

‘LAAT ONS NIET LOS!’

Het Nederlands-Indonesische Interinsulaire Scheepvaartproject
(1968-1974)¹

‘Do not let us go!’ The Dutch-Indonesian Interisland Shipping Project (1968-1974)

Development aid seems to be characterised by unclear results and limited successes. In search of empirical starting points for an explanation of the inscrutable complexities surrounding this issue, and of the development cooperation between the Netherlands and Indonesia in particular, this article zooms in on a specific development project. The case study of the Dutch-Indonesian Interisland Shipping Project demonstrates the efforts of a group of Dutch experts to improve the interisland shipping network and the level of success. It will show that the project was in many ways frustrated by external factors that prevented the experts from accomplishing their goal.

‘Indonesische scheepvaart diep in de misère’, kopte *De Telegraaf* in een paginavullend artikel op 11 december 1968. Een Nederlandse commissie had hier kennis van genomen en op basis daarvan vertrok een groep scheepvaartdeskundigen naar Indonesië, om, zoals *De Telegraaf* weinig elegant beweerde, ‘de Augiasstal uit te mesten’.² In de daaropvolgende jaren zouden deze deskundigen zich inzetten voor een algeheel herstel van de interinsulaire scheepvaartsector in de archipel, in de koloniale tijd nog Nederlands pronkstuk. Het project kostte omstreeks 30 miljoen gulden³ en behoorde tot de eerste en belangrijkste projecten uit de begin dagen van de Nederlands-Indonesische ontwikkelingssamenwerking.⁴

1. Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van het archief van de directie Technische Hulp (DTH) van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Het geschetste beeld is hoofdzakelijk gebaseerd op memoranda, verslagen, correspondentie en beleidsstukken van de Nederlandse autoriteiten.

2. ‘Scheepvaarthulp aan Indonesië’, in: *De Telegraaf* 10 december 1968; ‘Indonesische scheepvaart diep in de misère’, in: *De Telegraaf* 11 december 1968.

3. BZ: DTH, doos 379, dl. II, Eindrapport 1974; DTH, doos 374, dl. VII, Verscheidene documenten.

De geschiedenis van ontwikkelingshulp is jong. Er is nog weinig academisch onderzoek gedaan naar het karakter van de hulp of naar de effecten om al eenduidige conclusies te trekken. Donorlanden zijn tot de slotsom gekomen dat ze zichzelf 'fundamentele' en 'verstreckende' vragen moeten gaan stellen over de toekomst van hulp. Een voormalig Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking, E. Herfkens, stelde in 1999 dat 'van een degelijke geschiedschrijving' nauwelijks iets terecht was gekomen.⁵ Dit artikel richt zich op een specifiek ontwikkelingsproject, uitgevoerd in de periode 1968-1974. Twee vragen staan hierbij centraal: Hoe verliep de samenwerking tussen de Nederlandse (donor)zijde en de Indonesische (ontvangende) zijde? In welke mate was het project succesvol? Deze analyse wil nieuwe inzichten bieden in het fenomeen ontwikkelingssamenwerking in het algemeen en die tussen Nederland en Indonesië in het bijzonder. Door onderzoek van het concrete uitvoeringsniveau, wil het inzicht geven in de (directe) factoren die ten grondslag liggen aan de complexiteit van ontwikkelings-samenwerking. Het ontwikkelingsproject is een institutie waarin donor en ontvanger gezamenlijk uitvoering geven aan ontwikkelingsdoelstellingen. In tegenstelling tot programmahulp of betalingsbalanssteun, is de buitenlandse donor nauw betrokken bij de praktische implementatie van de beschikbare fondsen. In zekere zin is het de microkosmos van internationale ontwikkelingsproblematiek.

Het onderzochte project is het Interinsulaire Scheepvaartproject. Dit artikel is nagenoeg volledig gebaseerd op primair – tot op heden niet geraadpleegd – bronnenmateriaal. Maar eerst wordt in twee paragrafen aandacht besteed aan de achtergronden van internationale ontwikkelingsproblematiek en de Nederlands-Indonesische betrekkingen.

4. In de *Rijksbegroting 1970* (stuk 10300, d.d. 18-06-1970) wordt melding gemaakt van het Scheepvaartproject en nog 36 andere 'projecten van uitgebreide technische hulp' (УТН) in Indonesië. Dit zijn projecten waarbij Nederlandse deskundigen naar een land afreizen om – samen met lokale contactpersonen (*counterparts*) – de uitvoering ter hand te nemen. In totaal is met deze projecten in Indonesië op dat moment 51,5 miljoen gulden gemoeid. Het Scheepvaartproject staat dan nog voor 4,2 miljoen gulden in de boeken. Uiteindelijk zal de totale begroting van het project oplopen tot omstreeks 30 miljoen gulden, waarvan 8,6 miljoen gulden voor technische hulp. Het andere deel geschiedde in de vorm van financiële hulp. In tegenstelling tot УТН, die in principe een gift is, bestaat het merendeel van financiële hulp uit leningen. Deze leningen zijn 'soft': ze hebben een lagere rente of een langere looptijd dan commercieel gebruikelijk is.

5. R. Riddell, *Aid in the 21st century* (New York 1996) viii; E. Herfkens, 'Woord vooraf', in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (eds.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 7.

Internationale ontwikkelingsproblematiek

De jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw gelden als de beginperiode van de moderne ontwikkelingshulp. Toen richtten de meeste westerse donorlanden aparte afdelingen of organisaties op ten behoeve van de hulpfondsen. De Verenigde Naties (VN) riepen eind 1961 het eerste 'VN-ontwikkelingsdecennium' uit. Het was de tijd van het optimistische moderniseringsdenken. In navolging van W.W. Rostows universele 'stappenbenadering', meende men een standaardrecept te kunnen voorschrijven: wat in het Westen was gelukt, behoorde ook te slagen in de Derde Wereld.⁶ Dit optimisme is duidelijk terug te vinden in een brochure uit 1965 van de Nederlandse overheid over het geven van ontwikkelingshulp: 'De reeds geïndustrialiseerde landen hebben [...] tot taak de minder ontwikkelde landen te helpen deze magische cirkel (van onderontwikkeling b.s.) te doorbreken [...] Daarmee is een tijdperk van grote veranderingen ingeluid, waarvan het einde nog niet in zicht lijkt te zijn'.⁷

Maar niet iedereen was ervan overtuigd dat het realiseren van de 'grote veranderingen' zo gemakkelijk zou zijn. A. Hirschman behoorde in 1967 tot de eerste economen die serieus aandacht besteedde aan ontwikkelingsprojecten. Volgens hem was elk project een onderschatting van de werkelijke aard van de ontwikkelingsproblematiek. Marx beweerde dat mensen alleen problemen bestuderen, die ze kunnen oplossen; Hirschman verbasterde dit en schreef: 'Mankind always takes up only such problems as *it thinks* it can solve'. Het ontwikkelingsproject, per definitie ambitieus, was hier een typisch voorbeeld van. Hirschman vond deze onderschatting overigens niet bezwaarlijk; het was de enige manier om moeilijke projecten te entameren.⁸

Anno 2004 staat vast dat de oude ambities veelal op een teleurstelling zijn uitgelopen. De Wereldbank blikte in 2000 terug op vijftig jaar 'ontwikkelen' en concludeerde dat de uitkomst 'zorgelijk' was.⁹ Ondanks een halve eeuw ontwikkelingshulp, is de zogenaamde 'kloof' tussen Noord en Zuid, rijk en arm, groter geworden, in plaats van kleiner. Dit feit staat in schrill contrast met de optimistische retoriek van donoren waarmee in de jaren vijftig en zestig

6. W.W. Rostow, *The stages of economic growth. A non-communist manifesto* (Cambridge 1960); P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers, 'Inleiding: "Doe wel en zie niet om"', in: Nekkers en Malcontent, *De geschiedenis*, 11-60, aldaar 17.

7. Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS), *Ontwikkelingshulp* (Den Haag 1965) 11 en 14.

8. A.O. Hirschman, *Development projects observed* (Washington 1967) 13-14; R. Picciotto, 'Visibility and disappointment. The new role of development evaluation', in: L. Rodwin en D.A. Schön (eds.), *Rethinking the development experience. Essays provoked by the work of Albert O. Hirschman* (Washington 1994) 210-230, aldaar 219-221.

9. Wereldbank, *World development report 1999/2000: Entering the 21st century* (Washington 2000) 14.

ontwikkelingshulp totstandkwam. De terugblik van de Wereldbank bevestigt slechts het reeds bekende gevoel van onbehagen over de merites van ontwikkelingshulp. Zowel voor- als tegenstanders zijn het er na een halve eeuw hulp over eens, dat succesvolle ontwikkelingshulp in de praktijk een complexe aanpak is. Het debat wordt gevoed door twee kwesties. Op de eerste plaats kan men vraagtekens zetten bij de motieven om hulp te verlenen. R. Riddell onderscheidt in dit kader vier mogelijke drijfveren: strategische en politieke overwegingen; bevordering van economische en commerciële belangen; humanitaire (ethische, morele) motieven; en, ten slotte, historische relaties.¹⁰ Op de tweede plaats bestaat er veel onzekerheid en verwarring over de aantoonbare resultaten van ontwikkelingshulp. Er zijn weliswaar enkele omvangrijke studies gepubliceerd met 'bewijzen' dat hulp succesvol kan zijn, maar de conclusie van de Wereldbank geeft aan dat dit – in algemene zin – allerminst zeker is.¹¹

Prelude tot een samenwerking: Indische bekoring en 'Development Yes!'

Een bloedige wisseling van de macht markeerde het begin van de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Indonesië. De nationalistische leider Sukarno, onder wie Indonesië onafhankelijk was geworden, werd in 1966 gedwongen alle uitvoerende macht over te dragen aan generaal Soeharto en de zijnen. Onder Soeharto's leiding volgde een gewelddadige nationale zuivering tegen communisten, waarbij ten minste een half miljoen mensen de dood vond.¹²

Vanaf de late jaren vijftig was Sukarno's bewind in toenemende mate autoritair en antikapitalistisch geworden. Behalve het openbaar bestuur werd ook de economie onder strikte leiding van de staat gesteld. Daarnaast werden in 1957/58 de nog in Indonesië werkzame Nederlandse bedrijven genationaliseerd of verdreven. In de jaren daarna volgden eveneens nationalisaties van onder meer Amerikaanse en Engelse ondernemingen. Maar niet alleen buitenlandse investeringen achtte Sukarno gevaarlijk; ook het 'nationale kapitalisme' werd door hem veroordeeld. Op grond van vermeend neokolonialisme, nam de Indonesische staat in deze periode een vijandige houding aan tegenover alles wat naar kapitalisme riekte. In de buitenlandse politiek uitte dit zich

10. Riddell, *Aid*, 1.

11. R. Cassen & Associates, *Does aid work? Report to an intergovernmental task force* (Oxford 1986); Wereldbank, *Evaluation results for 1988. Issues in World Bank lending over two decades* (Washington 1990); Wereldbank, *World development report 1999/2000*.

12. R. Cribb en C. Brown, *Modern Indonesia: A history since 1945* (Londen en New York 1995) 106.

in een antiwesterse houding, ten gunste van de contacten met de communistische landen.¹³

In 1968 werd Soeharto officieel geïnstalleerd als tweede president van Indonesië. Zijn bewind kwam bekend te staan als de ‘Nieuwe Orde’ (*Orde Baru*). ‘Development yes, politics no!’ luidde het motto van de Nieuwe Orde.¹⁴ In dit concept liggen de twee voornaamste doelen van de Nieuwe Orde besloten: economische ontwikkeling en politieke stabiliteit. Sukarno’s antikapitalistische houding had van Indonesië een van de armste landen ter wereld gemaakt. Om dit ongedaan te maken, vond onder de Nieuwe Orde een fundamentele koerswijziging plaats: de antiwesterse houding van het Sukarnobewind veranderde in een uitgesproken welwillendheid tegenover het Westen in zowel politiek opzicht (getuige de anticommunistische houding van Soeharto) als in economisch opzicht (omarming van het kapitalisme). De Nieuwe Orde was vastbesloten om de gesloten, traditionele economie op de lange termijn te hervormen in een open, moderne economie.¹⁵

Onderwijl had de regering in Den Haag het verlies van het eilandenrijk definitief verwerkt. Toen Nederland in 1949 akkoord ging met de Indonesische onafhankelijkheid, was dat gebeurd onder zware Amerikaanse druk. In de jaren vijftig bleef de relatie tussen Nederland en Indonesië zeer gespannen. Den Haag weigerde halsstarrig Nieuw-Guinea af te staan aan Jakarta. Ook de dagelijkse confrontatie met de Nederlandse vlag, bewust en met trots gevoerd door de Koninklijke Paketvaart Maatschappij (KPM), droeg bij aan de argwaan van de Indonesische autoriteiten ten opzichte van de voormalige kolonisator. De KPM was in 1888 opgericht, met als doel de scheepvaartverbindingen in de archipel te onderhouden en te verbeteren. In een land met zoveel eilanden had deze sector een hoge strategische en economische waarde. Tijdens de onderhandelingen over de Indonesische onafhankelijkheid in 1949 was Nederland erin geslaagd de positie van de KPM overeind te houden. Zodoende was de KPM tot een koloniaal symbool geworden. Het was dan ook geen toeval dat radicale vakbondslieden in december 1957 de kantoren van de KPM als eerste bezetten. Indonesië trok echter aan het kortste eind: veel schepen konden de territoriale wateren ontvluchten, en het deel van de vloot dat met succes was geconfiscieerd moest een paar maanden later na zware druk van de Engelse

13. H. Dick, ‘Formation of the nation-state, 1930s-1966’, in: H. Dick e.a., *The emergence of a national economy: An economic history of Indonesia, 1800-2000* (Leiden 2002) 153-193, aldaar 182-191; H. Dick, ‘The challenge of sustainable development: economic, institutional and political interactions, 1900-2000’, in: G.J. Lloyd en S.L. Smith (eds.), *Indonesia today: challenges of history* (Singapore 2001) 200-215, aldaar 210-211.

14. D. Bouchier, ‘Conservative political ideology in Indonesia: a fourth wave?’, in: Lloyd en Smith, *Indonesia today*, 112-125, aldaar 116-117.

15. Thee Kian Wie, ‘The Soeharto era and after: stability, development and crisis, 1966-2000’, in: Dick, *Emergence*, 194-243.

verzekeraar Lloyds weer worden vrijgegeven. De Indonesische regering verbood de КРМ echter de interinsulaire scheepvaart te hervatten en Jakarta weigerde in te gaan op het aanbod van de КРМ om de vloot over te nemen. Daardoor 'kreeg' Indonesië wél de werknemers, maar niet de schepen. Dit had een schadelijke invloed op de Indonesische economie.¹⁶

De Nederlandse agitatie jegens Indonesië nam hierdoor enkel toe. Het keerpunt kwam in 1962. In dat jaar verloor Nederland zijn laatste Aziatische kolonie aan Indonesië. De belangrijkste hindernis voor herstel van de relatie met Indonesië was hiermee weggenomen en datzelfde jaar herstelden de beide landen hun diplomatieke betrekkingen. Volgens H. Meijer gaf de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, J. Luns, toe 'dat Nederland zijn les had geleerd'. Indonesië verdiende een zelfstandige plaats in de wereld, daar was nu ook iedereen in Den Haag, na twintig jaar bakkeleien, van overtuigd geraakt.¹⁷

Het 'verlies' van Nieuw-Guinea maakte aanzienlijke bedragen op de rijksbegroting vrij. In 1962 was nog een recordbedrag van 111,8 miljoen gulden voor Nieuw-Guinea bestemd. Een voor de hand liggende bestemming was het ontwikkelingshulpprogramma, waarvoor de financiële armslag in de jaren vijftig nog gering was.¹⁸ De kwestie Nieuw-Guinea was echter veel meer dan een begrotingstechnische kwestie. Met het strijken van de driekleur op Nieuw-Guinea, erkende Nederland de nieuwe geopolitieke verhoudingen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken herstructureerde het ontwikkelingsbeleid en richtte in 1964 het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) op. DGIS werd belast met de uitvoering van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. In 1966 verscheen er een nieuwe ontwikkelingsnota en die 'ademde een moderne postkoloniale sfeer', doordat het 'de nieuwe verhoudingen' erkende.¹⁹ Noord en Zuid, Nederland en Indonesië: het verlies van Nieuw-Guinea bevestigde dat een nieuwe relatie met ontwikkelingslanden gestalte diende te krijgen.²⁰

De basis voor de nieuwe relatie met Indonesië werd gelegd in april 1964, opmerkelijk genoeg nog vóór de val van Sukarno. Toen ondertekenden de ministers Subandrio en Luns een overeenkomst inzake technische samenwerking, 'Verlangende, de banden tussen hun landen te versterken en in het

16. H. Dick, *The Indonesian interislandshipping industry: an analysis of competition and regulation* (Singapore 1987) 15 en 23-24; J.N.F.M. à Campo, 'Dutch shipping in independent Indonesia, 1945-1958', in: *International Journal of Maritime History* X, 2 (1998) 1-39, aldaar 34-35.

17. H. Meijer, *De Nederlands-Indonesische betrekkingen 1950-1962* (Utrecht 1994) 629.

18. Malcontent en Nekkers, 'Inleiding', 15-16, 19 en noot 21; D. Hellema, "Beschamende situaties". De eerste staatssecretaris en de oprichting van DGIS', in: Nekkers en Malcontent, *De geschiedenis*, 127-144, aldaar 133.

19. D. Hellema, *Neutraliteit & vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen* (Utrecht 2001) 246.

20. Hellema, "Beschamende situaties", 133.

algemeen de goede betrekkingen tussen hun landen uit te breiden'.²¹ In deze 'Raamovereenkomst' beloofde Nederland technische assistentie aan Indonesië, eventueel vergezeld van materiële steun, teneinde de wetenschappelijke, economische en sociale vooruitgang te bevorderen. De overeenkomst geeft aan dat de verhouding tussen Nederland en Indonesië niet zozeer ideologisch maar veeleer historisch was bepaald.

De omwenteling in Indonesië stond een spoedige uitvoering van het verdrag in de weg. Maar toen het er naar uit zag dat de Nieuwe Orde blijvend was, stuurde de Nederlandse regering via de Centrale Kamer van Handelsbevordering (СКН) een missie naar Indonesië om invulling te geven aan de verdere ontwikkeling van de handel tussen Nederland en Indonesië. In juni 1967 vertrokken 38 representanten van het Nederlandse bedrijfsleven naar Indonesië. De missie werd geleid door J.J. Oyevaar, voorzitter van de Kamer Indonesië van het СКН.²² De missie keerde met een positieve indruk terug. Behalve een verslag van de aangename ontvangst was hun rapport omgeven door een stevig vertrouwen in economische kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië: 'Nederland (kan v.s.) in Indonesië een voorsprong hebben op grond van de zakelijke omstandigheden – de eeuwenoude verwevenheid onder beide economieën – en van de menselijke verhoudingen'.²³ Echter, benutting van zakelijke kansen was pas mogelijk indien de Nederlandse regering ruimhartig zou zijn in het geven van ontwikkelingshulp en 'zich bewust is van *het bijzondere* van de verhouding Indonesië/Nederland'.²⁴ De meest dringende nood betrof het interinsulaire zeeverkeer dat circa 70 procent van het totale Indonesische binnenlandse transport verzorgde.²⁵ Uit een vertrouwelijk stuk van DGIS blijkt dat deze missie Indonesië officieus technische hulp op het gebied van de interinsulaire scheepvaart had aangeboden. Dit is opmerkelijk, want het betrof een *zakelijke* missie, die geen enkele ambtenaar van het ministerie van Buitenlandse Zaken bevatte.²⁶

Het informele aanbod van de missie leidde begin 1968 tot een verzoek van de Indonesische regering om assistentie bij het herstel van de zwaar verwaarloosde interinsulaire scheepvaartverbindingen. Indonesië had een voorkeur voor Nederlandse hulp, vanwege de van Nederlandse zijde al zo vaak benadrukte kennis van het Indonesische transportapparaat. DGIS stond hier positief tegenover en in overleg met Indonesië besloot men tot het uitzenden van

21. Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1964) 43.

22. Centrale Kamer van Handelsbevordering (СКН), 'Orde baru' in Indonesië. *Verslag samengesteld naar aanleiding van het bezoek van een Nederlandse economische missie aan Indonesië* (Den Haag 1967) 8 en 11-13.

23. СКН, 'Orde baru', 88.

24. СКН, 'Orde baru', 88-89.

25. СКН, 'Orde baru', 44 en 89; BZ: DTH, doos 37I, dl. I, Eindrapport 1968.

26. BZ: DTH, doos 37I, dl. I, Memorandum DGIS (16-2-1968).

vier deskundigen, die de lokale situatie in ogenschouw zouden nemen en aanbevelingen voor verbetering zouden formuleren. Waar mogelijk zouden ze alvast de nodige activiteiten in gang trachten te zetten, omdat de Indonesische autoriteiten in het vooroverleg duidelijk lieten blijken dat ze 'beu' waren van analyses en rapporten: dit leidde tot nodeloos tijdverlies; ze wilden actie.²⁷

Het Interinsulaire Scheepvaartproject

In de zomer van 1968 verbleven de vier deskundigen in Indonesië. Deze deskundigen waren 'uitgeleend' door de drie Nederlandse 'Indische' rederijen – Koninklijke Java-China-Paketaart Lijnen, Stoomvaartmaatschappij Nederland en Rotterdamse Lloyd – waarbij DGIS de salariering voor zijn rekening nam. De Nederlandse scheepvaartsector had aangegeven dat ze zakelijk niet geïnteresseerd was in het project en daarom geen financiële bijdrage wilde leveren.²⁸ Na een verblijf van drie maanden maakten ze hun bevindingen kenbaar, welke 'droevig' waren. Schepen voeren zonder dienstregeling; te veel schepen waren actief en er was bovendien een aanzienlijke overbezetting aan personeel; het merendeel van de schepen was slecht onderhouden; de kwaliteit van het management bij de rederijen was slecht; en het personeel ontving een dermate laag loon, dat dit resulteerde in gebrek aan discipline. De enorme verwaarlozing weet het team aan politieke factoren. Het Sukarno-bewind had 'alles wat normaal kon worden geacht [...] afgebroken'. In december wist *De Telegraaf* de hand te leggen op de bevindingen van de vier deskundigen. De krant was geschokt over de mate van veronachtzaming van het oude KPM-systeem in de archipel. 'De Indonesische scheepvaart (was v.s.) diep in de misère' en de nationalisering van de KPM had geleid 'tot welhaast onbeschrijfelijk erbarmelijke toestanden'.²⁹

De deskundigen kwamen tot de conclusie dat een langdurig vervolg gewenst was. Het herstelproces zou 'traag en moeizaam' verlopen, maar de Nederlandse deskundigheid op dit gebied kon een wezenlijke bijdrage leveren aan het herstel van de gehele Indonesische economie. Daarnaast, zo stelde de missie vast, waren er aantrekkelijke politieke voordelen verbonden aan Nederlandse betrokkenheid bij dit project: het droeg bij aan versterking

27. BZ: DTH, doos 371, dl. 1, Brief Indonesische ministerie van Buitenlandse Zaken aan ambassade (9-2-1968), memorandum DGIS (31-1-1968), intern document DGIS (1-3-1968, 14-3-1968, 18-3-1968).

28. BZ: DTH, doos 371, dl. 1, Intern document DGIS (22-2-1968) en memorandum DGIS (22-2-1968).

29. BZ: DTH, doos 371, dl. 1, Eindrapport 1968; 'Scheepvaarthulp aan Indonesië', in: *De Telegraaf* 10 december 1968; 'Indonesische scheepvaart diep in de misère', in: *De Telegraaf* 11 december 1968.

van het Soeharto-regime en aan de verbetering van het Nederlandse aanzien in Indonesië.³⁰

In het najaar van 1968 besloot DGIS officieel tot een vervolg. Voorafgaand aan dit besluit had het pleidooi van de deskundigen ook bijval gekregen van diverse andere partijen. De ambassadeur in Indonesië noemde twee redenen waarom Nederland zich diende te bemoeien met het herstel van de interinsulaire scheepvaart: enerzijds, omdat Nederland vanwege zijn koloniale ervaring 'bij uitstek' deskundig was op dit terrein; anderzijds, en bijgevolg, omdat het een 'aanzienlijke versterking' van de Nederlandse positie in de archipel mogelijk maakte.³¹ Vanuit de zakelijke hoek schreef J.J. Oyevaar in een persoonlijke brief aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, B. Udink, dat de Nederlandse voorbereidingsmissie zoveel vertrouwen had weten te winnen bij de Indonesische autoriteiten dat een vervolg in het belang van beide partijen was:

'Door hun bekwaamheid, betrouwbaarheid en ijver hebben zij de gelovigen gesterkt en de ongelovigen bekeerd. [...] Er is daar nu maar één verlangen: laat ons niet los! Met lede ogen zag men het team vertrekken; er mag geen hiaat vallen; men verwacht een vergroot en versterkt team [...] op de kortst mogelijke termijn'.³²

Vanuit het ministerie zelf wees het directoraat-generaal Politieke Zaken (DGPZ) op het feit dat de Nederlandse deskundigheid een positieve contributie kon leveren aan het herstel van de interinsulaire scheepvaart in Indonesië en de daaraan verbonden nationale economie. Was het niet te danken aan de oude Nederlandse verbindingen, dat Indonesië tot een economische en politieke eenheid was gesmeed?³³

Tot teleurstelling aan Indonesische zijde verstreek er een half jaar, maar in april 1969 arriveerde projectleider C.H. Poulus en ving het scheepvaartproject daadwerkelijk aan. Het project kwam bekend te staan als 'Team Shipping Kerjasama Teknik Indonesia/Nederland' (ofwel TSKT) en telde een twaalfal deskundigen.³⁴ J.J. Oyevaar, wiens missie in 1967 een belangrijke rol had gespeeld bij de totstandkoming van het project, werd door DGIS benoemd als projectsupervisor.

30. BZ: DTH, doos 371, dl. 1, Eindrapport 1968.

31. BZ: DTH, doos 371, dl. 1, Brief ambassade aan DGIS (31-7-1968).

32. BZ: DTH, doos 371, dl. 1, Brief CKH aan minister (16-8-1968).

33. BZ: DTH, doos 371, dl. 1, Brief DGPZ aan DGIS (10-5-1968).

34. Het TSKT heeft uit 29 Nederlandse deskundigen bestaan (exclusief deskundigen die voor een duur van enkele weken aanschoven), waarvan het merendeel slechts voor een deel van de projectduur aan het TSKT verbonden was. Veelal waren er twaalf Nederlandse deskundigen tegelijkertijd actief.

Bij de samenstelling van het team riep DGIS opnieuw de hulp in van de Nederlandse 'Indische' rederijen. Het is interessant dat minister Udink in een persoonlijke brief aan de directies wees op het feit dat voortzetting van de hulp 'een groot Nederlands algemeen belang' diende. Welk belang dat precies was, hield hij voor zich. De rederijen waren het er in ieder geval mee eens en namen de verantwoording op zich om de deskundigen te rekruteren (voornamelijk uit eigen kring). Zakelijk bleven ze ongeïnteresseerd – de rekrutering geschiedde op voorwaarde van een 'bevredigende financiële oplossing'.³⁵ Teamleider Poulus, onderdirecteur bij de Koninklijke Java-China-Paketaanvaarten Lijnen, had ook de voorbereidingsmissie geleid en mede op verzoek van de Indonesische autoriteiten kwam hij terug. Saillant detail was overigens de achtergrond van Poulus: voormalig manager bij de КРМ!³⁶

Het Nederlandse team werd gedetacheerd bij het Indonesische directoraat-generaal van Zeeverbindingen (ministerie van Verbindingen) in Jakarta. Dit orgaan was de spil op het gebied van de interinsulaire scheepvaart in Indonesië. Het was een voortzetting van het ministerie van Maritieme Zaken, die in 1968 werd opgeheven en was ingevoegd bij het ministerie van Verbindingen. De *counterparts* die het team kreeg toegewezen via het ministerie van Verbindingen waren vrijwel allemaal hoge ambtenaren, behorende tot de bestuurlijke elite van het ministerie.³⁷

De aard en doelen van het Interinsulaire Scheepvaartproject legde men vast in een zogenaamd administratief akkoord. DGIS betrachtte grote zorgvuldigheid in de onderhandelingen met Indonesië over de inhoud van dit document. In de gearchiveerde documenten is het verlangen merkbaar, om de relaties met Indonesië met een schone lei te beginnen. Zo liet DGIS de inleiding meerdere malen wijzigen, 'daar het niet juist is dat hier het Nederlandse aandeel, waar van samenwerking sprake is, eenzijdig wordt benadrukt'. De overeenkomst had tot doel de achterliggende filosofie en het directe projectdoel vast te stellen, namelijk het volledige herstel van de gebrekkig functionerende interinsulaire scheepvaartsector. Het TSKT had een verdergaande doelstelling: alle facetten van de interinsulaire scheepvaartsector op een hoger plan te tillen. Met dit brede, ambitieuze doel had DGIS geen problemen. Volgens de planning diende het project in april 1972 te zijn volbracht.³⁸

35. BZ: DTH, doos 371, dl. I, Brief minister aan rederijen (20-9-1968) en brief rederijen aan minister (16-10-1968).

36. BZ: DTH, doos 371, dl. I, Verslag DGIS (21-3-1968), brief СКН aan minister (16-8-1968); archief ambassade Jakarta (vindplaats onbekend), Bijlage bij brief ministerie aan ambassade (6-8-1971). Zie tevens: Dick, *The Indonesian interisland shipping industry*, 30.

37. BZ: DTH, doos 371, dl. II, Verslag teamleider (20-5-1969).

38. BZ: DTH, doos 371, dl. II, Brief DGIS aan ambassade (17-6-1969); DTH, doos 372, dl. III, Brief DGIS aan ambassade (1-10-1969) en brief ambassade aan DGIS (6-11-1969); DTH, doos 373, dl. VI, Schedule of operations.



KPM Schip s.s. Janssens 1938. KITLV

Gedetacheerd bij de overheid, lag een belangrijk werkterrein voor het TSKT aldus bij staatsrederij *Pelni* (*Pelayaran Nasional Indonesia*): weliswaar ondergeschikt aan de overheid, maar geen direct onderdeel ervan. *Pelni* was in 1952 opgericht met als doel de functie van de KPM over te nemen. *Pelni* was hier echter niet in geslaagd en van de efficiency en betrouwbaarheid van de KPM-organisatie was weinig meer over. In de periode 1957-1964 waren sommige lijnen zelfs geheel uitgevallen, waardoor enkele havens in Oost-Indonesië voor communicatie met de buitenwereld waren aangewezen op niet gemotoriseerde prauwen.³⁹ Het team kwam in een complexe en chaotische omgeving terecht. Daarbij kwam dat de interinsulaire scheepvaartsector ernstig versnipperd was geraakt door een enorme toename van kleine particuliere rederijen, waardoor er vele verschillende belangen in het spel waren.

39. Dick, *The Indonesian interisland shipping industry*, 24-26.

Het belang van de interinsulaire scheepvaart voor een efficiënt staatsbestuur was evident. In het staatsvormingsproces in Nederlands-Indië speelde de KPM een belangrijke rol ('tools of empire'), zoals de historicus J. à Campo heeft aangetoond. De KPM leverde behalve 'gewone' commerciële diensten tevens speciale logistieke diensten aan de Nederlandse overheid. De onderneming bood betrouwbaar en snel vervoer voor ambtenaren, militairen, post en geld – essentiële zaken voor een kolonisator. De onderneming groeide aldus uit tot een onmisbaar instrument in de verovering en consolidatie van de Nederlandse heerschappij in de archipel.⁴⁰ Na de onafhankelijkheid, met name vanaf 1957/58, vervulde Pelni een soortgelijke rol voor de centrale Indonesische overheid in Jakarta. Dit betekende dat financiële prestaties ondergeschikt waren aan toegewijde ondersteuning van de overheid. Om hier zeker van te zijn, hield de overheid een sterke grip op het bedrijf. Veelzeggend in dit verband was dat het ministerie van Scheepvaart (een voorganger van het ministerie van Verbindingen) en niet Pelni na de verbanning van de KPM intrek nam in het KPM-hoofdkantoor. Met de komst van het Soeharto-bewind nam de invloed van de overheid niet af. Het verantwoordelijke directoraat-generaal van Zeeverbindingen bleef Pelni beschouwen als een *alat pemerintah* (instrument van de overheid), die zo nu en dan speciale klusjes diende te verrichten voor de staat, ongeacht de kosten. Bij een negatief financieel resultaat golden de sancties van de markt niet; de overheid vulde het tekort altijd aan. Ambtenaren ten tijde van de Nieuwe Orde waren desondanks minder onverschillig voor financiële wanprestaties. Met inachtneming van de 'speciale klusjes', streefden ze bij veel staatsondernemingen, inclusief Pelni, naar commerciële zelfstandigheid.⁴¹ De interinsulaire scheepvaart betrof schepen van ten minste 175 ton, actief op reguliere routes. Hiervoor kwamen in 1963 naast Pelni 98 particuliere rederijen in aanmerking. Deze waren als paddestoelen uit de grond geschoten na 1957, als gevolg van het vacuüm dat de KPM achterliet en de versoepelde toelatingsregels tot de interinsulaire vaart. Het waren veelal onbeduidende rederijen, bestaande uit slechts enkele schepen. In 1965, enkele maanden voor de *coup d'état*, was al een reorganisatie van de sector gestart. Een nieuwe screening verminderde het aantal interinsulaire rederijen tot 36. De particuliere rederijen waren verenigd in de *Pelnas* (*Pelayaran Nasional*). In 1968 bestond de vloot van Pelni uit 73 schepen (totaal bruto tonnage 128.600 ton); de private reders hadden 156 schepen in dienst (174.400 ton).⁴²

In een aanloop naar een betere organisatie van de sector, richtte het directoraat-generaal van Zeeverbindingen in 1967 de *Indonesian National Ship-*

40. J.N.F.M. à Campo, *Koninklijke Paketvaart Maatschappij: Stoomvaart en staatsvorming in de Indonesische archipel 1888-1914* (Hilversum 1992).

41. Dick, *The Indonesian interisland shipping industry*, 36 en 82-85.

42. Dick, *The Indonesian interisland shipping industry*, 27-31 en 41-43; BZ: DTH, doos 371, dl. 1, Eindrapport 1968; 'Scheepvaarthulp aan Indonesië', in: *De Telegraaf* 10 december 1968.

owners' Association (INSA) op, bestaande uit de Pelnas en Pelni (en nog enkele staatsrederijen). Vooruitgang bleef uit, waardoor het directoraat-generaal begin 1969 twee belangrijke aanvullende maatregelen nam. In de eerste plaats ging men het hoge vrachttarief herzien. Verder ging men het ineffektieve *lijnenstelsel* (het routesysteem waaraan iedere rederij zich diende te houden) vervangen door een nieuw vaarschema, het *Regular Liner System* (RLS), waarbij alle schepen voor de interinsulaire vaart een bepaalde route toegewezen zouden krijgen. Beide punten waren al aangekaart door de Nederlandse voorbereidingsmissie.⁴³ De Pelnas was echter geen voorstander van het nieuwe vaarschema. De particuliere rederijen wantrouwden de plannen en regels van het directoraat-generaal. Zo blij als ze waren dat in 1957 de КРМ was opgedoekt, zo bevreesd waren ze dat Pelni een monopolie zou nastreven. Dit waren diepgewortelde angsten waar het Nederlandse team niet omheen kon.⁴⁴

Het was na de consolidatie van het Soeharto-bewind niet meteen duidelijk hoe de Nieuwe Orde de toekomst tegemoet wilde treden. Welke koers diende het land te varen en hoe wilde het zich economisch ontwikkelen? In het eerste economische vijfjarenplan (*Rencana Pembangunan Lima Tahun*), bekend als *Repelita 1* (1969/74), gaf de Nieuwe Orde een eerste antwoord op deze vragen. Het herstel van de interinsulaire scheepvaart en haveninfrastructuur kregen een hoge prioriteit (naast verhoging van de landbouwproductie). Geleidelijk nam de wanorde in de archipel af; dat gold ook voor de interinsulaire scheepvaartsector. Eind 1969 kreeg het directoraat-generaal van Zeeverbindingen voor het eerst een eigen directeur-generaal (tot op dat moment had de minister van Verbindingen deze functie uitgeoefend): admiraal Nimpuno, een machtig militair, die bekend maakte het Nederlandse team volledig te steunen in het herstelproces.⁴⁵

Het team hield zich ondertussen nauwgezet aan de DGIS instructie om zorgvuldig en correct met de Indonesische autoriteiten om te gaan. Teamleden gebruikten altijd de Indonesische namen van plaatsen (Jakarta en géén Batavia), ze spraken de taal en het Indonesische belang stond voorop. Bij aanvang van het project wezen velen (zowel in Nederland als in Indonesië) op de speciale geschiktheid van Nederlandse ontwikkelingshulp, wegens de in de koloniale tijd opgedane kennis. Maar in hoeverre kwamen de ervaringen van het TSKT overeen met deze verwachtingen? Het antwoord is niet eenduidig, maar er zijn aanwijzingen dat dit inderdaad het geval was.

43. BZ: DTH, doos 371, dl. I, Eindrapport 1968; Dick, *The Indonesian interisland shipping industry*, 27-30 en 126.

44. BZ: DTH, doos 371, dl. I, Verslag teamleider (1-6-1968) en eindrapport 1968; Dick, *The Indonesian interisland shipping industry*, 17 en 54.

45. BZ: DTH, doos 372, dl. IV, Brief teamleider aan DGIS (30-12-1969), verslag teamleider (19-3-1970) en brief teamleider aan DGIS (1-7-1970).

Het kon niet worden voorkomen dat de Indonesische media het *TSKT* af en toe beschuldigden van neokolonialisme.⁴⁶ In het voorgaande is echter al duidelijk geworden, dat deze argumenten voortvloeiden uit onvrede van sommigen (zoals Pelnas) over het gevoerde overheidsbeleid en niet zozeer jegens het *TSKT* op zich. De Indonesische overheid zelf heeft zelden blijk gegeven van angst voor te veel invloed van de voormalig kolonisator. Slechts eenmaal weigerde ze een deskundige toe te laten vanwege 'sentimentsoverwegingen', zoals een geïrriteerde Poulus het noemde.⁴⁷

Voor het merendeel kwam de koloniale ervaring, inclusief de daaropvolgende 'KPM-periode', goed van pas bij de uitvoering van het project. Het *TSKT* had toegang tot oude KPM-gegevens, die het gebruikte bij zijn werkzaamheden bij de Pelni. Eén teamlid kreeg zelfs een *counterpart* toegewezen, die in 1951 bij de KPM zijn leerling was – dit kwam de samenwerking ten goede. Zowel teamleider Poulus als de projectsupervisor van DGIS, Oyevaar, wezen verscheidene malen op het nut van de historische kennis. Oyevaar schreef aan DGIS, dat Nederlanders met een Indisch verleden 'bijzonder gewaardeerd' werden door de Indonesische autoriteiten. Kennis van elkaars cultuur droeg bij aan de goede verstandhouding. Volgens de Nederlanders was het *TSKT* goed ingespeeld op de lokale zeden: sommige buitenlandse (niet-Nederlandse) deskundigen verloren hun geduld en barstten in woede uit. Naar aanleiding hiervan schreef Poulus: blijf kalm en 'vooral geen ruzie maken'.⁴⁸

De uitvoering: tegenvallende resultaten

In de vele naar Den Haag getelegrafeerde verslagen werd verslag gedaan van de plezierige relatie met zowel de Indonesische ambtelijke *counterparts* als de voorkomende Pelni-medewerkers. Het *TSKT* genoot het bijzondere vertrouwen van zowel de minister als de directeur-generaal. Hoewel hun werkzaamheden in goede aarde vielen, bleven concrete resultaten achter bij de doelen. In het najaar van 1971, een half jaar voor het geplande einde van het *TSKT*, schreef projectsupervisor Oyevaar aan DGIS: 'Sedert mijn laatste bezoek [...] niet veel vooruitgang te bespeuren. [...] Kortom, we zijn nog schijnbaar even ver verwijderd van het doel dat men zich hier stelt, namelijk de situatie op het moment dat K.P.M. Indonesië verliet'.⁴⁹

46. BZ: DTH, doos 372, dl. III, Brief teamleider aan DGIS (28-10-1969 en 1-11-1969) en verslag teamleider (20-11-1969).

47. BZ: DTH, doos 372, dl. III, Brief teamleider aan DGIS (11-8-1969).

48. BZ: DTH, doos 371, dl. II, Brief teamleider aan DGIS (2-6-1969); DTH, doos 374, dl. VII, Brief teamleider aan DGIS (9-12-1969 en 11-10-1971); DTH, doos 379, dl. I, Brief projectsupervisor aan DGIS (26-3-1971).

49. BZ: DTH, doos 374, dl. VII, Brief projectsupervisor aan DGIS (29-10-1971).

Gaandeweg leerde het team, dat een goede verstandhouding geen garantie voor succes was. Een illustratie is de karakterisering door teamleider Poulus van zijn relatie met de president-directeur van Pelni, een jaar na aanvang van het project: 'De verhouding [...] is op het joviale af, doch dit brengt mij geen stap nader tot de kern [...] wat betreft de gezondmaking van de Pelni'.⁵⁰ Men nam adviezen weliswaar geduldig in ontvangst, maar opvolging bleek een heel ander verhaal.

Verbetering van de interinsulaire infrastructuur (telecommunicatie, bebakening, reparatiefaciliteiten, regelgeving, onderwijs, het vaarschema) was een voorwaarde voor een succesvol algeheel herstel. Het directoraat-generaal van Zeeverbindingen en (in mindere mate) het directoraat-generaal van Maritieme Industrie (onderdeel van het ministerie van Industrie) waren hier verantwoordelijk voor. De assistentie aan de laatste, verantwoordelijk voor reparatiefaciliteiten (werven, dokken) leverde een aantal nota's op, waarin het TSKT advies gaf over het verbeteren van het management en de efficiency op de werven. Het directoraat-generaal van Maritieme Industrie was het daarentegen niet eens met het oordeel van het TSKT dat het management slecht functioneerde. De contacten bleven oppervlakkig. Het TSKT kon weinig invloed doen gelden, aangezien het formeel handelde in opdracht van een ander departement. Poulus kenschetste de situatie als 'een grote mate van ongeïnteresseerde afzijdigheid'. Resultaten bleven uit en uiteindelijk staakte het TSKT zijn pogingen.⁵¹

Het belangrijkste deel van de interinsulaire infrastructuur werd echter beheerd door het directoraat-generaal van Zeeverbindingen. De samenwerking verliep weliswaar niet altijd gemakkelijk, maar het TSKT had trouwe en machtige 'patronen' in de vorm van de minister van Verbindingen en de directeur-generaal (deze twee stonden overigens op gespannen voet met elkaar, maar daarover later meer), die bij problemen van bovenaf ingrepen. De werkzaamheden van het TSKT vielen in twee delen uiteen. Enerzijds was er sprake van een algemene, beleidsmatige ondersteuning. Het TSKT was als staforgaan ondergebracht in een speciale stichting voor planning en ontwikkeling van de interinsulaire scheepvaart. Dit betrof een denktank, waarin Indonesische ambtenaren en het TSKT hun visie kenbaar maakten aan de hoogste autoriteiten van het directoraat-generaal van Zeeverbindingen. Een centraal element in de visie van het TSKT was het belang van een goed vaarschema en een strikte naleving hiervan. De wirwar aan kleine rederijen was een crime volgens de Nederlandse deskundigen, die gewend waren aan orde en overzicht in patria. Om het oude KPM-niveau te behalen, was verbetering

50. BZ: DTH, doos 372, dl. IV, Verslag teamleider (28-5-1970).

51. BZ: DTH, doos 372, dl. IV, Verslag teamleider (3-7-1970); DTH, doos 373, dl. VI, Verslag teamleider (3-12-1970); DTH, doos 373, dl. V, Intern document DGIS (24-8-1970); DTH, doos 379, dl. II, Eindrapport 1974; DTH, doos 386, Codebericht ambassade aan DGIS (31-1-1972).

van de efficiency en regelmaat geboden. Het TSKT streefde naar een beperkt aantal rederijen, waarvan Pelni de kern zou vormen.⁵²

Met het oude, hoge KPM-niveau duidelijk voor ogen, was het niet onlogisch dat het TSKT de koloniale situatie als voorbeeld nam. Al eeuwenlang vormden de havens rondom de Javazee, ten noorden van Java, een economisch netwerk, en bevorderden daarmee de economische integratie van de omvangrijke Indonesische archipel. Vanuit de grootste havens werden de kleinere havens bevoorrad en van daaruit werd het achterland ontsloten. De interinsulaire verbindingen waren het Indonesische equivalent van de Amerikaanse spoorwegen uit de negentiende eeuw.⁵³

Van oudsher speelde Singapore een belangrijke rol in dit netwerk. Niet alleen als haven, maar ook als thuisbasis voor een handelsvloot die een voorname rol speelde in het economisch verkeer in de archipel. Tijdens de koloniale tijd had de Nederlandse KPM de rol van de vloot uit Singapore voor een aanzienlijk deel overgenomen, daarmee de controle en baten van het netwerk stevig in handen krijgend. Na de onafhankelijkheid verloor de KPM de greep op het netwerk en doordat Pelni niet bij machte was deze rol over te nemen, namen handelaren uit Singapore en Indonesische particuliere rederijen deze plaats in. De Indonesische vloot kon in capaciteit en technologie (zoals containertransport) niet op tegen de schepen uit Singapore, waardoor Java opschoof van centrum van het oude interregionale netwerk tot periferie van het Singapoeraanse scheepvaartnetwerk. Met economische ontwikkeling als voornaamste doel, streefde de Nieuwe Orde naar verregaande economische integratie in de archipel en trachtte de controle op het handelsnetwerk terug te winnen. Ze wilde, in de woorden van de Indonesische historicus Sulistiyono, 'rebuild a glorious Java Sea network as had existed in the late colonial period'.⁵⁴

Het nieuwe vaarschema RLS (*Regular Liner System*) paste in dit 'glorieuze' ideaal. De ondersteuning die het TSKT aan de Indonesische overheid gaf, stond in het teken van het inrichten van het RLS op basis van de oude lijnverbindingen van de KPM. Hiervoor zette het TSKT met succes samenwerking op met het centrale bureau voor statistiek, *Biro Pusat Statistik*, om zodoende tot verbeterde scheepvaartstatistieken te komen. Het belangrijkste resultaat op dit gebied was een door het TSKT ontworpen *crash program* (oktober 1970), dat een indicatie gaf van de benodigde wederopbouwprojecten in de interinsulaire scheepvaartsector. Het directoraat-generaal nam de aanbevelingen van het rapport over en sedertdien gold dit *masterplan* als een richtlijn voor de verdere ontwikkeling van het RLS. In 1972 arriveerde een team van de Wereld-

52. BZ: DTH, doos 379, dl. 1, Verslag projectsupervisor (26-3-1971).

53. S.T. Sulistiyono, *The Java Sea network: Patterns in the development of interregional shipping and trade in the process of national economic integration in Indonesia, 1870s-1970s* (Leiden 2003) I.

54. Sulistiyono, *The Java Sea network*, 274 en 322-326.

bank, dat tot dezelfde conclusies kwam als de opstellers van het *crash program*. Dit resulteerde in een omvangrijke lening (8,5 miljoen dollar) ten bate van het herstel.⁵⁵

Het tweede deel van de werkzaamheden van het TSKT behelsde de praktische kant. De deskundigen besteedden aandacht aan telecommunicatie, bebakening, onderwijs en regelgeving. Op het gebied van de telecommunicatie assisteerde het TSKT bij de modernisering van het netwerk van kustradiostations, een hulpmiddel om het zeeverkeer in goede banen te leiden. In goede samenwerking met zijn *counterpart* van het directoraat-generaal gaf de Nederlandse deskundige assistentie bij het opstellen van een plan voor een netwerk van kustradiostations en de implementatie daarvan (de kosten bedroegen ruim 2 miljoen dollar). In maart 1972 was dit doel met succes voltoerd.⁵⁶

De assistentie op de andere onderdelen (bebakening, onderwijs en regelgeving) leidde tot weinig verbeteringen. Een van de problemen was bijvoorbeeld het lokaliseren van de juiste ambtenaren. Hoewel de ambtenaren 'vriendelijk' waren en bereid om samen te werken, waren ze vaak afwezig. 'Dit beïnvloedt de programmering ongunstig en doet soms de vraag rijzen wie er meer is ingeschakeld in het rehabilitatie proces, de Indonesische ambtenaar of de buitenlandse deskundige', aldus de nautisch expert E.M.J. Corten.⁵⁷ Het vaarklaar maken van twee boeienleggers was een van de weinige concrete successen. Het algemene beeld was dat de meeste aanbevelingen van het TSKT door de Indonesische *counterparts* terzijde werden geschoven.

Het andere belangrijke werkgebied betrof de rederijen (de Pelnas en Pelni). Tevergeefs trachtte het TSKT samenwerking aan te knopen met de particuliere rederijen. Het reeds beschreven wantrouwen tegen het regulerende karakter van het vaarschema RLS (en de dominante rol van Pelni daarin) was te groot en de Pelnas bleef zich fel verzetten. Het team drong bijvoorbeeld aan op samenwerking in de vorm van een 'pool' voor particuliere rederijen. Hier wilden de particuliere rederijen echter niet aan meewerken, uit angst voor verlies van hun zelfstandigheid. Hun wantrouwen wisten ze kenbaar te maken via de media. Eenmaal betichtte een Indonesische krant teamleider Poulus zelfs van communistische sympathieën, een zware beschuldiging in Indonesië. Het directoraat-generaal nam het echter zoals altijd op voor het team. In dit geval sommeerde Nimpuno de hoofdredacteur om zich te melden op het ministerie om Poulus zijn excuses aan te bieden. Deze gaf hieraan gehoor. Na

55. BZ: DTH, doos 373, dl. VI, Rapport RLS; DTH, doos 379, dl. I, Verslag projectsupervisor (26-3-1971); DTH, doos 379, dl. II, Eindrapport 1974; Dick, *The Indonesian interisland shipping industry*, 129, 144 en 146.

56. BZ: DTH, dozen 371-374, Verslagen teamleider 1969-1972; DTH, doos 379, dl. II, Eindrapport 1974.

57. BZ: DTH, doos 372, dl. III, Verslag teamleider (30-10-1969).

een jaar gaf het team zijn pogingen op; dit betekende dat de Pelnas voorlopig niet zou meewerken aan de verwezenlijking van een nieuw vaarschema.⁵⁸

Het afzijdige optreden van de Pelnas sterkte het *TSKT* in de gedachte dat de interinsulaire scheepvaart te versnipperd was geraakt. Consequentie was dat het team zich des te meer richtte op Pelni. Het *TSKT* trachtte van Pelni een efficiënt functionerende en winstgevende organisatie te maken. Het richtte zich op vijf gebreken van Pelni: het zwakke management; een overschot aan personeel en te lage lonen; een slechte boekhouding; een gebrekkige operationele en commerciële bedrijfsvoering (onrendabele lijnen); en een inefficiënte technische afdeling (slecht onderhoud, te hoge reparatiekosten).

Maar behoedzaamheid was geboden, schreef Poulus in 1969 aan *DGIS*. Het team ervoer grote onvrede onder Pelni's personeel, wegens de lage lonen. Werknemers communiceerden amper met elkaar. Sukarno's bewind en dat van zijn opvolger hadden beide hun stempel op de organisatie gedrukt, in die zin dat er een hevige interne strijd woedde tussen managers en afdelingen in Pelni, de facto tussen verschillende politieke facties. Effectief en objectief management was ver te zoeken. De directie was 'apathisch' en had de controle op het bedrijf verloren.⁵⁹

Gegevens over de toestand bij de staatsrederij waren schaars. Onderzoek van kantoren en magazijnen, gesprekken met managers en inspecties van schepen, leverden een beeld op dat de Nederlanders met afgrijzen vervulde. In mei 1970 reisde een van de technische deskundigen, A.J.J. Boomgaard, mee met m.s. 'Batanghari' van Tanjung Priok (de haven bij Jakarta) naar Belawan (bij Medan) en terug. Overnachtend in een eersteklas-hut, waar de kakkerlakken op zijn gezicht vielen, deed hij verslag van zijn reis. Het schip was zo vol dat de gangboorden onbegaanbaar waren. De lage salariering leidde ertoe dat alle officieren en onderofficieren (met uitzondering van de kapitein, eerste stuurman en boordwerktuigkundige) hun hutten verhuurden. Boomgaard telde 1.600 passagiers, doch slechts 800 reddingsvesten. Een roerige nacht met veel regen leidde tot onvoorstelbare ellende onder de passagiers op de open dekken. Mensen spoelden weg, afvoerpijpen waren verstopt door allerlei rommel, waardoor de dakgoten overstromden, gevuld met het braaksel van zeezieke passagiers. Een baby overleed. 'Deze passagiers probeerden naar binnen te komen, doch binnen in de gangen was alles al stampvol. Het

58. 'Indonesische rederijen tegen "pooling"-advies', in: *Algemeen Handelsblad* 29 juli 1969; BZ: DTH, doos 372, dl. III, Brief teamleider aan *DGIS* (12-11-1969); DTH, doos 372, dl. IV, Brief ambassade aan *DGIS* (19-1-1970), verslag teamleider (19-3-1970 en 30-4-1970); DTH, doos 371, dl. II, Verslag teamleider (23-6-1969); DTH, doos 372, dl. III, Verslag teamleider (30-10-1969); DTH, doos 379, dl. II, Eindrapport 1974.

59. BZ: DTH, doos 371, dl. I, Verslag teamleider (1-6-1968); DTH, doos 371, dl. II, Verslag teamleider (23-6-1969 en 23-7-1969); DTH, doos 372, dl. III, Verslag teamleider (30-10-1969); DTH, doos 373, dl. VI, Memorandum *DGIS* (14-9-1970).

was een troosteloos aansicht deze mensen aan dek misselijk en beroerd te zien verkleumen'.⁶⁰

Ofschoon aangemoedigd door het directoraat-generaal van Zeeverbindingen, kwam er van de samenwerking tussen het TSKT en Pelni weinig terecht. In de technische afdelingen van het bedrijf, verantwoordelijk voor materiaalonderhoud, kreeg het TSKT geen toegang. De reparatiekosten waren veel te hoog; voortdurend trachtte het team hier een halt aan toe te roepen. De Pelni-managers hadden echter geen behoefte aan pottenkijkers. Hoewel de teamrapporten zorgvuldig beschuldigingen van corruptie vermeden, waren er aanwijzingen dat de technische werknemers zich een lucratief, illegaal handeltje hadden eigengemaakt. Zo bestelde men een nieuwe schroef voor m.s. 'Tampomas' à 85.000 dollar terwijl reparatie van de beschadigde schroef slechts 14.700 dollar kostte.⁶¹

Inschakeling bij de commerciële en administratieve afdelingen verliep beter. Met succes slaagde het TSKT erin om de administratie en boekhouding van Pelni te verbeteren. Dit gaf de managers een beter inzicht in de financiële prestaties van het bedrijf en in de sterke en zwakke onderdelen. Probleem was alleen dat men hier niet naar handelde. Tot op het hoogste niveau werd irrationeel leiding gegeven, zelfs de president-directeur (met wie, zoals gezegd, de verhouding uitstekend was) maakte zich hier schuldig aan. Hij verhuurde dikwijls schepen aan derden, waardoor Pelni scheepsruimte tekort kwam voor haar reguliere diensten. Adviezen aan het management, zoals het volgen van een training, sloeg men in de wind. Ook salarisverhogingen kwamen niet tot stand; wel werd er in de loop der tijd personeel afgestoten, maar dit was een onvermijdelijke beslissing (al vanaf het moment dat Pelni de duizenden ex-КРМ-medewerkers erbij kreeg), die ook zonder het TSKT gemaakt zou zijn.⁶²

Een voorzichtige bereidheid om nauwer samen te werken met het TSKT was waar te nemen in 1971. In tegenstelling tot een andere staatsrederij (actief in de oceanvaart) ontving Pelni geen hulpkrediet van de Indonesische regering. De verontwaardiging was groot, maar Pelni kwam nadien schoorvoetend terug op haar onwilligheid om samen te werken met het TSKT.⁶³

De voorzichtige ommekeer bij Pelni in 1971 en enkele praktische successen op het gebied van de interinsulaire infrastructuur, konden niet verhullen dat de resultaten van het project achterbleven bij de verwachtingen. Ondertussen groeide de druk van buitenaf op het TSKT. Van de zijde van DGIS klonk weliswaar geen wanklank – een geduldig Den Haag bereidde het team eind

60. BZ: DTH, doos 372, dl. IV, Verslag teamlid (5-6-1970).

61. BZ: DTH, doos 372, dl. IV, Verslag teamleider (30-4-1970 en 28-5-1970); DTH, doos 381, dl. I, Verslag teamleider (31-8-1972); DTH, doos 376, Progress report x (23-10-1973).

62. BZ: DTH, doos 379, dl. II, Eindrapport 1974; DTH, doos 372, dl. IV, Verslag teamleider (12-5-1970); DTH, doos 381, dl. I, Verslag teamleider (4-12-1971 en 31-8-1972).

63. BZ: DTH, doos 381, dl. I, Verslag teamleider (10-5-1971).



Tanjung Priok in 1950. KITLV

1969 al voor op een lange periode, aangezien een ‘geforceerde ontwikkeling’ altijd te kampen had met tegenslagen.⁶⁴ Japan daarentegen zag met lede ogen aan hoe de Nederlandse invloed in de Indonesische scheepvaartsector groeide. Afgaand op de stukken in Den Haag, begon dit steeds belangrijker wordende donorland in toenemende mate druk uit te oefenen op de Indonesische regering om het Nederlandse ‘monopolie’ in te dammen. Het feit dat DGIS een invloedrijke positie innam onder donoren op het gebied van de interinsulaire scheepvaart kan niet ontkend worden, maar van een monopolie was geen sprake. In de periode 1969-1972 waren naast het TSKT nog 24 andere teams actief bij het ministerie van Verbindingen. In omvang en ambitie was het TSKT echter de onbetwiste leider van de assistentie aan het ministerie.⁶⁵

Maar de Indonesische autoriteiten waren gevoelig voor het ‘monopolie’-argument en flirtten in toenemende mate met het Japanse hulpprogramma, dat zeer geïnteresseerd was in assistentie aan de interinsulaire scheepvaartsector.⁶⁶ In 1970 verscheen er plotsklaps een Japans verkenningsteam ten tonele, zonder dat het ministerie van Verbindingen het TSKT hiervan op de

64. BZ: DTH, doos 372, dl. III, Brief DGIS aan teamleider (25-II-1969).

65. BZ: DTH, doos 372, dl. IV, Brief teamleider aan DGIS (29-6-1970).

66. BZ: DTH, doos 373, dl. VI, Brief teamleider aan DGIS (18-II-1970).

hoogte had gebracht. Dit Japanse team zou een voorbereidend onderzoek gaan doen naar assistentie op precies dezelfde terreinen als waarop het TSKT zich begaf. Na aanvankelijke schrik leek de Japanse inmenging echter mee te vallen. Hun eerste voorstel behelsde, dat Japanse deskundigen het management van de interinsulaire vaart en oceaanovaart volledig op zich zouden nemen! Dit viel niet in goede aarde. Enig leedvermaak is Poulus niet vreemd als hij triomfantelijk vaststelt: 'Het Japanse team heeft zich door taktloos optreden al aanstonds bij de Indonesiërs onbemind gemaakt'. Het TSKT en DGIS zagen zich derhalve gesterkt in de Nederlandse aanpak, daar deze de juiste leek: 'Er is geen land dat zo "gentlemanlike" de onderhandelingen voert. Vooral de wijze waarop in druk onderling overleg middels eigen prioriteitenbepaling het land naar (eigen v.s.) keuze kan bepalen'.⁶⁷

Japan gaf het echter niet op. In 1971 signaleerde Poulus toenemende Japanse druk op het directoraat-generaal. Hij schreef DGIS dat hij niet zou meewerken aan een poging om de Japanners 'buiten de deur te houden' (was hem dit wellicht officieus gevraagd?). Het TSKT werd in toenemende mate bedreigd: volgens sommige berichten drong Japan in mei 1971 aan op stopzetting van het TSKT. Dit weigerden de Indonesische autoriteiten. Het begon inmiddels wel druk te worden op het ministerie van Verbindingen. De Nederlandse deskundige A. Kok schreef in deze periode, dat er een 'oneconomische' werksfeer ontstond, daar alle ontwikkelingsteams nogal langs elkaar heen werkten. Toen teamleider Poulus die zomer met verlof naar Nederland vertrok, barstte de bom. De ambassade, van nature gewend te denken in politieke verhoudingen, sloeg alarm op 2 juli 1971: de Nederlandse technische assistentie dreigde het onderspit te delven. Japan lag 'op de loer'. Toen zelfs de Pelnas zich bij de Nederlandse ambassade meldde met het verzoek om hulp, uit angst dat Japan zich in de gehele sector zou 'nestelen', greep het *corps diplomatique* in ten gunste van de TSKT-positie.⁶⁸

Een hectische periode volgde, maar het TSKT bleef bestaan en het liep uiteindelijk met een sisser af. De Japanse inschakeling viel in de praktijk mee, gedeeltelijk vanwege taalproblemen. Daarnaast bleken er onder de Indonesische bevolking nogal wat negatieve gevoelens jegens Japan te bestaan (die in januari 1974 uitmondde in ernstige onlusten rondom het bezoek van premier Tanaka). Een bekend maritiem tijdschrift (*Warta Ekonomi Maritim*) analyseerde in 1972 de Japanse betrokkenheid en kwam tot een negatieve slotsom. Westerse landen waren niet langer geïnteresseerd in 'kolonisatie', doch de

67. BZ: DTH, doos 373, dl. v, Brief teamleider aan DGIS (6-8-1970), intern document DGIS (26-8-1970) en memorandum DGIS (25-8-1970).

68. BZ: DTH, doos 374, dl. VII, Brief teamleider aan DGIS (25-1-1971, 12-2-1971 en 12-5-1971), brief teamlid (7-6-1971), codebericht ambassade aan DGIS (2-7-1971 en 6-7-1971), codebericht DGIS aan ambassade (7-7-1971), brief wnd. teamleider aan DGIS (5-7-1971), codebericht ambassade aan DGIS (9-7-1971 en 16-7-1971).

Japanse houding vertoonde veel sporen van superioriteit. Terwijl men fijntjes wees op de wreedheden ten tijde van de Tweede Wereldoorlog, concludeerde het blad dat de Japanse deskundigen ongeschikt waren, aangezien ze weigerden Indonesiërs toe te laten op managementniveau.⁶⁹

Als gevolg van de diplomatieke inspanningen rondom het *TSKT* trok het directoraat-generaal het boetekleed aan. Nimpuno vond dat zijn staf 'op vele punten had gefaald'.⁷⁰ Met andere woorden, het *TSKT* was volgens hem niet schuldig aan het gebrek aan vooruitgang. Na deze constatering lag de weg open voor een vervolg. In het najaar van 1971 kwamen het *TSKT* en directoraat-generaal van Zeeverbindingen bijeen om de toekomst van het project te bespreken. Men besloot tot een follow-up voor een periode van twee jaar (tot april 1974), een zogenaamde tweede fase. *DGIS* liet zich hierin leiden door de betrokkenen ter plaatse en ging zonder bezwaren akkoord.

Een tweede fase (1972-1974)

In de tweede fase stond kennisoverdracht voorop. In de eerste fase was pijnlijk duidelijk geworden, dat zowel van ambtelijke als van commerciële zijde de Indonesische partij nog lang niet klaar was om het 'economische krachtenspel' ten volle te benutten. De aandacht van het *TSKT* verschoof bovendien van de meer technische aspecten naar beleidskwesties. In de woorden van teamleider Poulus: 'Generalisten zijn thans van grotere prioriteit'.⁷¹ Men besloot het *TSKT* te reorganiseren. Een coördinerende kerngroep, gedetacheerd bij het directoraat-generaal, ging leiding geven aan kleinere operationele teams voor *Pelni*, nautische hulpmiddelen en infrastructuur, en de ontwikkeling van de vloot en het vaarschema *RLS*. Deze groepen werkten min of meer zelfstandig.

Het werk verliep efficiënter dankzij de instelling van deze afzonderlijke teams. Niettegenstaande bleven de resultaten – afgezet tegen de oorspronkelijke ambitie: herstel en terugkeer naar het *KPM*-niveau – tegenvallen. Het valt echter te betwijfelen of iemand het oorspronkelijke doel nog serieus nam. Men vond het niet nodig om voor de verlenging een nieuw administratief akkoord te ondertekenen. In plaats daarvan stelde het Indonesische directoraat-generaal een summier document op, waarin te lezen viel dat de situatie van de interinsulaire scheepvaart in Indonesië afweek van 1969, toen het *TSKT* arriveerde. Een nadere toelichting liet men echter achterwege, wat de vraag opriep wat voor consequenties dat voor de gehele problematiek had. De

69. BZ: DTH, doos 381, dl. I, Verslag teamleider (18-11-1971) en brief teamleider aan *DGIS* (19-9-1972).

70. BZ: DTH, doos 374, dl. VII, Brief wnd. teamleider aan *DGIS* (22-7-1971).

71. BZ: DTH, doos 374, dl. VII, Brief teamleider aan *DGIS* (9-9-1971).

bijgevoegde *terms of reference* repten met geen woord over de doelen die de operationele groepen dienden na te streven.⁷²

Het vlootontwikkelingsteam (/transport-economische-groep) werkte aan het in fase 1 gestarte onderzoek naar het RLS. Ten behoeve van de opstelling van het *crash program* had het TSKT al contacten aangeknoopt met het centrale bureau voor statistiek. Het team trachtte de statistische verwerking dusdanig te verbeteren, dat er een prognose kon worden gemaakt voor de ontwikkeling op lange termijn. Een van de weinige concrete factoren waarop fase 11 beoordeeld kan worden, is de mate van 'kennisoverdracht'. Afgaand op de beschikbaarheid van de *counterparts*, faalde het vlootontwikkelingsteam, aangezien ze een groot deel van hun tijd werkten zonder *counterpart*. Hoewel de deskundigen erin slaagden om betrouwbare tabellen van vervoerstromen te publiceren voor 1971 en 1972, slaagden ze er maar niet in om het centrale bureau voor statistiek en het directoraat-generaal van Zeeverbindingen goed met elkaar te laten samenwerken.⁷³

Een dergelijke situatie deed zich voor bij de groep gericht op verbetering van de nautische hulpmiddelen. *Counterparts* waren bij hen aanwezig, doch bleken weinig enthousiast over de verstrekte memoranda. Discussie bleef uit. Het team deed in de tweede fase uitvoerig onderzoek naar de algehele infrastructuur van de nautische hulpmiddelen (betonning, vuurtorens, lichtscheppen), maar de gegeven adviezen werden meestal niet opgevolgd. Slechts enkele successen waren aantoonbaar. Hun assistentie leidde tot de ingebruikname van (ten minste) twaalf vaartuigen van het directoraat voor navigatie (inclusief de schepen vaarklaar gemaakt in fase 1) en een aanzienlijke verbetering van het aantal operationele navigatielichten.⁷⁴

Het doel om van Pelni een winstgevend bedrijf te maken, stond centraal voor de deskundigen in de tweede fase. Met name bij de technische dienst probeerde dezelfde groep managers het TSKT buitenspel te zetten. Ditmaal lukte dat niet. 'Er zijn nu krachtige instanties, die graag zien, dat van de Pelni een gezond en schoon bedrijf wordt gemaakt', aldus Poulus.⁷⁵ Die 'krachtige instanties' waren het directoraat-generaal van Zeeverbindingen en de directie van Pelni. De financiële problemen waren dusdanig groot, dat de directie omwille van hulpkredieten van de overheid overstag ging. In de administratieve en commerciële sectoren van het bedrijf bouwde het team voort op de verrichtingen van fase 1. Men slaagde erin de regelmaat te doen toenemen. Trots meldde het TSKT in zijn eindverslag dat drie belangrijke lijnen strikt volgens schema voeren. Per 1 januari 1973 maakte de boekhoudafdeling boven-

72. BZ: DTH, doos 374, dl. VIII, Bijlagen bij brief directoraat-generaal van Zeeverbindingen aan DGIS (30-12-1971).

73. BZ: DTH, doos 379, dl. II, Eindrapport 1974.

74. BZ: DTH, doos 379, dl. II, Eindrapport 1974.

75. BZ: DTH, doos 375, dl. IX, Brief teamleider aan DGIS (9-7-1973).

dien voor het eerst een opgave van de werkelijke kosten van een reis. Ook namen het advies over om een interne controle afdeling op te richten. En na jarenlang aandringen op loonsverhogingen, ging Pelni (ongetwijfeld in nauw overleg met het directoraat-generaal, aangezien hier geld voor nodig was) hier in juli 1972 mee akkoord. Het nieuwe salarissysteem kwam neer op een verdubbeling van het inkomen voor een Pelni-medewerker.⁷⁶

Bij de recalcitrante technische dienst bleef assistentie soms een problematisch karakter behouden, maar doordat Pelni in oktober 1972 een TSKT-deskundige aanstelde tot (tijdelijk) uitvoerende autoriteit voor technische zaken, slaagde het team er eindelijk in door te dringen tot de gewraakte afdeling. De president-directeur van Pelni benoemde deze Nederlander tot tijdelijk hoofd vanwege een volledig gebrek aan adequaat personeel. De benoeming illustreert de veranderde mentaliteit bij de Pelni-directie, in toenemende mate gericht op samenwerking met het TSKT. Het was het team een doorn in het oog dat Pelni-schepen voor reparatie veelal naar Hong Kong of Singapore gingen. Dit droeg bij aan de enorm hoge operationele kosten van Pelni; bovendien betekende dat geen stimulans voor de lokale werkgelegenheid in Indonesië. Onder leiding van de kersverse 'uitvoerende autoriteit' kreeg een schip in augustus 1972 een volledige onderhoudsbeurt in Tanjung Priok. De kosten waren veel lager en dit luidde een definitieve verschuiving in richting Indonesische dokken en werven.⁷⁷

Verlenging van het project was opnieuw noodzakelijk. De uitkomsten waren te ambivalent om van succes of mislukking te spreken. Strikt bezien was het project mislukt – het oorspronkelijke doel was niet behaald. Een periode van twee jaar was echter te kort om concrete resultaten te realiseren. Langdurige begeleiding was vereist, voordat de *counterparts* zelfstandig een 'rationele' beleidskoers konden uitzetten.

In juli 1973 kaartte Poulus de toekomst van het TSKT aan bij het directoraat-generaal van Zeeverbindingen (DGIS hield zich daarbij wederom op de achtergrond). Hij opperde de mogelijkheid van een derde fase voor een periode van twee jaar. Het directoraat-generaal bevestigde dat het zonde was als de assistentie in april 1974 zou eindigen, maar liet tevens uitlekken dat men af wilde van 'de naam' TSKT. Bovendien meldde men opeens deskundigen te prefereren uit ambtelijke of universitaire kring, 'aangezien deze mensen vrij staan van bindingen met het bedrijfsleven'.⁷⁸ Het valt te bezien of dit de werkelijke reden was waarom de Indonesische autoriteiten gingen twijfelen aan het TSKT – slechts éénmaal opperde men dit bezwaar. Het maakte echter duidelijk dat de Indonesische autoriteiten er nu andere opvattingen over buiten-

76. BZ: DTH, doos 379, dl. II, Eindrapport 1974.

77. BZ: DTH, doos 379, dl. II, Eindrapport 1974.

78. BZ: DTH, doos 375, dl. IX, Brief teamleider aan DGIS (9-7-1973).

landse hulpteams op nahielden. Het was inmiddels bijna een decennium geleden dat Soeharto de macht had overgenomen van Sukarno, de stabiliteit was wedergekeerd en ideeën over de te volgen ontwikkelingskoers waren uitgewerkt.

Uiteindelijk besloten de Indonesische autoriteiten het project niet te verlengen. In 1974 splitste men het team op in vier bescheiden varianten. Hoewel deze nieuwe projecten in sommige opzichten het beleid van het TSKT voortzetten, ging men over op een geheel andere opzet. De allesoverziende teamleider vertrok en wat overbleef waren kleine teams met specialistische taken.

Een economisch probleem met politieke inslag

De vraag rijst waarom de Indonesische autoriteiten een verlenging van het TSKT blokkeerden, net op het moment dat de kans op reële resultaten toenam. Economisch gezien was het een onlogische stap. Een mogelijke verklaring voor de stopzetting is dat er nimmer sprake is geweest van enkel een 'economisch probleem'. In de koloniale tijd had de interinsulaire scheepvaartsector een politieke dimensie; dat gold ook voor de sector na de onafhankelijkheid. De machtswisseling tussen Sukarno en Soeharto en de opkomst van particuliere rederijen droegen des te meer bij aan de politisering van het herstel. De situatie werd duidelijk onder woorden gebracht in 1970 door professor K. Vonk, die DGIS adviseerde over het TSKT: hij waarschuwde dat het een economisch probleem met een *politieke inslag* betrof. Vonk was naar Indonesië gestuurd om de werkzaamheden van een econoom in het TSKT in kaart te brengen. Hij signaleerde 'een fundamentele ontwikkeling' waarbij de betekenis van het TSKT is verschoven van een technische aard naar economische en organisatorische aspecten. Doordat het TSKT in management-vraagstukken werd betrokken, kreeg het te maken met de netelige kwestie dat 'bepaalde opper-officieren van leger en vloot zich zakelijke interessen in onderdelen van het vervoer hebben verworven en [...] een financiële en operationele doorlichting van het vervoer in de weg staan'.⁷⁹

Vanuit economisch perspectief was het optreden van de Indonesische autoriteiten vaak onbegrijpelijk. De politieke perceptie levert echter een ander beeld op. Van begin af aan is het TSKT als politiek instrument gebruikt. Aanvankelijk betekende dit dat het TSKT als een 'breekijzer' functioneerde: een excuus voor de zich nog consoliderende Nieuwe Orde om veranderingen door te voeren. De ambtelijke top wantrouwde de gepolitiseerde sector, eigen func-

79. BZ: DTH, doos 373, dl. VI, Extern verslag (december 1970). Mr. K. Vonk was buitengewoon hoogleraar in de Economie van het Verkeer en het Vervoer aan de Universiteit van Amsterdam.

tionarissen werden niet objectief geacht. Echter, geleidelijk keerde de rust terug. De autoriteiten wilden af van het team dat een beter overzicht had op de problematiek dan het ministerie zelf. Drie gebeurtenissen illustreren dit.

Ten eerste, de trage start. Tot groot ongenoegen van de Indonesische autoriteiten verstreek er enige tijd alvorens de voorbereidingsmissie werd opgevolgd door het *TSKT*. Deze pauze vloeide voort uit de voorbereiding door *DGIS*. Het feit dat Indonesië aandrong op een onmiddellijke doorstart, daarbij een degelijke voorbereiding verwaarlozend, was terug te voeren op de politieke situatie in de archipel. De vice-president van het nationale planbureau *Bappenas* (*Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*) vertelde teamleider Poulus dat het gat tussen augustus 1968 en heden te groot was geworden: ‘bepaalde invloeden doen hun best uw rapport afbreuk te doen en de Minister heeft “munitie” nodig, te leveren door het Ned. team, wat er niet is’.⁸⁰

Ten tweede, gedurende het project ondervond het *TSKT* onophoudelijk samenwerkingsproblemen met de *counterparts*. De Indonesische ambtelijke top nam deze problemen voor lief. Dit was het gevolg van een gepolitiseerde werkomgeving, waarbij de politieke kleur van een Indonesische functionaris belangrijker was dan zijn professionele inbreng. Poulus schreef, dat de ambtelijke top ‘een zeker vooroordeel’ had jegens de meningen van de eigen mensen: ‘men zoekt er wat achter’.⁸¹ Dit verklaarde waarom de autoriteiten weinig actie ondernamen tegen de moeilijk toegankelijke of onwillige *counterparts*: men had weinig vertrouwen in de objectiviteit van het eigen personeel, een buitenlandse deskundige was objectiever. Zo nu en dan arresteerde men een *counterpart* (zoals het hoofd technische dienst Pelni of de directeur hogere zeevaartschool Jakarta) op ‘politieke gronden’.⁸² De directeur-generaal vertelde de teamleider in 1971 in een vertrouwelijk gesprek dat allerlei politieke groeperingen zetbazen hadden in zijn departement. Hij ondervond hier voortdurend ‘last’ van en liet derhalve met regelmaat ‘communistische elementen’ oppakken.⁸³

Ten slotte kijk ik naar de stopzetting van het *TSKT*. Het *TSKT* stelde rondom de overgang naar de tweede fase een document op over de samenwerkingsproblemen met de *counterparts*. Men concludeerde toen dat het team op een te hoog plan functioneerde voor een goede samenwerking. Ter compensatie besloot men tot de oprichting van kleinere operationele groepen om derhalve dichterbij de werkvloer te staan. Echter, het relaas rondom de stopzetting van het *TSKT* duidt erop dat dit probleem – het functioneren op een (te)

80. BZ: DTH, doos 371, dl. II, Verslag teamleider (10-2-1969); DTH, doos 371, dl. I, Codebericht ambassade aan *DGIS* (5-2-1969).

81. BZ: DTH, doos 372, dl. IV, Verslag teamleider (26-2-1970).

82. BZ: DTH, doos 372, dl. III, Verslag teamleider (30-10-1969); DTH, doos 372, dl. IV, Verslag teamleider (19-3-1970).

83. BZ: DTH, doos 374, dl. VII, Brief teamleider aan *DGIS* (7-1-1971).

hoog plan – zelfs was doorgedrongen tot aan de ambtelijke top. Projectsupervisor Oyevaar voerde in het najaar van 1973 gesprekken met zowel de directeur-generaal als de minister. Tussen directeur-generaal Nimpuno en minister Salim (datzelfde jaar minister geworden) was een machtsstrijd ontstaan. Het TSKT raakte hierin verstrikt, doordat de minister het team gebruikte om informatie in te winnen over de gang van zaken op het directoraat-generaal en tevens regelmatig advies vroeg aan het TSKT. Dit was Nimpuno een doorn in het oog. Het team had te veel invloed gekregen; uiteindelijk prevaleerden politieke belangen en werd het TSKT slachtoffer van de bestuursstrijd.⁸⁴

Conclusie

Een lange adem is nodig. Een ‘geforceerde ontwikkeling’ gaat altijd gepaard met tegenslagen, luidde de schriftelijke boodschap, eind 1969, uit Den Haag voor het teleurgestelde TSKT, dat ondervond hoe moeizaam de uitvoering van hun project verliep.⁸⁵ Deze wijze raad sluit aan op het onderwerp van dit artikel: het gecompliceerde karakter van ontwikkelingssamenwerking. Op zoek naar empirische aanknopingspunten om de complexiteit te verklaren, is in dit artikel het Interinsulaire Scheepvaartproject onderzocht.

Dit artikel biedt een aantal kenmerkende voorbeelden van de problematiek van ontwikkelingshulp. Er werden weliswaar enige successen geboekt, maar het doel van het project was duidelijk te hoog gegrepen. De tegenvallende resultaten vallen te verklaren aan de hand van het samenwerkingsproces tussen donor en ontvanger. In het geval van het TSKT weigerden zowel Pelni als de private reders gehoor te geven aan de wens van de Indonesische overheid om samen te werken met de buitenlandse deskundigen. Daarnaast hadden de Indonesische ambtenaren soms eveneens weinig behoefte aan het TSKT. Tot overmaat van ramp, voor Nederland als donor, speelde men op hoog Indonesisch ambtelijk niveau ook niet altijd een even eerlijk spel, getuige de door Indonesië gedoode Japanse concurrentie.

Wat lag hieraan ten grondslag? In de eerste instantie dringt zich de gebrekkige institutionele en conceptuele inbedding op. Het TSKT had afspraken gemaakt met het ministerie van Verbindingen; niet met de private reders, Pelni, of het ministerie van Industrie. Toch diende het team ook met hen samen te werken, wilde men het herstel van de interinsulaire scheepvaart volledig doen slagen. De bestudering van dit project laat zien, dat men op het

84. BZ: DTH, doos 374, dl. VII, Memorandum TSKT (september 1971); DTH, doos 375, dl. IX, Brief projectsupervisor aan DGIS (15-11-1973). De machtsstrijd tussen een minister en een directeur-generaal was overigens een niet ongebruikelijk fenomeen. Zie: Dick, *The Indonesian interisland shipping industry*, 96.

85. BZ: DTH, doos 372, dl. III, Brief DGIS aan teamleider (25-11-1969).

Nederlandse beleidsniveau niet bijzonder geïnteresseerd was in de 'technische aspecten' (of de haalbaarheid) van het project. In plaats daarvan was men nadrukkelijk bezig met de bredere politieke context. De voornaamste drijfveer voor het project was een politiek belang. Het scheepvaartproject zou bijdragen aan verbetering van het Nederlandse aanzien in de archipel, zo hoopte men. Economische belangen leken op het eerste gezicht een rol te spelen (zie de betrokkenheid van de СКН), maar het gebrek aan zakelijke belangstelling vanuit de Nederlandse scheepvaartsector suggereert dat dit niet overdreven moet worden. Eenmaal actief, bleek het ТСКТ veel waarde te hechten aan een vriendelijk, niet al te assertief ('gentlemanlike') optreden. De wens om herstel van aanzien was sterk en daarom stond de goede verstandhouding voorop, zelfs als dit ten koste zou gaan van concrete resultaten. Ook het handelen van de Indonesische autoriteiten en *counterparts* was ingegeven door politieke factoren. Er vond in die periode een hevige (politiekgeoriënteerde) competentiestrijd plaats in de scheepvaartsector, waardoor de belangen van het ministerie van Verbindingen niet per se overeenkwamen met die van Pelni, de private reders, of zelfs het ministerie van Industrie.

In hoeverre was het verloop van dit project typisch voor ontwikkelingsprojecten? Bij bestudering van twee andere Nederlandse projecten in Indonesië lijken gelijksoortige motieven en knelpunten een rol te spelen. Ook bij het Agrarische Samenwerkingsproject (1968-1974) en het Indramayu Area Development Project (1975-1983) ontbrak het aan goede afspraken over de wijze van samenwerking en een duidelijk plan van aanpak. In beide gevallen was dit terug te voeren op een politieke wens van Nederland om deze projecten snel en zonder veel 'gedoe' te laten starten.⁸⁶ Daarnaast is het natuurlijk nog maar de vraag of dit alleen voor Nederlands-Indonesische projecten geldt of in een bredere internationale tendens geplaatst kan worden. Opmerkelijk is het resultaat van onderzoek van A. Alesina en D. Dollar. Op basis van OECD-data van bilaterale hulpstromen in de periode 1970-1994 concluderen zij dat factoren als het koloniale verleden of stemgedrag in de VN een verklarende factor zijn voor omvang van de hulp.⁸⁷ De uitvoering van het Interinsulaire Scheepvaartproject in Indonesië, dat zo nadrukkelijk in een brede politieke context werd geplaatst, laat zien wat de consequenties in de praktijk kunnen zijn.

86. Zie hiervoor mijn ongepubliceerde doctoraalscriptie 'Grillig en ambitieus. Een onderzoek naar drie Nederlandse ontwikkelingsprojecten in Indonesië (1968-1983)' (Universiteit Leiden 2001).

87. A. Alesina en D. Dollar, 'Who gives foreign aid to whom and why?', in: *Journal of Economic Growth* 5 (2000) 33-63, aldaar 55-56.

Over de auteur

Bartel Stompedissel studeerde geschiedenis aan de Universiteit Leiden. In 2001 studeerde hij *cum laude* af op een scriptie getiteld 'Grillig en ambitieus. Een onderzoek naar drie Nederlandse ontwikkelingsprojecten in Indonesië (1968-1983)', die met de Fruin Prijs voor de beste Leidse historische doctoraalscriptie werd bekroond. Na zijn afstuderen trad hij in dienst bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waar hij werkzaam is als beleidsmedewerker bij het directoraat-generaal Management Openbare Sector.

E-mail: b.stompedissel@inter.nl.net