij de analyse van de verschillende plansoorten is vooral aandacht geschonken aan de gevolgde planprocedure. In mindere mate is ingegaan op de kwaliteit van de variabelen die daarbij gebruikt zijn. Bij verschillende plannen van de Surinaamse overheid kan geconstateerd worden dat de gebruikte coëfficiënten veel te optimistisch en dus onjuist zijn. Uiteraard bepalen deze mede de kwaliteit van het plan maar zij behoeven niet direct de planprocedure aan te tasten (zie het agrarische sectorplan). Bij de bespreking van de verschillende soorten van plannen is aangegeven in hoeverre zij comprehensief waren, m.a.w. in hoeverre de verschillende aspecten op de juiste wijze aan de orde zijn gesteld. Tevens zijn de onderlinge relaties tussen de verschillende plansoorten aan de orde gesteld, waardoor nagegaan kon worden in hoeverre in het planproces van de Surinaamse overheid sprake was van meerdimensionaliteit.

Zoals reeds eerder is gesteld is bij deze wijze van analyse niet te ontkomen aan een zekere oordeelsvorming van de verschillende plannen. Hierbij kan evenwel

niet gesproken worden van evaluatie en engere zin. Allereerst wordt het accent vooral gelegd op de gevolgde werkwijze en niet op de gebruikte variabelen. Aan de effecten die de verschillende plannen hebben gehad t.o.v. de ontwikkeling van Suriname wordt slechts zijdelings aandacht geschonken, terwijl dit bij een evaluatie-onderzoek centraal dient te staan. Ten slotte komt de oordeelsvorming t.a.v. de werkwijze die bij de verschillende plannen is gevolgd tot stand door een toetsing aan het relatiemodel voor de meerdimensionale planning. Dit model is in Suriname, gedurende de bestudeerde planperiode, niet doelbewust als raamwerk gebruikt, waarbinnen de diverse onderdelen van het planproces in Suriname moesten functioneren. Een en ander neemt evenwel niet weg dat een aantal resultaten van deze studie van belang kunnen zijn bij de evaluatie van de Surinaamse overheidsplanning.

## 2. DE PLANNING IN SURINAME EN HET MODEL VAN DE MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPANNING

Alvorens een conclusie te trekken t.a.v. de vraag, die de grondslag voor deze studie vormt, nl. in hoeverre de overheidsplanning in Suriname overeenkomt met de meerdimensionale overheidsplanning zoals deze in het relatiemodel is uitgewerkt, zullen eerst in het kort de resultaten van het planproces van de Surinaamse overheid die in hoofdstuk III zijn weergegeven, worden samengevat.

### 2.1. DE RESULTATEN VAN HET PLANPROCES

In de periode 1952–1964 is een drietal plannen uitgebracht die, wat betreft hun aard en eigenschappen, als nationale plannen kunnen worden gekarakteriseerd. Verwacht had mogen worden dat er een stijgende lijn t.a.v. de kwaliteit van deze plannen geconstateerd zou kunnen worden. Dit blijkt niet het geval. Mocht het plan 1952 al tekortkomingen hebben, dan zijn deze in vele gevallen voortgesprongen uit gebrek aan gegevens. In dit plan is evenwel een duidelijke conceptie voor de ontwikkeling van Suriname neergelegd. Tevens zijn hierin enige elementen aangeduid die, zo zij uitgevoerd en aangevuld waren, op den duur tot een planproces zouden hebben geleid, dat overeengekomen zou zijn met het model voor de meerdimensionale planning. Dit plan is evenwel nimmer officieel aanvaard en het definitieve Tien Jaren Plan 1954 bevatte, afgezien van een kwalitatieve formulering van de doeleinden, niet veel meer dan een globaal bestedingsprogramma.

Het Rapport van de Adviesraad is, mede dank zij de grotere hoeveelheid gegevens waarover men toen beschikken kon, gekomen tot een duidelijke formulering van de doelstellingen, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin. Het rapport kenmerkt zich evenwel door een grote onevenwichtigheid t.a.v. het programma van handelen. Zo is voor de landbouw in feite een sectorplan opgenomen, maar ontbrak er een duidelijk gericht nationaal beleid t.a.v. de investeringen in de industriële en sociale sector.

Het Raamwerk Integraal Opbouwplan van 1963 geeft een goede analyse van de bestaande situatie, en de potentiële ontwikkelingsmogelijkheden. Het volstaat evenwel met het toetsen van de door de Regering aangegeven doeleinden, die niet haalbaar bleken, zonder daartegenover andere wél realiseerbare doeleinden te stellen. Het programma van handelen is slechts voor een deel van de planperiode uitgewerkt en is niet in overeenstemming met de eerder in dit rapport geschetste ontwikkelingsmogelijkheden. De nationale plannen van 1952, 1954 en 1963 zijn door het Planbureau uitgebracht. Voor de tussentijdse herziening van het nationale plan van 1959 was een door de Regering ingestelde Adviesraad verantwoordelijk. Ondanks de vermelde tekortkomingen van deze plannen kan gesteld worden, dat in Suriname nationale planning heeft plaatsgevonden.

De regionale planning, waarvan het belang reeds in de grondslagen van een Tien Jaren Plan (1952) was aangegeven, is moeizaam op gang gekomen. Een

streekplan voor Coronie, in opzet gereed, is nooit uitgebracht (zie pag. 124). Ten slotte is in 1964 in samenwerking met het Bureau Landelijke Opbouw door een Missie van de E.E.G. een concept-streekplan voor Nickerie opgesteld. Deze Missie stond als gevolg van een contract, getekend door het Planbureau van Suriname en door de E.E.G., in feite in dienst van de Surinaamse planorganisatie; zij kon bij het opstellen van haar plannen gebruik maken van de bestaande planapparatuur en van alle gegevens waarover deze planorganisatie beschikte. Om deze redenen kan dit streekplan als een eerste aanloop van de regionale overheidsplanning worden beschouwd.

De lokale planning is als procedure in Suriname goed ontwikkeld. Vooral wanneer men deze vergelijkt met die in vele andere ontwikkelingslanden. Deze plannen zijn voor zover het het platteland betreft, door het Bureau Landelijke Opbouw opgesteld.

De sectorplanning is in Suriname reeds tot ontwikkeling gekomen, met name wat de landbouw betreft. Voor een aantal belangrijke sectoren van de Surinaamse economie ontbreekt evenwel een sectorplan, b.v. voor de industrie. Ook voor de dienstverlenende sector, b.v. het onderwijs, is geen sectorplan aanwezig. Wel is een sectorplan opgesteld voor de ruimtelijke ordening van de verzorgende eenheden van de dienstverlenende sectoren. De sectorplanning heeft zowel binnen het Planbureau als de verschillende departementen plaatsgevonden.

Met de evaluatie is in Suriname een begin gemaakt. Deze heeft zich gedurende de planperiode die in studie is genomen, voorlopig tot de agrarische sector beperkt. Nu er een studie-afdeling binnen het Planbureau is opgericht, die belast is met deze evaluatie, mag aangenomen worden dat de evaluatie zich ook tot andere sectoren zal uitstrekken.

Het planproces als zodanig blijkt in Suriname in grote lijnen op dezelfde wijze te zijn verlopen als in het model van de meerdimensionale overheidsplanning is aangegeven, zij het dat nog niet alle fasen volledig tot hun recht zijn gekomen.

Uit deze korte samenvatting blijkt dat de onderdelen (dimensies) van het proces van de meerdimensionale overheidsplanning, zoals deze in het relatiemodel zijn weergegeven (pag. 14-34), voor het merendeel in het proces van de overheidsplanning in Suriname aanwijsbaar zijn. Hieruit mag evenwel nog niet de conclusie getrokken worden, dat wat in Suriname op het gebied van de planning heeft plaatsgevonden, ook meerdimensionale overheidsplanning is in de zin van het ontwikkelde model.

Dit model is nadrukkelijk als relatiemodel aangeduid, d.w.z. dat eerst wanneer de onderdelen van het planproces zich tot elkaar verhouden op een wijze zoals dit in het model is aangegeven, men spreken mag van meerdimensionale overheidsplanning. Er zal dus nog na moeten worden gegaan of behalve de verschillende elementen ook de in het model aangegeven verbanden tussen de diverse onderdelen van het planproces van de Surinaamse overheid bewust onderkend zijn en dat daarmee bij de planprocedure rekening is gehouden.

## 2.2. DE RELATIES TUSSEN DE DIVERSE PLANSOORTEN

Bij de toetsing van de verschillende planresultaten is gebleken dat de relaties tussen de verschillende onderdelen, zoals die in het relatiemodel zijn aangegeven, ook in Suriname zijn aan te wijzen.

De relaties tussen het nationale plan en het streekplan zijn duidelijk tot uiting gekomen, toen bleek dat de Missie van de E.E.G. die het streekplan voor Nickerie moest opstellen, meende hiertoe eerst te kunnen overgaan, wanneer bekend was in welk nationaal kader dit streekplan diende te worden geplaatst.

De relatie tussen het nationale plan en het sectorplan is o.a. tot uitdrukking gekomen bij de uitwerking van de doeleinden van het agrarische sectorplan. In het plan voor de ruimtelijke ordening van de dienstverlenende sectoren komen sommige relaties die tussen de sectoren onderling bestaan naar voren. Dit geldt voor zover het de ruimtelijke ordening betreft. Eveneens komen deze relaties tussen de sectoren tot uitdrukking in het streekplan voor Nickerie, dat in feite de diverse sectorplannen, voor zover zij van belang waren voor deze streek, coördineert.

Voordat tot het opstellen van het streekplan Nickerie kon worden overgegaan, bleek dat naast de uitwerking van het nationale kader ook nog een gedeelte van het agrarische sectorplan moest worden opgesteld. In feite had dit ook voor de andere sectoren plaats moeten vinden. Dit is gebleken uit het feit dat de regionale uitwerking, zoals die voor het onderwijs in Nickerie heeft plaatsgevonden, eerst een definitief karakter zal kunnen krijgen wanneer deze aangepast wordt aan het sectorplan voor het onderwijs voor geheel Suriname. Hieruit blijkt de nauwe verbondenheid van de sectorplannen en het regionale plan.

De relaties tussen het streekplan en de lokale plannen en de lokale plannen onderling komen duidelijk tot uitdrukking in het Streekplan Nickerie, waarin namelijk een groot aantal lokale plannen is opgenomen met hun onderlinge relaties.

Voor het opstellen van lokale plannen is nodig, dat deze ingepast kunnen worden in het kader dat door sectorplannen en regionale plannen wordt aangegeven. Het ontbreken van zo'n kader heeft bij het opstellen van het lokale plan La Poule vele problemen met zich mede gebracht. Deze relaties zijn toen onderkend en dit heeft toen de noodzaak van de regionale en de sectorplanning duidelijk gemaakt.

Dat het accent, dat men in verschillende plansoorten op de sociale, economische en fysische aspecten legt, uiteenloopt, is naar voren gekomen in de verschillende plannen die besproken zijn. In het nationale plan staat het economische aspect centraal, zij het dat bij de doelstellingen sociale overwegingen een belangrijke rol hebben gespeeld. In het plan zelf zijn de sociale en fysische aspecten als afgeleide factoren te beschouwen. In het regionale plan voor Nickerie heeft men aan de verschillende aspecten ongeveer evenveel aandacht besteed. In het lokale plan La Poule is niet duidelijk naar voren gekomen dat hier het fysische facet een dominerende rol speelt. Dit vloeit o.a. voort uit het feit dat in het rapport, door het Bureau Landelijke Opbouw uitgebracht, in feite alleen

het sociaal-economische deel aan de orde is gesteld, omdat het technische deel reeds eerder was uitgebracht. Maar ook in dit sociaal-economische deel van het lokale plan bleek het landbouwtechnische aspect een belangrijk onderdeel te vormen.

De nauwe verbondenheid tussen de verschillende facetten treedt in de hiervoor genoemde plannen steeds weer op de voorgrond. Het verschil in accent dat op deze facetten gelegd is in de diverse sectoren, blijkt o.a. bij de twee behandelde sectorplannen, nl. het agrarische sectorplan waar het economische facet centraal staat en de sociale en fysieke facetten ook al zijn deze van essentieel belang, ten slotte van het economische facet zijn afgeleid. In het sectorplan voor de ruimtelijke ordening van sociale en economische verzorgende eenheden, is het sociale facet weliswaar primair maar domineert in feite het fysieke facet.

In het relatiemodel is ervan uitgegaan dat elk onderdeel van het planproces en dus ook van het daaruit voortvloeiende plan aandacht besteedt aan zowel de sociale, economische als de technische aspecten van het betrokken planobject. M.a.w. elk uitgebracht plan moet een comprehensief karakter hebben. Wel zal in de verschillende soorten plannen de nadruk die op de diverse aspecten wordt gelegd verschillen.

Bij de bespreking van de verschillende resultaten van het planproces van de Surinaamse overheid is gebleken dat in elke plansoort de verschillende facetten aan de orde zijn gekomen en eveneens dat de nadruk die daarbij op een of meerdere facetten wordt gelegd belangrijk verschilt tussen de diverse plansoorten. Aan de eis van comprehensiviteit in de zin van het relatiemodel is in het algemeen voldaan. Wat niet inhoudt dat bij sommige plannen de comprehensiviteit niet beter uitgewerkt had kunnen worden.

Het planproces in Suriname is, zoals in par. 8 van deel III blijkt, in grote lijnen verlopen conform het proces zoals dit in het relatiemodel is aangegeven. Bij de behandeling van de plannen van de verschillende niveaus is naar voren gekomen dat b.v. op het nationale niveau de doelstelling een centrale plaats inneemt en het programma van handelen schematisch wordt aangegeven. Het regionale en sectorplan wijden veel aandacht aan de verdere uitwerking van de doeleinden, maar daarnaast neemt het programma van handelen een belangrijke plaats in. Bij de lokale planning ligt het zwaartepunt duidelijk op de uitwerking van het programma van handelen.

Uit deze samenvatting volgt, dat het merendeel van de relaties, die in het model zijn aangegeven (pag. 34-40) ook in het planproces van de Surinaamse overheid zijn aan te wijzen. Tevens is gebleken dat men een deel van deze relaties heeft onderkend en daarmee, b.v. bij het opstellen van het streekplan voor Nickerie heeft gewerkt.

### 2.3. DE TOETSING VAN HET PLANPROCES VAN DE SURINAAMSE OVERHEID IN ZIJN TOTALITEIT AAN HET RELATIEMODEL

Uit het voorgaande blijkt dat de meeste elementen en relaties, vermeld in het relatiemodel van de meerdimensionale overheidsplanning, aanwijsbaar zijn in

het planproces van de Surinaamse overheidsplanning in de periode van 1952 tot 1964. Toch geeft dit nog niet het recht te spreken van meerdimensionale overheidsplanning in de zin van het relatiemodel. Hiervan kan eerst sprake zijn wanneer alle belangrijke onderdelen van het planobject in het planproces betrokken zijn geweest. Bovendien moeten, voordat van een wezenlijk functioneren van het meerdimensionale planproces gesproken kan worden, de verschillende relaties doelbewust in een onderling verband tot stand zijn gekomen, op de wijze zoals in het relatiemodel is aangegeven.

Het bestaan van één regionaal plan is niet voldoende (pag. 43). Weliswaar is het element regionale planning dan aanwezig, maar slechts voor een bepaald onderdeel van het planobject. Voor meerdimensionale overheidsplanning is nodig dat voor alle streken van belang voor de ontwikkeling van het land een regionaal plan bestaat of dat werkzaamheden aan de gang zijn om hiertoe te geraken. Eerst in dat geval kunnen de relaties tussen b.v. het nationale plan en de regionale plannen geheel tot hun recht komen. Hetzelfde geldt voor de sectoren. Het bestaan van een agrarisch sectorplan op zichzelf is niet voldoende. Voor alle belangrijke sectoren dienen sectorplannen te worden opgesteld. Dit wil niet zeggen dat alle sectorplanning door de overheid zelf dient te geschieden voordat van meerdimensionale overheidsplanning gesproken kan worden. Wanneer zoals in Suriname het particuliere initiatief zorg draagt voor de ontwikkeling van de mijnbouwsector, dan kan de overheid volstaan met deze ontwikkeling in grote lijnen in haar eigen nationale en regionale plannen op te nemen.

In Suriname zijn niet alle belangrijke onderdelen van het planobject, op de wijze zoals in het relatiemodel aangegeven, in het planproces betrokken geweest. Zo ontbrak nog een belangrijk deel van de sectorplanning, en was de regionale planning nog maar nauwelijks op gang gekomen. Ook t.a.v. vele relaties kan gesteld worden dat deze vaak wel onderkend zijn, maar dan achteraf, en niet als belangrijke verbanden die consequent in het planproces onderkend en gebruikt moesten worden. Men kan stellen dat deze relaties gedeeltelijk aan de orde zijn gekomen ten gevolge van de logische inhoud van het model, maar niet omdat men zich van de aanvang af ervan bewust was.

Men kan zich bij de bestudering van het planproces van de overheid in Suriname niet aan de indruk onttrekken dat, naarmate er een groter deel van het planobject door de planning wordt bestreken – en dit houdt in dat er een groter aantal plannen en plansoorten tot stand komt – het inzicht t.a.v. de relaties die bestaan tussen de verschillende onderdelen van het planproces en de daaruit voortvloeiende plansoorten, eerder verminderd dan vermeerderd is. Als gevolg van de veelheid van plannen overziet men het geheel van het proces van overheidsplanning niet meer. Het is begrijpelijk dat men door de veelomvattendheid van het meerdimensionale planproces de neiging heeft zich in een of meerdere onderdelen van het geheel te verliezen. Vandaar dat een overzichtelijk schema, waarin alle planactiviteiten zijn opgenomen en waarin de onderlinge relaties zijn aangegeven, noodzakelijk is. In Suriname heeft het, door het ontbreken van zo'n schema, vaak aan inzicht t.a.v. de onderlinge relaties van de onderdelen van het planproces ontbroken.

Wel kan gesteld worden dat men zich gedurende de planning van vele relaties van het planproces bewust is geworden en dat men, met name bij de planning voor het platteland, de meerdimensionale planning heeft benaderd. De overheidsplanning heeft zich dus ontwikkeld in de richting van de meerdimensionale planning. Wanneer voor een aantal belangrijke onderdelen van het planobject, zoals b.v. de industriële sector en de voornaamste sociale en economische dienstverlenende sectoren alsmede voor de belangrijkste streken van Suriname, waaronder het gebied rond Paramaribo, Commewijne en Coronie, streekplannen worden opgesteld en wanneer bij de uitwerking voldoende aandacht aan de, reeds ten dele in Suriname onderkende, relaties van het planproces wordt geschonken, dan zal van een meerdimensionale planning in Suriname gesproken kunnen worden.

Uitgaande van de in het verleden opgedane ervaring en de gegevens die momenteel in Suriname beschikbaar zijn moet het voor een competente planorganisatie mogelijk zijn om binnen enkele jaren te komen tot meerdimensionale overheidsplanning in de zin van het relatiemodel. Wanneer was doorgevoerd op de gedachten en inzichten die binnen de plannende organisaties in Suriname in de loop der jaren zijn ontwikkeld, dan had men reeds enige tijd terug van meerdimensionale planning in Suriname kunnen spreken. Reeds in het rapport Grondslagen voor een Tien Jaren Plan zijn op schematische wijze de grondgedachten neergelegd, die na uitwerking en toepassing tot meerdimensionale overheidsplanning hadden kunnen leiden. In Suriname was een gunstige situatie om een snelle ontwikkeling van zijn planorganisatie te realiseren. Allereerst had men, voor een ontwikkelingsland, de beschikking over een groot aantal goed onderlegde ambtenaren, een aantal dat in de laatste jaren nog belangrijk is toegenomen. Hierbij dient evenwel opgemerkt te worden dat de bestuurservaring van dit ambtenarencorps zeer gering was. Daarnaast beschikte Suriname aanvankelijk over ruime ontwikkelingsfondsen, waardoor geen financiële belemmeringen voor de opbouw van een goede planorganisatie bestonden.

Uitgaande van dit gunstige ontwikkelingsklimaat mag de ontwikkeling van het proces van overheidsplanning in Suriname teleurstellend worden genoemd.

Het uitspreken van dit oordeel wordt verantwoord geacht omdat, bij de bespreking van de verschillende resultaten van de Surinaamse overheidsplanning, is gebleken dat het ontbreken van een geordend inzicht in de relaties van het planproces de ontwikkeling van deze overheidsplanning in ongunstige zin heeft beïnvloed. Het trage op gang komen van de streekplanning is daarvan een voorbeeld. De incidentele resultaten bij de sector- en regionale planning zijn een belemmering geweest voor het tot stand komen van een evenwichtig en geïntegreerd programma van handelen. Men kan pas, nadat ook plannen voor de overige – voor de ontwikkeling van Suriname van belang zijnde – regio zijn opgesteld, door onderlinge vergelijking vaststellen of een concentratie van fondsen, zoals dat in het streekplan voor Nickerie is voorgesteld, verantwoord is. Hetzelfde geldt voor de sectorplanning. Een eenzijdige sectorale of regionale planning kan ernstige onevenwichtigheden in de sociaal-economische structuur van een land tot gevolg hebben. Er zal dus niet alleen met alle relaties van het



planproces moeten worden rekening gehouden, maar zij zullen op alle onderdelen van het gehele planobject moeten worden toegepast.

Het feit dat de besproken soorten plannen alle voldoen aan de eis van comprehensiviteit houdt, zoals reeds op pag. 22 is aangegeven, niet in dat er ook sprake is van multidimensionaliteit. Comprehensiviteit heeft namelijk alleen betrekking op de relaties die er tussen de verschillende facetten van het planobject bestaan.

Het ontbreken van een helder inzicht in de noodzakelijke multidimensionaliteit van de overheidsplanning is een van de belangrijkste redenen dat men er in Suriname niet in geslaagd is een evenwichtig ontwikkelingsprogramma op te stellen. Mede als gevolg hiervan heeft de ontwikkeling van Suriname niet die resultaten bereikt die men redelijkerwijze had mogen verwachten. Voor het verkrijgen en het behouden van een inzicht in het complexe verschijnsel van de meerdimensionale overheidsplanning, kan het relatiemodel zoals in hoofdstuk II is aangegeven van nut zijn.

De multidimensionaliteit, die tot uiting komt doordat alle onderdelen van het planproces en de daaruit voortkomende resultaten nauw verband met elkaar houden, brengt een aantal problemen t.a.v. de presentatie met zich mede. Is men bezig met nationale planning dan zal men, als gevolg van de vele relaties tussen dit onderdeel van het planproces met b.v. de regionale of sectorplanning geneigd zijn ook onderdelen van het overige planproces in zijn uiteindelijke rapport op te nemen. Ditzelfde probleem doet zich bij andere soorten van planning voor. Hierop is reeds op pag. 95 ingegaan. Alleen een goed inzicht in de specifieke taak van ieder van de onderdelen van het planproces zal het mogelijk maken een onnodige overlapping in de presentatie, of een onjuiste bijeenvoeging van verschillende plansoorten, te vermijden. Ook hierbij kan het relatiemodel van de meerdimensionale overheidsplanning een belangrijke rol spelen.

Uit het voorgaande mag niet de conclusie worden getrokken dat de overheidsplanning in Suriname op lager niveau zou staan dan in andere ontwikkelingslanden. Integendeel, beziet men de verscheidenheid van de Surinaamse overheidsplanning en bij bepaalde plantypen de kwaliteit van de plantechnieken, dan kan zij een vergelijking met de overheidsplanning in andere ontwikkelingslanden zeer goed doorstaan, maar het wordt onjuist geacht, en voor de ontwikkeling van Suriname ongewenst, wanneer men als enige maatstaf voor de ontwikkeling van het planproces gebruik maakt van een vergelijking met andere ontwikkelingslanden. Belangrijker is na te gaan of, gelet op het niveau waarvan men is uitgegaan en de omstandigheden waaronder de ontwikkeling van de planprocedure heeft plaatsgevonden, van een bevredigende vooruitgang kan worden gesproken. Dit moet ontkennend worden beantwoord.

Hierna zal worden aangegeven welke problemen zich rond de ontwikkeling van het planproces in Suriname hebben voorgedaan.

### 3. PROBLEMEN ROND DE ONTWIKKELING VAN HET PLANPROCES VAN DE SURINAAMSE OVERHEID

#### 3.1. DE PLAATS VAN DE PLANNING IN HET PROCES VAN OVERHEIDSACTIVITEITEN IN SURINAME

De meerdimensionale overheidsplanning is een bestuurs techniek die met name van belang is voor het politiek verantwoordelijke deel van een staat bij de bepaling van haar ontwikkelingsbeleid. In hoeverre dit instrument door de regering zal worden gebruikt hangt uiteraard in belangrijke mate af van de waardering die een regering aan de overheidsplanning toekent. Deze waardering is in Suriname mede beïnvloed door het feit dat de overheidsplanning nauw verbonden is geweest met de hulpverlening die Nederland heeft verstrekt. Mede als gevolg van de aanvankelijk zeer intensieve controle van Nederland op de uitgaven van het Tien Jaren Plan, is het politiek verantwoordelijke deel van de Surinaamse Overheid de planning steeds meer gaan zien als een van buitenaf opgelegde verplichting waaraan men zich moest onderwerpen om de toegezegde fondsen, noodzakelijk voor de ontwikkeling, te verkrijgen. In de periode 1955 – 1960 ontstaat een situatie die door DOST als volgt wordt getypeerd: 'De financiële bijdrage van Suriname en de politieke verantwoordelijkheid van de Surinaamse ministeries voor de uitvoering van Tien Jaren Plan-projecten werd onder deze omstandigheden meer gezien als een passieve formaliteit van de ontvangende partij. De planopstelling van het Tien Jaren Plan was dan ook geheel een aangelegenheid die grotendeels buiten de gewone bezigheden van het uitvoerende bewind werden gehouden.' (DOST 1963, p. 175).

Hoewel de ontwikkeling van Suriname in het centrum van de belangstelling stond had de planning en de uitvoering ervan in het gehele proces van overheidsactiviteiten een excentrische plaats. D.w.z. dat de activiteiten rond het Tien Jaren Plan, na de totstandkoming ervan in 1954, in belangrijke mate geconcentreerd bleven in de diverse planorganen. Een wezenlijke integratie met de andere overheidsactiviteiten bleef, afgezien van het Ministerie van Landbouw, Vee- teelt en Visserij en het Ministerie van Openbare Werken en Verkeer, meestal achterwege.

Dat men de overheidsplanning aanvankelijk niet als een essentiële zaak voor de Surinaamse ontwikkeling zag mag ook afgeleid worden uit het personeelsbeleid. De bezetting van praktisch alle planorganen bestond, gedurende het merendeel van de bestudeerde planperiode, voor het grootste deel uit Nederlanders. In feite waren de planapparaten de laatste overheidsorganisaties waar Nederlanders door Surinamers werden vervangen. Als gevolg van de lage salariering moest men vaak met onervaren krachten, afkomstig van buiten Suriname, werken, die wanneer zij na 3 of 5 jaar goed ingewerkt waren, het land meestal verlieten. Deze lage salariering vond haar oorsprong, althans in de aanvang, niet in het gebrek aan fondsen maar in administratieve regels. Als gevolg hiervan ontstond een discontinuïteit die ongetwijfeld een van de belangrijkste oorzaken voor de trage ontwikkeling van de overheidsplanning is geweest.

Er kan niet aan de indruk worden ontkomen dat de Surinaamse regeringen bewust of onbewust door dit personeelsbeleid getracht hebben de invloed van de planorganen, een invloed die gedurende een periode tevens gevoeld werd als een invloed van Nederland, te beperken. Zo is het opmerkelijk dat men zelden gebruik heeft gemaakt van de ervaringen van personen die in het verleden nauw met de planning betrokken zijn geweest. Veel van de, in de planorganisaties, benoemde personen bleken meestal meer geschikt voor een begeleidende functie t.a.v. de bestaande plannen dan voor een actieve en creatieve medewerking aan het ontwerpen van nieuwe plannen voor de toekomstige ontwikkeling.

De politieke neutraliteit van het Planbureau had ongetwijfeld belangrijke voordelen. Deze neutraliteit van een planorgaan mag evenwel niet inhouden dat de planner het zonder een goed politiek inzicht kan stellen. Voor een nauwe samenwerking tussen planorganen en regering is het noodzakelijk dat de planners zich bewust zijn van het politieke kader waarbinnen zij moeten werken. Gebrek aan politiek inzicht kan de planning tot een steriele activiteit maken en het gevaar bestaat dat er een situatie gaat ontstaan zoals door KOOL (1964, p. 109) beschreven wordt. 'Planning in a democratic country like Surinam can be defined as an interesting activity for a group of planners or a useful subject for debates in parliament, but it has never been looked upon as a serious and well timed national effort to remedy the backwardness of the country. All the activities concerned with the Ten Year Plan have been considered by the general public as just another example of administrative expenditure.' Een intensieve voorlichting van parlement en bevolking is noodzakelijk, wil de bevolking interesse blijven tonen voor ontwikkeling. Anders bestaat er inderdaad het gevaar dat de planorganen slechts als kostbare maar weinig nuttige organisaties worden ervaren. Hieruit blijkt dat het gehele planproces zoals dit hiervoor beschreven is, slechts invloed op de ontwikkeling van het land zal hebben wanneer het werkelijk geïntegreerd is in het totale proces van overheidsactiviteit.

In de hiervoor weergegeven situatie hebben sinds 1960 belangrijke veranderingen plaatsgevonden. Zo bestaat tegenwoordig het personeel van de planorganen overwegend uit Surinamers. Uit de ontwikkelingen die er in de nationale planning hebben plaatsgevonden kan men afleiden dat er een grotere politieke invloed op de planning wordt uitgeoefend. Dit is op zich een gunstige ontwikkeling. Gezien de enorme invloed die de plannen op de Surinaamse samenleving hebben, is het noodzakelijk dat zij politiek aanvaardbaar zijn. Zo dit niet het geval is dan zullen op een later tijdstip plannen, die technisch en economisch geheel gezond zijn, het gevaar lopen politiek geblokkeerd te worden.

Deze politieke invloed mag evenwel niet zover gaan dat de overheidsplanning in stede van een bestuurstechniek een louter politiek instrument wordt. Wanneer de finale doeleinden zo hoog gesteld worden dat maar een zeer klein deel daarvan gerealiseerd kan worden dan krijgt het plan dezelfde waarden als het verkiezingsmanifest van een politieke partij. Het nationale plan kan ook aan de buitenlandse politiek ondergeschikt worden gemaakt. Zo ziet men dat vele regeringen van ontwikkelingslanden trachten via een opgeschroefd programma omvangrijke fondsen van buitenaf aan te trekken. Wanneer de overheidsplanning

in hoofdzaak hiervoor gebruikt wordt dreigt er een ernstige situatie te ontstaan. Op de lange termijn zal immers duidelijk worden dat de uitgebrachte plannen slechts dienden als lokaas voor binnenlandse kiezers of buitenlandse geldschieters. Van het overtrokken plan zal slechts een gering deel van de doeleinden gerealiseerd kunnen worden. Dit zal frustrerend zijn voor bevolking, regering en planorganen en uiteindelijk tot resultaat hebben dat de overheidsplanning als bestuurstechniek in discrediet geraakt. Op deze wijze brengt de overheid een van haar belangrijkste middelen, om tot een geïntegreerde ontwikkeling van het land te komen, in gevaar. De indruk wordt verkregen, wanneer men de ontwikkeling van de nationale planning in Suriname nagaat, dat er in de laatste jaren een tendens bestaat in de hiervoor aangegeven richting.

De aanvankelijk excentrische plaats van de overheidsplanning in het totaal proces van de overheidsactiviteit, het gevoerde personeelsbeleid en de daaropvolgende fase waar meer de ideële als de reële doelstellingen de grondslag hebben gevormd voor de overheidsplanning zijn oorzaken geweest van de trage ontwikkeling van de overheidsplanning van Suriname in de richting van de meerdimensionale overheidsplanning.

### 3.2. DE ORGANISATIE VAN DE OVERHEIDSPLANNING

Het Planbureau is belast met de nationale planning, het Bureau Landelijke Opbouw met de planning voor het platteland op regionaal en lokaal niveau en het Bouwbureau met de projectplanning. Het feit dat de plaats van de verschillende planinstanties in de overheidsorganisaties sinds hun oprichting herhaaldelijk is gewijzigd, zowel wat betreft het departement waarin ze waren ondergebracht als niveau waarop ze waren geplaatst (zie schema 6), geeft aan dat men nog geen duidelijk inzicht had t.a.v. de juiste positie die deze planorganisaties in het totaal van het overheidsapparaat moesten innemen. Bovendien rijst de vraag of in een land met de omvang van Suriname een opsplitsing van taken zoals die bestond tussen het Planbureau en het Bureau Landelijke Opbouw, noodzakelijk en gewenst is.

De opdeling van het planapparaat in verschillende planorganen en de herhaalde reorganisaties hebben tot gevolg gehad dat in Suriname de ontwikkeling van de planning in de richting van de meerdimensionale overheidsplanning is vertraagd. Zoals op pag. 64 is aangegeven zijn momenteel de belangrijkste planorganen samengevoegd.

### 3.3. DE NEVENTAKEN VAN DE PLANORGANISATIES

De meeste planorganen in Suriname waren behalve met planning ook met andere taken belast. Het is duidelijk gebleken dat dit een nadelige invloed heeft gehad op de planactiviteiten.

Het Planbureau was behalve met een planningstaak, die overwegend op het nationale niveau lag en zich ten dele over de sectoren uitstreckte, tevens belast met de administratie en de coördinatie van de uitgifte van de ontwikkelings-

fondsen. Dit had tot gevolg dat in de periode 1955-1958 'het Planbureau zelf was vervallen tot een administratief kantoor zonder werkelijke planologische (sic) instelling' (DOST 1963, p. 176).

Het Bureau Landelijke Opbouw had naast planning ook onderzoek en inventarisatie tot haar taak. Bij het streekplan Coronie bleek duidelijk dat een combinatie van deze twee taken het gevaar in zich heeft dat de planning in het gedrang komt. Doordat men zelf de gegevens moest verzamelen had men te weinig tijd en te weinig de mogelijkheid zich van deze gegevens te distantieren en deze, in stede met de optiek van de onderzoeker, te bezien in het licht van de planning. Deze combinatie van taken heeft noch de planning noch het onderzoek een goede dienst bewezen.

Uiteraard speelde ook de personeelsbezetting een rol, maar in de praktijk is gebleken dat de planning wanneer deze op de juiste wijze wordt bedreven, d.w.z. wanneer zij als een continu proces wordt gezien, de gehele aandacht opeist. Daar planning steeds op lange termijn werkt, bestaat het gevaar dat bij een combinatie van functies de problemen van alle dag (administratie, coördinatie, uitvoering van een lopend onderzoek) de voorrang krijgen.

Het feit dat de belangrijkste planorganen belast waren met meerdere taken heeft een gezonde ontwikkeling van het planningsproces van de overheid in Suriname belemmerd.

#### 3.4. DE PERIODE WAARIN HET PROCES VAN DE OVERHEIDSPANNING IN SURINAME TOT ONTWIKKELING KON KOMEN

Bij de beschrijving van de optimale gang van zaken van het planproces is tevens aangegeven dat er een zekere aanloopperiode nodig is voordat het normale verloop van het meerdimensionale planproces verkregen kan worden (pag. 42). Geconstateerd kan worden dat in vele onderontwikkelde landen de lokale planning reeds werd bedreven voordat nationale planning had plaatsgevonden. Is eenmaal een nationaal plan opgesteld dan wordt men meestal in verband met tijdgebrek, gedwongen de aandacht op de lokale en projectplanning te concentreren, ook al zijn de regionale en sectorplannen nog niet gereed.

Geraamd wordt dat, bij een voorspoedige ontwikkeling van het planproces, over het algemeen 5 tot 10 jaar nodig zijn, alvorens het gehele meerdimensionale planproces verloopt op de wijze zoals dit in het relatiemodel is weergegeven.

In dit licht bezien is de gang van zaken in Suriname, gezien de goede start, teleurstellend. Er evenwel van uitgaande dat bij een goede toepassing van de momenteel t.a.v. Suriname bekende planervaringen binnen enkele jaren (zie pag. 190) een planning conform het model van de meerdimensionale planning tot stand is te brengen, behoeft dit geen ongerustheid te verwekken. Veel ernstiger is het feit dat, zo bepaalde tendensen die hiervoor besproken zijn zich voortzetten, het planproces van de overheid in Suriname in stede van een wezenlijke bestuurstechniek, wat de meerdimensionale overheidsplanning is, dreigt te worden tot een louter politiek instrument.

## 4. DE BRUIKBAARHEID VAN HET RELATIEMODEL VOOR DE MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPLANNING

### 4.1. DE BRUIKBAARHEID VAN HET RELATIEMODEL VOOR SURINAME

In het voorgaande is vastgesteld dat de overheidsplanning in Suriname reeds een aantal elementen en relaties van de meerdimensionale overheidsplanning in zich heeft. Alvorens evenwel van een wezenlijke meerdimensionale overheidsplanning zou kunnen worden gesproken moet allereerst het gehele planobject in de planning worden betrokken en zal bij het planproces doelbewust rekening moeten worden gehouden met de relaties zoals deze in het model zijn weergegeven.

De vraag rijst evenwel of de vorm van planning zoals deze in hoofdstuk II is uitgewerkt wel een bruikbaar planproces is voor Suriname. Door het stellen van deze vraag wordt de wenselijkheid van de overheidsplanning in het algemeen en van de meerdimensionale overheidsplanning in het bijzonder discutabel gesteld.

Er is van uitgegaan dat de overheidsplanning in ontwikkelingslanden in de huidige situatie noodzakelijk is om de volgende redenen (zie ook pag. 1). In de ontwikkelingslanden beoogt men op een zo kort mogelijke termijn een aanzienlijke sociaal-economische vooruitgang tot stand te brengen. Hiervoor moet men over grote hoeveelheden kapitaal alsmede een omvangrijke kennis kunnen beschikken, die in deze landen meestal niet aanwezig is. Het politieke klimaat in de meeste ontwikkelingslanden is van dien aard dat voor de particuliere ondernemer (zowel de binnenlandse als de buitenlandse) maar weinig ruimte wordt gelaten, zodat niet verwacht mag worden dat deze dezelfde dominerende rol zal kunnen vervullen als de entrepreneurs in het ontwikkelingsproces van de westerse landen.

Het is voor de regeringen van de ontwikkelingslanden mogelijk om, door multilaterale en bilaterale hulp, voor een deel te voorzien in het tekort aan kapitaal en technische kennis. Als gevolg van deze binnenlandse en internationale constellatie is de overheid van deze landen de belangrijkste motor geworden van het gehele ontwikkelingsproces. Waar deze regeringen met beperkte middelen een zeer omvangrijk samenstel van doeleinden wensen te bereiken is een optimaal gebruik van deze middelen dringend gewenst. Dit kan alleen dan worden bereikt wanneer deze regeringen een planmatig opgezet beleid voeren.

Vervolgens komt aan de orde of de planning zoals deze in het relatiemodel wordt aangegeven, wel de aangewezen vorm is voor de overheidsplanning in ontwikkelingslanden. De ervaringen in de ontwikkelingslanden sinds de tweede wereldoorlog hebben duidelijk aangetoond dat incidentele pogingen om de ontwikkeling van deze landen op gang te brengen slechts zelden kans van slagen hebben. Daar de meeste ontwikkelingsimpulsen zwak zijn, is het noodzakelijk een zo gunstig mogelijk klimaat te scheppen, wil men een verantwoorde sociaal-economische groei tot stand brengen. Vooral aan de nauwe samenhang tussen de sociale, economische en fysische aspecten is in de laatste decennia meer aandacht geschonken. Het begrip comprehensieve planning, waarin deze aspecten

alle op een evenwichtige wijze tot hun recht komen, is momenteel algemeen bekend. In het relatiemodel is van deze nauwe samenhang uitgegaan en de meerdimensionale overheidsplanning dient op elk moment van het planproces een comprehensieve planning te zijn.

Het is evenwel niet voldoende dat alleen aan de integratie van de verschillende aspecten aandacht wordt geschonken. Er zijn ook andere relaties die evenzeer van grote betekenis zijn en die duidelijk naar voren zijn gekomen in het relatiemodel. Dat deze relaties niet alleen voorkomen in een theoretisch model, maar praktische realiteit zijn, is gebleken bij de bespreking van de overheidsplanning in Suriname. Zonder dat van een relatiemodel voor de overheidsplanning is uitgegaan, zijn de instanties die bij de overheidsplanning waren betrokken in de praktijk gestoten op het grootste deel van de relaties die in het model voor de meerdimensionale overheidsplanning zijn aangegeven. Voor een verantwoorde ontwikkeling is het noodzakelijk dat de verschillende plansoorten, die ieder op zichzelf comprehensief dienen te zijn, weer onderling op elkaar worden afgesteld. Wil dit op een efficiënte en systematische wijze kunnen geschieden dan moet men, voordat met de planning wordt aangevangen, een inzicht hebben in het gehele planproces van de overheid en de relaties die tussen de onderdelen van dit proces bestaan.

Om dit inzicht te verkrijgen wordt het relatiemodel van de meerdimensionale overheidsplanning voor Suriname een bruikbaar hulpmiddel geacht. Een verdere ontwikkeling van de huidige overheidsplanning in de richting van het proces van meerdimensionale overheidsplanning, zal een geïntegreerde ontwikkeling van Suriname aanzienlijk kunnen bevorderen. Hierbij dient erop gewezen te worden dat eerst dan realistische resultaten uit de meerdimensionale overheidsplanning zullen voortkomen wanneer bij het toepassen van de diverse plan-technieken uitgegaan wordt van realistische variabelen.

#### 4.2. DE BRUIKBAARHEID VAN HET RELATIEMODEL VOOR DE OVERHEIDSPANNING IN ONTWIKKELINGSLANDEN

Hetgeen in de voorgaande paragraaf aan de orde is gesteld, geldt ook in grote lijnen voor andere ontwikkelingslanden. Voor een verantwoord functioneren van de meerdimensionale overheidsplanning en in feite voor het tot stand komen van ieder ontwikkelingsproces, is het noodzakelijk dat een bepaald sociaal en politiek klimaat bestaat. Hierna volgt een aantal voorwaarden die voor het goed verlopen van het planproces gewenst zijn:

- a. Voor de ontwikkeling van een land is een zekere continuïteit van het beleid van groot belang. Deze continuïteit behoeft niet direct in verband te staan met een stabiele regering. Wel is een continuïteit binnen de administratie van het overheidsapparaat en dus ook bij de planorganen noodzakelijk.
- b. Het politiek verantwoordelijk deel van de uitvoerende macht moet bereid zijn de planning te accepteren als een bestuurstechniek die essentieel is voor de ontwikkeling van het land. Tevens dient de regering bereid te zijn uit de resul-

taten van haar eigen planning consequenties ten aanzien van haar politiek en sociaal-economisch beleid te trekken.

c. De overheidsplanning zal alleen dan effect hebben op de ontwikkeling van het land wanneer het administratieve apparaat niet alleen in staat zal zijn een verantwoorde planning tot stand te brengen, maar deze ook zal kunnen uitvoeren.

d. Voordat een verantwoorde planning kan plaatsvinden moet men kunnen beschikken over voldoende gegevens van sociale, economische en fysische aard.

In vele ontwikkelingslanden zullen deze condities ontbreken en aangenomen mag worden dat nog veel tijd zal verstrijken voordat in het merendeel van de ontwikkelingslanden sprake zal zijn van meerdimensionale overheidsplanning.

De bruikbaarheid van het relatiemodel voor de meerdimensionale overheidsplanning is voor de ontwikkelingslanden vooral gelegen in het feit dat het een raamwerk geeft waarin men de verschillende planactiviteiten kan plaatsen, ook al zijn deze niet op de wijze tot stand gekomen zoals dit in het relatiemodel is weergegeven. Zodoende wordt het mogelijk na te gaan welke lacunes er nog in het planproces aanwezig zijn en op welke manier deze moeten worden aangevuld. Op deze wijze kan in de loop van de tijd een zekere orde en samenhang in het planproces van de overheid worden geschapen, die anders eerst na verlies van veel kostbare tijd tot stand zal kunnen komen.

Tevens laat het model duidelijk zien dat de overheidsplanning een continu proces is dat nauw verweven is met het geheel van de overheidsactiviteiten. De planning houdt niet op wanneer een plan uitgebracht is. In vele ontwikkelingslanden dreigt men planning als een magische formule te zien, als een panacee dat eenmaal op papier vastgelegd zonder meer effect zal hebben. Het relatiemodel laat zien dat slechts effect van de planning verwacht mag worden als het planproces zelf geheel geïntegreerd is met de overige overheidsactiviteiten en daarin continu werkzaam is.

Het denken in een modelvorm zoals dit in deel II is aangegeven, heeft vooral waar het zo'n ingewikkelde en vaak weinig overzichtelijke materie als de overheidsplanning in ontwikkelingslanden betreft, belangrijke voordelen. Toch zal men waakzaam moeten zijn dat men het model niet als absoluut gaat zien. Het mag slechts dienen als een middel om orde te scheppen in de veelomvattende en complexe activiteiten, waaruit het proces van de overheidsplanning bestaat. Reeds bij de definitie van het begrip model is naar voren gekomen dat dit slechts een zeer schematisch beeld van de feitelijke situatie geeft. Het hier geschetste relatiemodel is een streefmodel voor de overheidsplanning, dat voor iedere situatie opnieuw zal moeten worden aangepast. Voor deze aanpassing is binnen het model voldoende ruimte aanwezig.

#### 4.3. MEERDIMENSIONALE OVERHEIDSPLANNING EN DE ONTWIKKELINGSHULP

De ontwikkelingslanden hebben grote behoeften aan kapitaal en technische bijstand. Deze zullen ten dele verkregen moeten worden van de meer ontwikkelde landen. De hulpverlenende mogendheden wensen meestal een inzicht te



hebben in de wijze waarop de door hen ter beschikking gestelde fondsen zullen worden besteed. Dit noodzaakt vele regeringen van de ontvangende landen over te gaan tot het opstellen van plannen. Op zichzelf mag dit een gunstige ontwikkeling worden genoemd, waar evenwel een aantal gevaren aan verbonden zijn. Door verschillende ontwikkelingslanden worden nl. plannen opgesteld die, zoals reeds eerder is opgemerkt, in feite alleen dienen om buitenlandse financiers aan te trekken. Het blijkt evenwel dat zij vaak niet als plannen worden beschouwd, die in feite ook zullen moeten worden uitgevoerd. Dit wil zeggen dat men de planning in deze ontwikkelingslanden niet ziet als een essentiële bestuurstechniek die moet dienen om het uiteindelijke overheidsbeleid vast te stellen. In dit verband is de meerdimensionale overheidsplanning van belang, zowel voor het hulpontvangende als het hulpverlenende land. Het relatiemodel van de meerdimensionale overheidsplanning geeft een inzicht in de aard van de verschillende plannen en hun onderlinge relaties, zij het in een schetsmatige vorm. Zodoende wordt het duidelijk of de financiering van een bepaald lokaal of regionaal plan zinvol is en of nog op b.v. regionaal niveau of binnen een sector bepaalde voorzieningen moeten worden getroffen. Het hulpverstrekkende land weet zodoende dat de door hem verleende hulp tot zijn recht zal kunnen komen. Daar dit door vele donorlanden op prijs wordt gesteld, betekent het dat wanneer het ontvangende land via de meerdimensionale overheidsplanning een duidelijk inzicht kan verschaffen in de omvang en de aard van zijn behoeften aan kapitaal en technische bijstand, het over het algemeen op een grotere bereidheid tot hulpverlening kan rekenen dan wanneer het alleen een globaal nationaal ontwikkelingsplan of incidentele plannen als basis voor een financieringsprogramma naar voren brengt.

Om dit planproces tot stand te brengen zal in vele gevallen technische bijstand moeten worden verleend. Dit dient evenwel zodanig te geschieden dat het ontvangende land de overheidsplanning blijft zien als een eigen activiteit die van essentieel belang is voor zijn ontwikkeling. In verband hiermede is het noodzakelijk dat deze planning plaatsvindt binnen een eigen planorganisatie van het ontwikkelingsland, waaraan voor zover nodig buitenlandse adviseurs toegevoegd kunnen worden.

Een te grote inmenging van het hulpverlenende land, zoals dit o.a. door Hesse (1965) in zijn boek *Planungen in Entwicklungsländern* wordt voorgesteld en waarbij in feite de planopstelling plaatsvindt door een groep van buitenlandse experts, weliswaar in overleg met de overheid van het hulpontvangende land, wordt ongewenst geacht.

Voor de beoordeling van incidentele plannen, die voor buitenlandse medefinanciering worden voorgedragen, kan het relatiemodel eveneens goede diensten bewijzen. Het is namelijk mogelijk aan de hand van dit model na te gaan of uitvoering van het voorgestelde plan zinvol is en of er nog additionele plannen moeten worden opgesteld, die in onderlinge samenhang uiteindelijk voor financiering en uitvoering in aanmerking moeten komen.

#### 4.4. SAMENVATTING

Bij de analyse van het proces van overheidsplanning is een aantal elementen en relaties onderscheiden, die te zamen zijn ondergebracht in een relatiemodel. Aan dit model is de overheidsplanning in Suriname getoetst, waarbij gebleken is dat in dit land nog niet gesproken kan worden van een meerdimensionale overheidsplanning. Wel zijn de meeste elementen en relaties reeds gedurende het planproces in het verleden onderkend, maar tot nu toe is nog slechts een deel van het planobject (met name wordt gedacht aan de sectoren van de sociaal-economische structuur en de verschillende streken van het land) in het planproces opgenomen, terwijl nog niet in voldoende mate met de bestaande relaties rekening is gehouden. Daar Suriname wat de gedifferentieerdheid van de planning betreft in vele opzichten voor ligt bij andere ontwikkelingslanden, mag aangenomen worden, dat nog veel tijd zal verstrijken voordat deze vorm van overheidsplanning op grote schaal zal worden toegepast.

Het heeft niet in de bedoeling gelegen deze vorm van planning als een universeel en overal direct navolgbaar voorbeeld aan de orde te stellen. Daarvoor is de verscheidenheid van de ontwikkelingsproblematiek te groot. Het nut van dit relatiemodel moet veel eerder gezien worden in het feit dat het de gelegenheid geeft, nadat het is aangepast aan een feitelijke situatie, om orde te scheppen in het meestal veelomvattende en weinig overzichtelijke samenstel van activiteiten dat als overheidsplanning is aangeduid. Door deze ordening zal een beter overzicht verkregen worden van de onderlinge samenhang der verschillende elementen van een samenleving gedurende het ontwikkelingsproces, dat in vele ontwikkelingslanden op gang is gekomen en door de planning gestimuleerd en gericht moet worden.

Gehoopt wordt dat de uitwerking van het relatiemodel en de toetsing van de planning in Suriname daaraan, een bijdrage zal leveren tot het verkrijgen van een dieper inzicht in het proces van overheidsplanning in de ontwikkelingslanden. Een snelle uitbreiding van kennis ten aanzien van het proces van overheidsplanning in deze landen wordt dringend noodzakelijk geacht, daar een goed functioneren van dit proces bepalend zal zijn voor het tempo van de ontwikkeling van deze landen in de komende decennia.

## V. SUMMARY

### 1. PURPOSE AND DESIGN OF THE STUDY

The aim of the study is to obtain deeper insight into the comprehensive and often intricate government activity that we shall refer to as 'multi-dimensional governmental planning'. A relation model of this process is constructed and the results of the planning activities carried out by the Surinam Government between 1952 and 1964 are tested against this model.

### 2. THE CONCEPT OF MULTI-DIMENSIONAL GOVERNMENTAL PLANNING

In defining this concept a distinction is made between the planning subject, i.e. the person or organization carrying out the planning, and the planning object, i.e. the community, region or section of the socio-economic structure to which the planning relates.

First, the contributions made to the concept of planning by the various disciplines (economics, sociology and physical planning) are dealt with in broad outline, after which the actual section of the machinery of government which concerns itself with planning (the planning subject) is discussed. The following definition emerges:

Multi-dimensional governmental planning is that type of planning in which the planning subject consists of all parts of the government administration that are concerned with setting targets and recommending the measures considered necessary to achieve those targets. Those measures indicate the way in which the means available should be deployed to achieve the set aims in the situation concerned. The planning object is in this case all aspects of the country and the people comprising the state to which the planning subject belongs.

### 3. THE DIMENSIONS OF THE MODEL OF MULTI-DIMENSIONAL GOVERNMENTAL PLANNING

A relation model is constructed in this section. This type of model is intended to express the relationship between different variables in non-mathematical ways in the form of pattern-relationship. First, the components of the governmental planning process are traced and four groups of dimensions, viz. the levels, sectors, facets and phases, are distinguished.

#### 1. *The levels*

This classification relates to both the planning subject and the planning object. The structure of virtually all machinery of government is subdivided in accordance with certain geographical divisions of the country. A distinction is made between three different levels, viz. the national, regional and local level.

- a. The national level of multi-dimensional governmental planning is that part of governmental planning that is carried out by an agency of the central government and that relates to the country run by that government. The results of national planning, national plans, cannot as a rule be implemented just as they stand, for they are master plans, or co-ordinating plans.
- b. The area of planning at regional level is more difficult to delineate. For there are many different points of view as regards the division of a country into regions. The main criterion established is that the region should be a convenient device for keeping planning problems and functions within manageable proportions and that, in addition, the object of regional governmental planning should display a certain homogeneous social, economic and physical structure. The planning subject may occupy a position at either the regional or the national level of government. A regional plan, like a national plan, is more in the nature of a general framework, i.e. it still requires to be worked out in greater detail before it can be passed on to executive organizations for implementation.
- c. Planning at local level is directed towards a specific, clearly delineated part of the planning object, e.g. an urban expansion or land reclamation project, a new hospital, etc. The planning subject may be situated at the local level of government, but it is also possible that the planning organization is at the regional or national level.

Another type of planning is project planning, where all details are so fully worked out that the project concerned is ready for implementation. Project planning is usually carried out by executive organizations.

National and regional planning may be described as strategic planning; local and project planning as tactical planning. All three types of governmental planning may be said to be horizontal planning since they each relate to one level of government.

## 2. *The sectors*

The planning object may be classified on the basis of the various activities that take place within society (sectors). That subdivision into sectors is reflected in the organizational structure of government in the sense that responsibility for the development of one or more sectors is generally vested in a ministry.

The planning subject in this case functions at the national level and is sometimes concentrated in a central planning office, and sometimes distributed over the various Ministries; a combination of the two is also possible. Sector planning may be described as vertical planning in that it is intended to show, in a given sector, the interrelationship of development at the various levels.

## 3. *The facets*

However the planning object of multi-dimensional governmental planning is classified, a social, economic or physical facet is always present.

The facets are so indissolubly linked that it is senseless to speak in terms of separate social, economic or physical planning. The point of departure here is therefore that multi-dimensional governmental planning gives continuous at-

attention to the different facets; in other words, it is always an integrated, comprehensive type of planning. This does not mean that every facet receives an equal amount of attention at all moments of the planning process. That can vary considerably, particularly with sector planning or planning at the various levels. But even in those instances where one particular facet plays a dominant role, its interrelationship with the other facets of the planning object will still have to be taken into account.

#### 4. *The phases*

The planning process is closely interwoven with all government activity. For that reason, the process of government activity is first analysed before the planning process itself is dealt with. The following phases are distinguished: formulating the targets, carrying out the investigation and stock-taking, designing the plan, confirming the plan, implementation and evaluating the results. Of these phases, only part of the task of formulating the targets, all of that of designing the plan and part of that of evaluation belong to the planning process.

a. *Formulating the targets:* A distinction may be made here between ideal and real targets. The former play an important role, for instance, in the programmes of political parties. In democratic countries, the government elected to power has to try to establish real targets on the basis of those ideal targets. The real targets are decided upon within the government administration, in close consultation between the politically responsible part of the administration and the planning agencies.

b. *The stock-taking and investigation:* It is essential that the planner possesses sufficient information on, *inter alia*, the situation on which the planning is to be based and the means available. In view of our definition of multi-dimensional governmental planning, assembling the required data falls outside the scope of the planning process. The planner is nevertheless required to test the reliability and utility of the data collected by research organizations to form the basis of an analysis of the present situation. For organizational reasons, and because of the need for scientific objectivity, it is not advisable for the planning agency to assemble this data itself, though it should have an authoritative voice in the nature of the investigation and the direction it is to take by, for instance, making available the necessary funds. Close collaboration between agencies and research institutions is therefore to be recommended.

c. *Designing the plan* can be divided into seven subphases:

1. The planner should begin by analysing the present situation and by measuring it against the targets to be reached.

2. The next step is to determine which action programmes can be employed within the present situation to achieve the targets fixed in an earlier phase. It is advisable to work out a number of alternative programmes for the most important plans.

3. The time and the methods required for the realization of each of those programmes have to be determined.

4. The various action programmes should be viewed against the background

of the present situation, the means available and the period required for their realization.

5. A selection has to be made from among the optimal and the feasible programmes.

6. In most instances a number of action programmes, who together form one plan, have to be integrated.

7. Finally, the results of the activities connected with the preceding subphases have to be clearly set out in a report that must include the objectives, a brief analysis of the present situation and the inter-adjusted action programmes. That report constitutes the actual plan.

d. **Confirming the plan:** Once the plan is produced by the planning agency it has to be approved, first by the government and then by parliament. The politically responsible section of the administration, the council of ministers, may delegate authority to approve less important plans to the administrative section. Only the most important plans are submitted separately to parliament for approval, though by approving the annual budget, parliament in effect approves all plans just the same. This phase, however, is not part of the planning process as defined for the purposes of this study.

e. **Implementation:** When approval has been obtained, the plan is ready for implementation, which may be entrusted either wholly or partly to government agencies, but which may also be placed in the hands of private enterprise. In the latter case, the government retains ultimate responsibility as far as plans are concerned regarding her own activities.

f. **Evaluation:** Government planning is a means of directing the development of the country along certain lines. It is in fact a steering process. If that process is to function properly, it is essential that some idea be gained of the effect of a given action. Once that is known, it is possible to determine to what extent the plan measures up to expectation. Such evaluation is of essential importance in the developing countries, where plans have to be drawn up on the basis of insufficient data and where large-scale changes occur. It should be carried out by an independent research organization in close co-operation with the planning and executive agencies. The results of the evaluation should be made available with the minimum of delay so that they can be utilized for amending existing plans or devising new ones.

The planning process is a continuous one, i.e. as evaluation rounds off one planning cycle, the next one gets under way. The various phases and cycles often overlap.

#### 4. THE INTERRELATIONSHIP OF THE DIMENSIONS OF THE MODEL OF MULTI-DIMENSIONAL GOVERNMENTAL PLANNING

Having sketched a brief outline of the various elements that go to make up the process of multi-dimensional governmental planning, we proceed to a consideration of the interrelationship of its various dimensions.

a. The interrelationship of the various planning levels is of a hierarchical

nature. National plans provide the framework for regional plans, so that the sum total of regional objectives must correspond to the national objectives. Similarly, regional plans serve as a framework for local plans, the inter-relationship of which is thus determined and which are integrated with one another.

- b. The sectors being closely interwoven, it is necessary for the various sector plans to be geared one to the other. In the developing countries, for instance, a balanced development of the agricultural and industrial sectors has proved to be necessary. The development of the educational sector is determined to a large degree by the results of manpower planning in the economic sectors, etc.
- c. As has already been stated, the social, economic and physical aspects of the planning object are indissolubly linked, which means that the planner should always approach them collectively rather than individually, in other words the plans for the planning object should be treated in a comprehensive way.
- d. The three phases of the planning process are clearly interrelated. The plan's design is determined to a considerable extent by the targets, but it is possible that it will become apparent during the designing phase that the fixed targets cannot be reached and must be amended accordingly. The starting point of the evaluation phase is the final product of the designing phase (the plan). The evaluation results, in their turn, are of importance for the first two phases of the following planning cycle.
- e. The relation between horizontal (level) planning and vertical (sector) planning occupies a central position in the co-ordination and integration of the entire governmental planning process. The sector plans link up the actions carried out at the various levels, while the national, regional and local plans integrate the development activities at one level.
- f. The relation between facets, levels and sectors. In constructing the relation model it was assumed that multidimensional governmental planning is always of a comprehensive nature, i.e. that the social, economic and physical aspects are always viewed in their mutual relationship. This does not mean, however, that each aspect receives an equal share of attention throughout the whole of the planning process. At national level, for instance, the economic aspect generally occupies the foreground, while at local level a great deal of attention is given to the physical aspect. At regional level, on the other hand, the social, economic and physical aspects are usually on a more equal footing.

Different methods are often employed at the various levels. Economists at the national level, for example, frequently work with macro-economic models. At regional level new techniques, such as regional input-output accounting, are being developed, while economists at local level are making greater use of firm economy techniques. The same applies, though to a lesser extent, to the disciplines covering the social and physical aspects.

The attention given to the various aspects varies in the sectors as well: the economic aspect dominates in the commercial and industrial sectors; the social aspect is the major one in public health and education; the physical aspect in the public works and housing sectors. The difference in every case is, however,

only one of emphasis. For even though one aspect may be highlighted, attention still has to be given to the others.

g. The relation between levels and phases. Though all phases of the planning process occur at every level, the attention given to each one varies. The targets, for instance, receive a great deal of attention in national planning, while the action programme is no more than outlined. A certain balance between the attention devoted to the objectives and that given to the action programme may be observed in regional planning. Local planning concentrates more on the action programme.

##### 5. MEASURING THE RESULTS OF GOVERNMENT PLANNING IN SURINAM AGAINST THE RELATIONAL MODEL

Part III of the study is devoted to tracing the extent to which government planning in Surinam follows the lines indicated by the relation model of multi-dimensional governmental planning. The comparison is based on some of the results of the planning activities of the Surinam Government between 1952 and 1964. Three national plans, a regional plan and a local plan are analysed, after which two sector plans and an evaluation report are discussed. A brief summary is given of each of the plans or reports and the extent to which they conform to the requirements laid down for the corresponding plan types in the relation model is determined. This is followed by an outline of the most important conclusions drawn from the comparison.

The three national plans may be characterized as true national plans in the sense that they are of the same nature and display the same characteristics as those in the relation model. For they were all designed by a national planning agency and they all embrace the whole of the planning object, formulate a number of objectives and outline an action programme. All three of them are co-ordinating master plans requiring the further working out of details before they can be carried into effect. Analysis of these national plans shows that in the course of the years an increasing number of planning techniques were used, particularly as regards the economic aspect. No corresponding increase in the quality of national planning as a whole is, however, evident. The plan produced in 1954 is nothing more than a general expenditure programme drawn up on the basis of a report that appeared in 1952, 'Fundamentals of a Ten Year Plan', which provides a clearly-drawn outline of future development and deals with the relation between the various parts of the plan. The Second National Plan, issued by the Advisory Council in 1959, made use of a larger number of data and consequently contained more clearly defined objectives, in a qualitative as well as in a quantitative sense. The action programme is characterized by a lack of balance deriving from the fact that the plan makes detailed provisions for the agricultural sector but fails to formulate a clear policy in respect of industrial development and the services sector. The Framework for an Integral Reconstruction Plan, 1963, contains a good analysis of the situation at that moment



and of the possibilities for development, from which it is evident that the objectives set by the government could not be reached. It does not propose the substitution of more practicable targets. Nor is the action programme, which is worked out for the first half of the period covered by the plan, any more closely accommodated to the situation outlined in the analysis as existing at that time. It may be concluded from the above that national planning as a whole made no important progress in the twelve years in question.

A regional plan for the area round Nickerie was drawn up by an E.E.C. mission working under the auspices of the Bureau of Rural Development. The plan meets the requirements for a regional plan set out in the relation model. It indicates the contribution to national development required of a region that is characterized by a certain homogeneity. The action programme lists all local plans that are of importance for regional development, giving their interrelation as well. This plan gives only a general framework for regional development that requires further elaboration before it can be carried into effect. It was drawn up under the auspices of a planning agency (the Bureau of Rural Development) operating at national level, the activities of which include the promotion of regional planning in rural areas.

The local plan was also a product of the Bureau of Rural Development, which is as well responsible for local as for regional planning. The local plan concerns a clear-cut part of the planning object. With a specific target in mind, the planners provide a detailed action programme which gives directions for the way in which an old plantation district (La Poule and environs) can be adapted to small-scale farming. The project planning required before the plan could be put into operation was carried out by the executive organizations.

The sector plan for agriculture forms part of the national plan issued by the Advisory Council in 1959. It also deals with a sector plan relating to physical planning for the social and economic service sectors in rural areas. Both sector plans integrate the activities at the national, regional and local levels and are thereby clear examples of vertical planning. They are master plans drawn up by planning agencies at the national level of government.

The evaluation report traces the extent to which the objectives of the La Poule local plan were realised and determines the reasons why the action programme failed to come up to expectation. It makes recommendations regarding the designing of new plans. The evaluation was made by an independent organization in close consultation with the planning and executive agencies.

Finally, the extent to which the phases given in the relation model occur in the planning process of the Surinam Government is examined. Generally speaking, all phases prove to be present, though the activities connected with each of them sometimes leave something to be desired. The 'real' targets prove all too often to have been more in the nature of 'ideal' targets, while in most instances lack of time prevented the working out of alternative action programmes, with the result that there was no question of making a choice.

In the course of measuring the results of government planning in Surinam against the relation model, attention is also given to the extent to which the

various relationships given in the model are also present in the Surinam planning. The main conclusions are as follows:

The national plan and the regional plan are clearly interrelated. It was found necessary for instance to provide some insight into, inter alia, agricultural development at the national level before proceeding to the question of regional planning for the area round the lower reaches of the Nickerie river. A connection between the regional plan and planning at local level is also apparent from the fact that all local plans of importance for regional development are set out in the former in their interrelationship. One might refer here to a hierarchical relationship between the national and the regional plan, and between the latter and the local plan.

The connection between the sector plans and the national, regional and local plans also emerges here. The objectives of the sector plans are a further elaboration of the objectives of the national plan. The regional plan co-ordinates at regional level the sector plans that are of significance for the region concerned. The general principles and standards established for local planning are included in the sector plan as well as in the regional plan.

In addition, the emphasis placed by the various plan categories on the various aspects of the planning object is found to vary in the way indicated in the model.

The close interrelationship of the social, economic and physical aspects is frequently observed and it may be stated that the majority of plans in Surinam are of a comprehensive nature. The interrelationship of the various phases is demonstrable. It is apparent, for instance, that it was necessary to amend or further elaborate the targets during the designing stage. The evaluation contains important directions for the redesigning of the plans both as regards the objectives to be set and the action programme. A varying amount of attention is devoted to the various phases at the different levels.

## 6. CONCLUDING REMARKS

It has been shown in the foregoing that both the main elements and the principal interrelationships in the planning process as set out in the relation model of multi-dimensional governmental planning are to be found in the planning undertaken by the Surinam Government. Yet this does not mean that the latter is multi-dimensional governmental planning in the true sense of the word, as may be seen from the following:

- a. Up to now, government planning in Surinam has extended to only some parts of the planning object. No sector plans for industry or the principal social sectors have as yet appeared and only one regional plan has been drawn up.
- b. Many of the interrelationships found in Surinam planning were not discerned until later, i.e. they were not determined in advance and systematically taken into account in the planning process.

On the other hand, many new planning techniques were introduced and a great many data were collected in the 1952–1964 period. It may be stated that if proper use is made of past experience in government planning, it should be

possible for a competent planning agency to arrive at multi-dimensional governmental planning as set out in the model within the space of a few years. The diverse planning activities undertaken by the Surinam Government compare favourably with similar activities in other developing countries and it may be stated that there are few countries where the conception of multi-dimensional governmental planning is approached as closely as in Surinam.

If, however, we base our approach on the insights already recorded at the beginning of the period under review in 'Fundamentals of a Ten Year Plan', and take into account the fact that conditions in Surinam, viz. a reasonable number of competent civil servants and ample development funds, favour a rapid development of the planning process, the actual development of that process in the years 1952-1964 can only be termed disappointing.

The fact that Surinam's development in this respect is less favourable than might have been supposed at first glance can be traced to a number of causes.

a. The Surinam Government has not always appreciated the true value or made the best use of governmental planning. One gets the impression that during part of the period under review planning was regarded as an obligation imposed from outside, one which had to be fulfilled in order to attract financial assistance from abroad. As a result, the recruitment of staff for the planning agencies did not receive the attention it merited. The high staff turnover impeded the development of the planning process.

b. The distribution of planning activities over a number of planning agencies did not help to promote the co-ordination of governmental planning. Moreover, reorganization, whereby the planning agencies were moved from one department and from one level to another, took place several times. It is apparent from this that the authorities concerned were at that time still uncertain of the position which planning agencies ought to occupy in the machinery of government.

c. The planning agencies were burdened with subsidiary tasks such as research, stock-taking, co-ordination and administration, often at the expense of their planning activities.

The question is raised whether, and to what extent, multi-dimensional governmental planning is in fact a workable form of planning for Surinam and for developing countries in general.

In view of the central position occupied by the governments of those countries in the development process, and of the fact that they wish to use the slender means at their disposal to effect rapid, far-reaching socio-economic changes, properly focused guidance is essential. This can only be ensured by sound governmental planning. The past twenty years have shown that piecemeal planning yields little result and that special attention must be given to the co-ordination of the social, economic and physical aspects of planning. There are, however, yet other relationships that are found not only in the theoretical relation model but also in Surinam planning, even though, as is often the case, they may not have been discerned until later.

In view of the scope and, the intricacies of governmental planning, there is a

pressing need for a systematically-drawn outline of the various planning activities and their interrelationships. An outline of this sort is provided by the relation model. It can be used at the outset to determine the direction to be taken by the process of governmental planning. It provides a framework in which to place the various planning activities, even though the latter may not have come into existence in the way indicated in the relation model. It thus becomes possible to detect any shortcomings in the planning process and to arrive at the best means of correcting them.

The relation model can be used to equal effect in development aid, by both the countries receiving assistance and the countries providing it. Placing plans submitted for financial backing within the framework of the model can serve to show whether they can be regarded as ready for implementation or whether supplementary planning will be required if the maximum effect is to be achieved.

The relation model of multi-dimensional governmental planning is not one that can be utilized in all situations; the diversity of development problems is much too wide. It will have to be adapted anew for each special situation. The model leaves sufficient scope for such adaptation.

It is hoped that the construction of the relation model and the testing of the governmental planning in Surinam against this model will help to provide deeper insight into the process of governmental planning in developing countries. It is imperative that we increase our knowledge of this type of planning within the shortest possible time, for the proper functioning of governmental planning is a prerequisite for the further development of those countries.

## VI. GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- ADHIN, J. H. Developmentplanning in Surinam in historical perspective. H. E. Stenfert Kroese N.V., Leiden 1961.
- ADVIESRAAD Rapport van de Adviesraad voor de herziening van het Tien-jarenplan. Paramaribo 1959.
- Afdeling Planologie  
 Departement van Openbare Werken en Verkeer (O.W.V.) Het stedenbouwkundige plan Suriname:  
 I. Algemeen gedeelte, Richtlijnen voor het opstellen van stedenbouwkundige plannen, Paramaribo 1960 (1).  
 II. Algemeen gedeelte, Richtlijnen voor de uitvoering van het centraplan. Paramaribo 1960 (2).  
 III. Coronie District. Paramaribo 1960 (3).  
 IV. Nickerie District. Paramaribo 1960 (4).
- ARDANT, G. Le monde en friche. Presses Universitaires de France, Paris 1963.
- AS, J. B. VAN L.V.V. in 1960. De Surinaamse Landbouw 9e jaargang no. 2, 1961.
- AS, J. B. VAN en  
 G. P. TIGGELMAN  
 BEHRENDT, R. F. Development in Surinam Agriculture. Netherlands Journal of Agricultural Science, Vol. 10, no. 4, Nov. 1962.  
 Soziale Strategie für Entwicklungsländer. S. Fisher Verlag, Frankfurt am Main, 1965.
- BENJAMINS, H. D. en  
 J. F. SNELLEMAN  
 BOEKENOOGEN, G. J. en  
 J. H. VAN LESSEN  
 BOK, S. T. Encyclopedie van Nederlandsch West-Indië. 's-Gravenhage 1917.  
 Woordenboek der Nederlandse taal. M. Nijhoff, 's-Gravenhage en A. W. Sijthoff, Leiden 1931.
- BOSHOUWERS, W. F. P.  
 BRAITHWAITE, L. Cybernetica. Het Spectrum, Utrecht-Antwerpen, 1958.  
 De staatsinrichting. Prisma 1155, Utrecht 1966.  
 Stratification and pluralism in: Social and cultural pluralism in the Caribbean. Annals of the New York Academy of Sciences, 83: 5, New York 1960.
- BUISKOOL, J. A. E. De staatsinstellingen van Suriname. M. Nijhoff, 's-Gravenhage 1954.
- Bureau Landelijke Opbouw Wooncentrum Groot Henar Polder. Paramaribo 1956.  
 Bureau Landelijke Opbouw Gebiedsindeling Suriname. Paramaribo 1957 (1).  
 Bureau Landelijke Opbouw Project La Poule. Paramaribo 1957 (2).  
 Bureau Landelijke Opbouw Centraplan voor Suriname I Algemeen gedeelte. Paramaribo 1957 (3).  
 Bureau Landelijke Opbouw Centraplan voor Suriname II Het Suriname District. Paramaribo 1957 (4).  
 Bureau Landelijke Opbouw Centraplan voor Suriname III Het Commewijne District. Paramaribo 1957 (5).  
 Bureau Landelijke Opbouw Centraplan voor Suriname IV Het Coronie District. Paramaribo 1957 (6).  
 Bureau Landelijke Opbouw Centraplan voor Suriname V Het Nickerie District. Paramaribo 1957 (7).
- Bureau Landelijke Opbouw Memorandum inzake: Een streekontwikkelingsplan Albina en omstreken. Paramaribo 1958 (1).  
 Bureau Landelijke Opbouw Wegenplan Nickerie. Paramaribo 1958 (2).  
 Bureau Landelijke Opbouw Drinkwatervoorziening in de districten. Paramaribo 1959.  
 Bureau Landelijke Opbouw De regionale ontwikkeling in de landbouw. Paramaribo 1960 (1).

- Bureau Landelijke Opbouw Centraplan voor Suriname VI Het Saramacca District. Paramaribo 1960 (2).
- Bureau Landelijke Opbouw Prae advies inzake het streekplan Brokopondo. Paramaribo 1960 (3).
- Bureau Landelijke Opbouw Gebiedsindeling Nickerie: I Beschrijving II kaarten. Paramaribo 1960 (4).
- Bureau Landelijke Opbouw Toelichting op het uitbreidingsplan van het landbouwareaal Nickerie. Paramaribo 1962 (1).
- Bureau Landelijke Opbouw Combinatieplan Nickerie: Vergelijking tussen de oorspronkelijke oplossing B.L.O. en de gemodificeerde variante oplossing O.W.V./B.L.O. Paramaribo 1962 (2).
- Bureau Landelijke Opbouw Aanvullende notaties met betrekking tot de irrigatie in het Nickerie District. Paramaribo 1962 (3).
- Bureau Landelijke Opbouw Stondansie project: Enige beschouwingen met betrekking tot de irrigatie van het Nickerie District. Paramaribo 1964 (1).
- Bureau Landelijke Opbouw De loop van de bevolking van het geregistreerde kustgebied van Suriname 1950-1960. Paramaribo 1964 (2)
- Bureau Landelijke Opbouw Combinatieplan Nickerie: Dimensionering van de tot het Combinatieplan behorende irrigatie werken. Paramaribo 1964 (3).
- CAO-PINNA, V. Problems of establishing and using regional input-output accounting. In *Regional Economic planning. Techniques of analysis for less developed areas.* O.E.C.D., Paris 1961.
- Centraal Bureau voor de Statistiek Indicatoren van de economische toestand. W. de Haan N.V., Zeist 1957.
- Centrale Bank van Suriname Verslag over 1961. Varenkamp en Co., Paramaribo 1962.
- Central Planning Bureau Scope and Methods of the Central Planning Bureau. The Hague, August 1956.
- CONSTANDSE, A. K. Het Dorp in de IJsselmeerpolders. Tjeenk Willink, Zwolle 1960.
- DAHLBERG, H. N. Suriname in de aardrijkskunde. C. Kersten en Co. Paramaribo 1956.
- DAVIS, K. The origin and growth of urbanisation in the world. *The American Journal of Sociology*, Vol. LX no. 5, March 1955.
- Departement van Landbouw, Veeteelt en Visserij Suriname in Cijfers. No. 16. Tweede landbouwtelling Suriname, November 1959.
- Departement van Landbouw, Veeteelt en Visserij Ondernemingslandbouw in Suriname. Paramaribo 1960.
- DICKINSON, R. E. City, Region and Regionalism. Kegan Paul, London 1947.
- DITTRICH, E. Das Leitbild in der Raumordnung. Institut für Raumforschung, Informationen 1958.
- DITTRICH, E. Richtlinien in der Raumpolitik. Institut für Raumforschung, Informationen 1958.
- DOORN, J. A. A. VAN De sociale levensvatbaarheid van de plattelandskern. 's-Gravenhage 1961.
- DOST, H. Opbouw 1958-1963. De nationale visie, Ministerie van Opbouw Suriname. Lionarons, Paramaribo 1963.
- DROR, Y. A general model of planning. Paper for the four months course in comprehensive planning. Institute of Social Studies, The Hague 1960.
- DUSSELDORP, D. B. W. M. VAN Een gebiedsindeling voor Suriname. Surinaamse landbouw 1958.
- DUSSELDORP, D. B. W. M. VAN Een classificatie van de occupatievormen in Suriname. Tijdschrift van het Koninklijk Nederlandsch Aardrijkskundig Genootschap, Deel LXXIX, no. 2, 1962.
- DUSSELDORP, D. B. W. M. VAN Geografische mobiliteit en de ontwikkeling van Suriname. Bijdrage tot de Taal-, Land- en Volkenkunde, Deel 119, no. 1, 1963.

- DUSSELDORP, D. B. W. M. VAN Het Centraplan voor Suriname. Some aspects of town and country planning in a developing country. H. Veenman en Zonen N.V., Wageningen 1963.
- DUSSELDORP, D. B. W. M. VAN Gesamtwirtschaftliche Agrarplanung in Surinam. Aspekt zur Struktur der Landwirtschaftliche Planung in einem Entwicklungsland. Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft, Jahrgang 3, Heft 3, 1964.
- DUYNE, D. VAN Europese Economische Gemeenschap
- EYK, J. J. VAN DER De landschappen van Noord Suriname. Publ. no. 15 Centraal Bureau Luchtkartering, Paramaribo 1954.
- FAIRCHILD, H. P. ED., Dictionary of Sociology. Littlefield Adams en Co., Ames Iowa 1955.
- FERIZ, H. Zwischen Peru und Mexico. Kon. Instituut voor de Tropen, mededeling CXXXIV Afd. Cult. en Phys. Anthropologie no. 63. Amsterdam 1959.
- Food and Agriculture Organisation Essentials of Rural Welfare, 1953.
- Food and Agriculture Organisation Agricultural programming. Rome 1960.
- FRIEDMANN, J. The study and practice of planning. Introduction. International Social Science Journal Vol. XI no. 3, 1953.
- FRIEDMANN, J. and W. ALONSO Regional Development and Planning. A Reader. The M.I.T. Press, Massachusetts 1965.
- FURNIVALL, J. S. Netherlands India. A study of Plural Economy. University Press, Cambridge 1939.
- FURNIVALL, J. S. Colonial Policy and Practice. A comparative study of Burma and Netherlands India. New York University Press, New York 1956.
- GLIKSON, A. Regional planning and development. A. W. Sijthoff, Leiden 1955.
- GOULD, J. and W. L. KOLB A dictionary of the social sciences. Free press of Glencoe, Ontario 1964.
- GREEN, R. H. Four African development plans: Ghana, Kenya, Nigeria and Tanzania. The Journal of Modern African Studies, 3, 2, 1965.
- GREIFF, F. Memorandum über ein Entwicklungsprogramm der Landwirtschaft in Surinam. Bonn 1961.
- HACKETT, J. and A. M. HACKETT Economic planning in France. G. Allen and Unwin, London 1963.
- HARTOG, F. Democratie en Economische planning. H. E. Stenfert Kroese, Leiden 1959.
- HEKKEN, P. M. VAN De landbouwhuishoudkundige voorlichting in Suriname. Paramaribo 1964.
- HENDRIKS, J. A. H. Het Lelydorpplan in Suriname. Verwey, Wageningen 1956.
- HESSE, K. Planungen in Entwicklungsländern. Duncker und Humboldt, Berlin 1965.
- HIGGINS, B. Economic Development. Principles, problems and policies. W. W. Norton and Company, New York 1959.
- HOETINK, H. De gespleten samenleving in het Caraïbisch gebied. Van Gorcum, Assen 1962.
- HOFSTEE, E. W. Het uitgiftebeleid voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders. Berichten voor de Nederlandse Vereniging voor Landaanwinning no. 9, 1965.
- HUIZING, L. H., C. V. J. De bevordering van de ontwikkeling van de bacoven productie

- SMALL, J. CHR. DA COSTA en C. OVERWATER in Suriname in 1962-1965 en daarna. Paramaribo 1962.
- ISARD, W. and TH. A. REINER Regional science and planning. Regional Association Papers, Vol. VIII, 1962.
- JACOBY, E. H. Evaluation of agrarian structures and agrarian reform programs. Food and Agriculture organisation of the United Nations, Rome 1966.
- JOHNSTON, B. F. and J. W. MELLOR The role of agriculture in economic development. The American Economic Review, Sept. 1961, Vol. 21, no. 4.
- JONG, C. DE Suriname's streven naar ontwikkeling. Economie 26e jaargang, no. 3, 1961.
- Kabinet van de vice Minister President De rechtsorde in het Koninkrijk der Nederlanden; De basisregelingen. Uitgave van het Kabinet van de vice-Minister President, 's-Gravenhage 1960.
- KLERK, C. J. M. DE De immigratie der Hindoestanen in Suriname. Urbi et Orbi, Amsterdam 1953.
- KOOL, R. Agricultural planning in Surinam 1950-1960. An evaluation. Veenman en Zonen, Wageningen 1964.
- KOPP, F. O. Entwicklungsplanung. Wissenschaftliche Beiträge zur Ausen- und Entwicklungspolitik, Eichholz-Verlag, Bonn 1964.
- KRUSE-RODENACKER, A. Grundfragen der Entwicklungsplanung. Duncker und Hum- bolt, Berlin, 1964.
- KRUYER, G. J. Urbanisatie in Suriname. Tijdschrift Kon. Ned. Aardrijks- kundig Genootschap, 1951, deel LXVIII, no. 1.
- KRUYER, G. J. Sociografie als toegepaste sociologie. J. A. Boon en Zn., Meppel 1961.
- KRUYER, G. J. Evaluatie onderzoek. Landbouwkundig Tijdschrift, sept. 1964, no. 16.
- KUYP, E. VAN DER, W. CHR. WALVIS and R. A. J. VAN LIER Report on the demographic problems of Surinam. Vox Guyanae maart 1959.
- LANDAUER, C. Theory of Economic planning. University of California press 1947.
- LEEFMANS, J., CH. A. ROS- HEUVEL en H. R. LIM A PO Decentralisatie in Suriname. Mamjo 1962.
- LIER, R. A. J. VAN Samenleving in een grensgebied. Een sociaal-historische studie van de maatschappij in Suriname. M. Sijthoff, 's-Gravenhage 1949.
- LIER, R. A. J. VAN Ontwikkeling en karakter van de West-Indische maatschappij. 's-Gravenhage 1950.
- LINDER, W. Planifikation - Change oder Illusion? Economie 30e jaargang no. 1, oktober 1965.
- LOOMIS, C. P. and J. A. BEEGLE Rural social systems. Prentice-Hall, Inc. New York 1950.
- LOOMIS, C. P. and J. A. BEEGLE Rural sociology. The strategy of change. Prentice Hall, Inc. New York 1957.
- LOON, P. VAN Ontwikkelingsbeleid in Nederland (gestencilde nota).
- MANNHEIM, K. Man and society in an age of reconstruction. Routledge and Kegan Paul Ltd., London 1960.
- MEYNEN, W. Het landbouwonderwijs in het algemeen en de landbouwbe- drijfsschool in het bijzonder in Suriname. Paramaribo 1963.
- MILLET, J. D. The process and organisation of government planning. Columbia University Press, New York 1951.
- Ministerie van Volkshuis- vesting en Bouwnijverheid Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland. 's-Graven- hage 1960.



- MITRASING, F. E. M. Tien jaar Suriname van afhankelijkheid tot gelijkgerechtigdheid. Luctor et Emergo, Leiden 1959.
- MUMFORD, L. The culture of cities. Secker and Warburg, London 1953.
- MYRDAL, G. Economic Theory and underdeveloped regions. G. Duckworth and Co., London 1957.
- MYRDAL, G. Beyond the welfare state. G. Duckworth and Co., London 1960.
- National Resources Committee Regional factors in national planning and development, 1935.
- BERG, K. and G. HINDORI Poldersettlement study no. 2, Groot Henar. Surinam-American Technical Cooperative Service, Paramaribo 1963.
- BERG, K. and E. MAY Poldersettlement study no. 1 La Poule. Surinam-American Technical Cooperative Service, Paramaribo 1961.
- PANDAY, R. M. N. Agriculture in Surinam 1650-1950. Paris-Amsterdam 1959.
- PASK, G. Inleiding tot de cybernetica. Aula, Utrecht 1965.
- PAUWELS, F. M. Bijdrage tot de studie van de modernisering van de bevolkingslandbouw in onderontwikkelde gebieden. Gent 1965.
- PERK, A. De voeding in de tropische zone en haar problemen. Coördinatie college Suriname, 's-Gravenhage 1950.
- PERLOFF, H. S., E. S. DUNN, E. E. LAMPARD and R. F. PRUTH Regions, Resources and Economic Growth. John Hopkins Press, Baltimore 1960.
- PERROUX, F. Note sur la notion de 'pole de croissance'. Economie appliquée, Imprimerie Nouvelles Orleans 1955.
- PINE, W. H. Surinam Agricultural production and marketing problems. Surinam-American Technical Cooperative Service, Paramaribo 1960.
- PRADO, H. DEL L.V.V. in 1958. De Surinaamse Landbouw 2/3 1960.
- PRINS, J. De Surinaamse bevolking en haar districtscommissarissen. Mens en Maatschappij 1961.
- QUINTUS BOSZ, A. J. A. Drie eeuwen grondpolitiek in Suriname, Assen 1954.
- RENSELAAR, H. C. VAN Een Laku-Pree. Vox Guyanae, Vol. III, no. 6, 1959.
- RENSELAAR, H. C. VAN De houding van de Creoolse bevolkingsgroep in Suriname ten opzichte van de andere bevolkingsgroepen. Bijdrage tot de taal-, land- en volkenkunde, deel 119, No. 1, 1963.
- ROSTOW, W. W. De vijf fasen van economische groei. Spectrum, Utrecht-Antwerpen 1963.
- Secretaria de Recursos Hidraulicos Comite de estudios de la cuenca del Rio Balsas; Estudio para el aprovechamiento de los cursos de la cuenca del Rio Balsas. Mexico City 1961.
- SMITH, R. T. The Negro Family in British Guyana. Family structure and social status in the villages. Routledge and Kegan Paul, Ltd. London 1956.
- SNELLEN, E. De aanvoer van arbeiders voor de landbouw in Suriname. Renkum 1933.
- SPECKMANN, J. D. De houding van de Hindoeestaanse bevolkingsgroep in Suriname ten opzichte van de Creolen. Bijdrage tot de taal-, land- en volkenkunde, deel 119, no. 1, 1963.
- Stichting Plan Bureau Suriname Eerste schets van de ontwikkelingsmogelijkheden van Suriname. Deel I: algemeen. Deel II: de plannen. Paramaribo-'s-Gravenhage 1951.
- Stichting Plan Bureau Suriname Verzamelde memoranda overgelegd aan de Missie van Suriname van de Internationale Bank van Herstel en Ontwikkeling in november 1951. Paramaribo-'s-Gravenhage 1952 (1).
- Stichting Plan Bureau De grondslagen van een Tienjarenplan voor Suriname.

- Suriname  
Stichting Plan Bureau  
Suriname  
Stichting Plan Bureau  
Suriname  
Stichting Plan Bureau  
Suriname  
Stichting Plan Bureau  
Suriname  
Stichting Plan Bureau  
Suriname  
Stichting Plan Bureau  
Suriname  
SCHUMPETER, J. A.  
TEILHARD DE CHARDIN, P.  
TINBERGEN, J.  
TONKENS N.A. en E. ABMA  
United Nations  
United Nations  
United Nations  
United Nations  
United Nations  
United Nations  
United States Department  
of Agriculture  
UTERMARK, W. R.  
VROON, L. J.  
WAAL MALEFIJT, A. DE  
WEBER, M.  
Welvaartsfonds Suriname  
Welvaartsfonds Suriname  
WOLBERS, J.  
ZONNEVELD J. B. S. en  
G. J. KRUYER
- Paramaribo-'s-Gravenhage, 1952 (2).  
Tienjarenplan voor Suriname. Paramaribo 1954.  
Verslag 1957, Tienjarenplan Suriname. Paramaribo 1958.  
Verslag 1958, Tienjarenplan Suriname. Paramaribo 1960.  
Verslag 1959, Tienjarenplan Suriname. Paramaribo 1960.  
Verslag 1960, Tienjarenplan Suriname, Paramaribo 1962.  
Verslag 1961, Tienjarenplan Suriname, Paramaribo 1963.  
Raamwerk integraal opbouwplan Suriname 1963-1972. Lionarons, Paramaribo 1963 (2).  
Nationaal Ontwikkelingsplan Suriname. Lionarons. Paramaribo 1965.  
Kapitalisme, socialisme en democratie. C. de Boer Jr./Paul Brand, Hilversum 1963.  
The antiquity and world expansion of human culture, Man's role in changing the face of the earth. Ed. W. L. Thomas, The University of Chicago Press, Chicago 1958.  
Central Planning. New Haven and London. Yale University Press, 1964.  
Verdwijende dorpen op het Groninger Hoogland. Wageningen 1957.  
Twentieth report of the administering Committee on Coordination to the economic and Social Council. Document E/2931 October 1956 annexe III.  
Index to the International Standard Industrial Classification of all Economic Activities, 1956.  
Econ. Bull. for Latin America. Vol. III, no. 1, March 1958.  
Demographic Yearbook 1960. New York 1960.  
A handbook of public administration. United Nations publication, Sales nr. 61.11 H. 2, New York 1961.  
Science and Technology for development. Vol VII, Science and Planning W.M., New York 1963.  
The why and how of Rural Zoning. Washington 1958.  
Een 'Planbureau' voor Suriname? Economisch-statistische Berichten, 8. dec. 1948, no. 1648.  
Vraagstukken rond de maatschappelijke ontwikkeling van Suriname. Tijdschrift voor Econ. en Soc. Geografie, jan.-febr. 1965.  
The Javanese of Surinam. Van Gorcum. Assen 1963.  
Grundriss der Sozialökonomik, III Abteilung, Wirtschaft und Gesellschaft. Verlag von J. C. B. Mohr, Tübingen 1947.  
Samenvattend eindverslag van het Welvaartsfonds Suriname, tevens over het jaar 1954. Paramaribo 1955.  
Tweede Algemene Volkstelling, Suriname 1950. Deel II t/m deel X, 1954 t/m 1960.  
Geschiedenis van Suriname, H. de Hoogh, Amsterdam 1861.  
Nederzettingen en occupatievormen in Suriname. Tijdschrift van het Koninklijk Nederlandsch Aardrijkskundig Genootschap 1951.

