

J. C. M. BAKKER

STRATEGIE
VAN HET
ECONOMISCHE
ONTWIKKELINGSWERK
IN HET
VOORMALIGE
NEDERLANDS
NIEUW-GUINEA

DRUKKERIJ M.S.C., TILBURG

STRATEGIE VAN HET
ECONOMISCHE ONTWIKKELINGSWERK
IN HET VOORMALIGE
NEDERLANDS NIEUW-GUINEA

STRATEGIE VAN HET
ECONOMISCHE ONTWIKKELINGSWERK
IN HET VOORMALIGE
NEDERLANDS NIEUW-GUINEA

STRATEGY OF ECONOMIC DEVELOPMENT
IN THE FORMER NETHERLANDS NEW-GUINEA
(with summary in English)

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN
DOCTOR IN DE SOCIALE WETENSCHAPPEN
AAN DE RIJKSUNIVERSITEIT TE UTRECHT,
OP GEZAG VAN DE RECTOR MAGNIFICUS,
PROF. MR. L. J. HIJMANS VAN DEN BERGH,
VOLGENS BESLUIT VAN DE SENAAT
IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN
OP VRIJDAG 2 JULI 1965
DES NAMIDDAGS TE 3.15 UUR

door

Johannes Cornelis Maria Bakker

geboren op 22 juli 1925 te Utrecht

DRUKKERIJ M.S.C. TILBURG

PROMOTOR: PROF. DR. J. J. HANRATH

INHOUD

Voorwoord	7
1. De maatschappelijke structuur	9
2. De algemeen-economische situatie	19
2.1. Bevolkingsbestand en -spreiding	19
2.2. Arbeidspotentieel en -differentiatie	30
2.3. Bevolkingsproductie en -consumptie	44
2.4. Inkomstenbesteding en menu-wijziging	55
2.5. Loonpeil en loonbeleid; bestedingspatroon in stedelijke centra	68
3. Plan en program	89
3.1. Algemene beschouwing	89
3.2. Het Rapport van de Interdepartementale Commissie	93
3.3. Het werkplan 1954—1956	95
3.4. De aanbevelingen van de Agrarische Commissie en hun invloed op het economische ontwikkelingsbeleid	97
3.5. De Agrarische Conferentie van 1957	124
3.6. De Raad voor Volksontwikkeling over algemene en economische ontwikkelingsplanning	130
3.7. Het ontwikkelingsplan voor Nederlands Nieuw-Guinea	132
4. Enkele aspecten van het economische ontwikkelingswerk tijdens de uitvoeringsfase van het Ontwikkelingsplan voor Nederlands Nieuw-Guinea	145
4.1. De E.E.G. en de economische ontwikkelingsplannen in Nederlands Nieuw-Guinea	145
4.2. De mijnbouwkundige ontwikkelingsplanning	150
4.3. De invloed van de Nieuw-Guinea Raad op de richting van het economische ontwikkelingsbeleid	155
5. Slotbeschouwingen	165
Summary	173
Bijlagen	178
Geraadpleegde literatuur	183

AAN MIJN VROUW EN KINDEREN

VOORWOORD

Nu een einde is gekomen aan Nederland's verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke, sociale en economische vooruitgang van Westelijk Nieuw-Guinea kan het tot geschiedenis geworden Nederlandse bewind gereder en met een grotere mate van geestelijke distantie tot onderwerp worden gemaakt van een wetenschappelijke verhandeling.

Dit proefschrift, dat slechts geschreven kon worden dank zij door het Ministerie van Binnenlandse Zaken welwillend ter beschikking gestelde archiefstukken en met de hulp van de archivaris en zijn medewerkers, beperkt zich tot de economische geschiedschrijving over de periode 1950-1962.

De nadruk valt op de laatste jaren van het Nederlandse bewind. Het lag daarbij niet in de bedoeling een volledig overzicht te bieden van alle — geslaagde of mislukte — ontwikkelingsprojecten.

Veeleer is getracht de beleidsvoering te analyseren, welke aan economische maatregelen en activiteiten van de Overheid ten grondslag lag en de gerichtheid van deze activiteiten bepaalde binnen het algemene ontwikkelingsstramien.

Als het centrale thema van dit proefschrift werd het planningsverloop gekozen, anders gezegd de geleidelijke totstandkoming van een meer programmatische aanpak van de economische ontwikkelingsproblematiek.

„Strategie” veronderstelt een scherpe situatie-beoordeling, een juiste positie-keuze, een goede waardeschatting van tegenkrachten alsook een optimaal gebruik van het beschikbare potentieel om de gestelde doelen tijdig te bereiken.

Ik heb gepoogd de hoofdlijnen van de economische ontwikkelingsstrategie in het voormalige Nederlands Nieuw-Guinea te schetsen evenals de invloeden, welke op deze strategie hebben ingewerkt.

Alhoewel in eerste instantie bedoeld als een intern-Nederlandse verantwoording op het wetenschappelijke vlak, kan deze studie — met het daarin vervatte oordeel over falen of slagen van deze strategie — wellicht ook nut afwerpen voor hen, die thans verantwoording dragen voor de economische ontplooiing van dit zo ver in ontwikkeling achtergebleven gebied met zijn naar lotsverbetering strevende bevolking.

1. DE MAATSCHAPPELIJKE STRUCTUUR

Legt men de maatstaven aan, welke prof. W. W. Rostow¹ hanteert in „The stages of economic growth”, dan moet Westelijk Nieuw-Guinea in elk geval na afsluiting van de periode 1940-1950 getypeerd worden als een gebied, waar van overheidswege doelbewust de voorwaarden worden geschapen voor een werkelijk economisch groeiproces.

Twee gebeurtenissen kunnen worden aangewezen, welke de definitieve afsluiting betekenden van de fase van geleidelijke beïnvloeding van de traditionele maatschappelijke structuur der Papoea-samenleving vóór 1950, n.l.

1. De Tweede Wereldoorlog;
 2. De vestiging van een centraal bestuursgezag in 1949 bij de afsplitsing van Westelijk Nieuw-Guinea van het souverain geworden Indonesië.
- Het beeld van de traditionele samenleving in Westelijk Nieuw-Guinea verschilde in wezen bijzonder weinig van het maatschappijbeeld dat andere onderontwikkelde gebieden te zien geven.

Hanrath² formuleerde een twintigtal kenmerken van een economisch onderontwikkeld gebied.

Hij toetste de mate van economische onderontwikkeldheid van Mexico aan deze criteria en maakte daarbij uitdrukkelijk onderscheid tussen het economische en culturele ontwikkelingsniveau.

De genoemde economische kenmerken zijn:

1. het overwegen van de landbouw
2. het overwegen van het zelfvoorzienings-karakter van de landbouw
3. eenzijdige oriëntering van de export (monocultuur)
4. hoog geboortecijfer, snelle bevolkingstoename
5. beperkte levensduur
6. laag levenspeil
7. onevenredig sterke en in hoge mate gecentraliseerde urbanisatie
8. geringe sociale mobiliteit in verticale zin
9. dualisme of pluralisme
10. ontbreken van, of achterstand in de verkeersontwikkeling
11. hoog percentage der transportkosten in de eindprijs van het product
12. laag gemiddeld nationaal inkomen per hoofd
13. ongunstige inkomensspreiding
14. kapitaalschaarste

¹) vgl. literatuurlijst No. 82

²) vgl. literatuurlijst No. 44

15. neiging tot misinvestering
16. neiging tot overinvestering
17. verwaarlozing van oude investeringen
18. gebrek aan prioriteitszin
19. gebrek aan proportionaliteitszin
20. economisch-geografische disproportionaliteiten (onvoldoende „symmetrie” in de benutting van de potentiële mogelijkheden van bepaalde delen van een land).

In algemene zin typeert deze reeks van kenmerken van een onderontwikkeld land ook de Papoea-maatschappij. Als afzonderlijk kenmerk zou voor Nederlands Nieuw-Guinea wellicht de ongunstige natuurlijke gesteldheid van het terrein genoemd moeten worden. De aanwezigheid van uitgestrekte moerasgebieden en van bergketenen, welke het noorden en het zuiden scheiden en het landschapsbeeld domineren, leidde tot een brokkelstructuur van de inheemse samenlevingen. Bij de versnedenheid van het terrein verdeelde de bevolking zich over meer dan 2.000 kleine nederzettingen, merendeels met minder dan 100 inwoners.

In de maatschappij-structuur van Nieuw-Guinea was geen plaats voor grootgrondbezit, zoals zich dat (blijkens Hanrath's toelichting onder punt 8) in Mexico had ontwikkeld en de arbeidsproductiviteit in de landbouw belemmerde.

De achterstand in de verkeersontwikkeling (punt 10) gold bepaald ook voor Nieuw-Guinea, welke vorderingen hierbij ook gemaakt zijn tijdens het Nederlandse bewind. Dit verschijnsel, dat uiteraard verband houdt met de ongunstige topografische situatie en de verbrokkeling van de inheemse woonverbanden, droeg er toe bij, dat het productieproces zich in vele gebieden nog afspeelde in een vrijwel gesloten zelfvoorzieningshuishouding. De productie-eenheden waren in Nederlands Nieuw-Guinea zeer klein, al ontbrak een zekere mate van interregionale handel niet. Ook Peters³⁾ wijst op tamelijk frequente handelscontacten van de Dani met buiten de Grote Vallei wonende bevolkingsgroepen. Het begrip van „economische over-verdieping” (door Hanrath in verband met punt 20 toegelicht voor de economische structuur van Mexico) gold voor de vele geïsoleerde productie-eenheden in Nederlands Nieuw-Guinea evenzeer. Ook in Nieuw-Guinea werd de geografische arbeidsverdeling geremd en konden producten uit het binnenland slechts tegen hoge transportkosten in het exportpakket worden opgenomen.

³⁾ vgl. literatuurlijst No. 77

De verkeersontsluiting van Nieuw-Guinea verkeerde omstreeks 1960 nog in het beginstadium, met name wat betreft het asvervoer. De zee- en luchtverbindingen van Nieuw-Guinea zijn echter in de loop van het Nederlandse bewind tussen 1950 en 1962 zodanig verbeterd, dat aan de vervoersbehoeften langs de kusten ruimschoots kon worden voldaan (vgl. Unorapport 1961, hfdst. II.H.). In feite waren deze verbindingen echter van meer belang voor de bestuursvoering, hier begrepen in de ruimste zin van het woord, dan voor de doorbreking van het onderlinge economische isolement van bevolkingsgroepen en voor de schepping van een ruimere binnenlandse markt. Eerst in de laatste jaren van het Nederlandse bewind is de binnenlandse verkeersontsluiting meer systematisch ter hand genomen en vormde het wegenplan een onderdeel van het algemene ontwikkelingsplan, te bespreken onder 3.7.

De urbanisatie van Nederlands Nieuw-Guinea was tijdens het Nederlandse bestuur nog niet zover gevorderd, dat punt 7 van Hanrath's lijst van kenmerken toepasselijk kon worden geacht (vgl. tabel 1 onder 2.1.). Hetzelfde geldt min of meer voor punt 13, de ongunstige inkomensspreiding, indien men althans de inkomens van de uitheemse bevolkingsgroepen buiten beschouwing laat. Ik ben overigens geneigd punt 13 niet zozeer te zien als een kenmerk van onderontwikkeldheid dan wel als een kenmerkend en schadelijk nevenverschijnsel van een onevenwichtig verlopend ontwikkelingsproces. In de inheemse samenleving kwamen in het algemeen geen grote welvaartsverschillen voor, al wijst Pospisil⁴ op aanzienlijke welstandsverschillen in de geldhuishouding van Botukebo in het Centrale Bergland (zie ook onder 2.3.). Van een feodale klasse of een geldadel, die sleutelposities bezitten in de economie van Mexico, was in Nieuw-Guinea geen sprake.

De kenmerken 15 t/m 20, in Hanrath's artikel genoemd, zou ik voor Nederlands Nieuw-Guinea willen samenvatten onder de omschrijving „het ontbreken van een bekwaam en goed geoutilleerd ontwikkelingsapparaat, beschikkend over voldoende kennis der natuurlijke hulpbronnen". De opbouw van een goed uitgerust en bekwaam ontwikkelingsapparaat vormde dan ook terecht een van de hoofdpunten van het werkplan 1954-1956, te behandelen onder 3.3. De behoefte aan vaststelling van investeringsprioriteiten (vgl. punt 18) voor een meerjarige periode was wellicht de voornaamste drijfveer voor de samenstelling van het sterk budgetair georiënteerde ontwikkelingsplan, dat ter sprake zal worden gebracht onder 3.7.

⁴) vgl. literatuurlijst No. 78

Het ontwikkelingspeil van de autochtone bevolking in Nederlands Nieuw-Guinea was laag.

Blijkens het Uno-rapport over het jaar 1959 waren de materiële behoeften gering; dit was eveneens het geval met de technische hulpmiddelen, die men gebruikte om deze behoeften te bevredigen. Hoezeer de levensstijl stam voor stam ook mocht verschillen, de materiële cultuur vertoonde nergens niveau-verschillen van betekenis. Ook binnen het eigen woonverband bespeurt men geen opvallende welstandsverschillen.

Een hoofdenstelsel en een werkelijke territoriale organisatie ontbrak. Een inheems bestuurlijk gezag, dat over de grenzen van het eigen dorp heen reikte, heeft zich in vrijwel geen enkele streek ontwikkeld en bood dan ook geen aanknopingspunt voor het westerse ontwikkelingswerk. De enige economische eenheid van betekenis was de „extended family”*, welke haar behoeften goeddeels zonder hulp van anderen kon bevredigen.

Onder het Nederlandse gezag mocht het geloof in de absolute waarde der traditionele samenlevingsvormen zijn verzwakt en de penetratie van westerse levensopvattingen in vele streken merkbaar zijn geworden, de oude maatschappij als erfgoed van vorige generaties was zeker niet verdwenen en beïnvloedde bij het einde van het Nederlandse bewind in 1962 nog steeds leven en denken van grote groepen Papoea's, zelfs in de centra van ontwikkelingsarbeid.

De inheemse maatschappij verkeerde in de overgangsfase en verkeert nog in deze fase, hoe duidelijk ook de tekenen van verval van oude opvattingen (b.v. ten aanzien van de bruidsschat) te bespeuren zijn naast een hardnekkig vasthouden aan het traditionele maatschappelijke bestel in andere, minder door het ontwikkelingswerk geraakte streken.

Het is de confrontatie van de Papoea in de kustgebieden met het militaire en economische machtsvertoon van Japanse en geallieerde strijdkrachten, gedurende de Tweede Wereldoorlog op het grondgebied van Westelijk Nieuw-Guinea gelegerd, welke het geloof in oude cultuurwaarden bij vele kustpapoea's ernstig schokte en hun wereldbeeld verwijdde. Deze Papoea zag zichzelf niet langer meer als het centrale punt der schepping. De

*) In „Notes and Queries on Anthropology”, een uitgave van het Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland, 6de druk 1951, trof ik op blz. 88 de volgende omschrijving aan van de begrippen „joint family” en „extended family”. „A group may be described as a *joint family* when two or more lineably related kinsfolk of the same sex, their spouses and offspring occupy a single homestead and are jointly subject to the same authority or single head.

The term „*extended family*” should be used for the dispersed form corresponding to a joint family”.

begeerte deel te mogen hebben aan de goederenrijkdom van westerse naties en zich een westerse levenswijze eigen te maken, deden het geestelijke klimaat rijpen voor een versnelde maatschappelijke evolutie. Men zou echter afbreuk doen aan de vormende waarde van het beschavingswerk van bestuur, zending en missie in de voorafgaande decennia, indien men zou menen, dat dit geestelijke veranderingsproces eerst is ingezet tijdens en ná de Tweede Wereldoorlog. Dit is niet het geval.

Kerstening, pacificatie, dorpsonderwijs, landbouwvoorlichting, de vestiging van enkele kleine agrarische cultuurondernemingen, de plaatsing van Indonesische dorpsonderwijzers, Chinese handelsactiviteiten etc. hadden de bevolking in de kuststreken reeds vóór de Tweede Wereldoorlog in veelvuldige aanraking gebracht met de westerse maatschappij-opvattingen. De geld-economie deed toen reeds haar intrede. Haar rol was overigens voorlopig nog bescheiden en beperkt tot de periferie van het behoeftenpatroon. De inschakeling van de autochtone bevolking in de markthuishouding bleef beperkt tot de levering van zamelproducten als copra, copal, krokodillenhuiden e.d. in ruil voor importartikelen als o.m. rijst, tabak, zout en textielconfectie.

De geldbehoefte was slechts van beperkte omvang en betrof meestal geen elementaire levensbenodigdheden.

In de periode 1850-1950 is nergens van overheidswege gepoogd de zelfvoorzieningshuishouding te elimineren of terug te dringen door volledige resp. gedeeltelijke omschakeling op marktproductie. De geldeconomie was voor de autochtone producent een zakgeldeconomie, dank zij welke hij incidentele en secundaire behoeften kon bevredigen.

Het is echter de Tweede Wereldoorlog met zijn manifestatie van technisch kunnen op het strategisch zo belangrijke bruggenhoofd tussen Azië en Australië, welke evenals in andere in de oorlogslinie gelegen onderontwikkelde gebieden onder de Papoea's een saamhorigheidsgevoel deed ontstaan⁵. Dit gebeuren riep tevens bij de kustbevolking het verlangen op naar het bezit van materiële rijkdommen, welke vooral de Amerikaanse Legermacht met scheepsladingen tegelijk aanvoerde in voor dat doel gebouwde havenemplacements en opsloeg in onafzienbare dépôts.

Op 27 december 1949 deed Nederland afstand van de souvereiniteit over het voormalige Nederlands-Indië met uitzondering van het grondgebied van de toenmalige Residentie Nieuw-Guinea.

⁵) vgl. literatuurlijst No. 59 (pag. 23 en 24)

Daarmede verkreeg dit gebied een eigen centraal bestuursgezag en werd de Indische Staatsregeling vervangen door de Bewindsregeling Nieuw-Guinea, steunend op de Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden. Het is deze laatste gebeurtenis, welke de stoot gaf tot een intensieve ontwikkelingsarbeid op de grondslag van artikel 73 van het Handvest der Verenigde Naties en met als uiteindelijk doel zelfbeschikking voor de bevolking van Westelijk Nieuw-Guinea.

Daarmede was de mogelijkheid geopend om een concrete richting te geven aan het nog vage verlangen naar materiële lotsverbetering bij de bevolking. Een verlangen, dat nog niet gepaard ging met het besef, dat welvaartstoename slechts het resultaat kan zijn van eigen ingespannen arbeid.

In de opbouwperiode van het nieuwe „Gouvernement van Nederlands Nieuw-Guinea” werd de aandacht vooral geabsorbeerd door de noodzakelijke opbouw van een eigen ambtelijk bestuursapparaat, de huisvesting van dit apparaat en de inbreng van communicatiemiddelen.

Het is m.i. een grote verdienste geweest van Gouverneur van Baal (1953-1958) dat hij niet stilstond bij de materiële vormgeving van het nieuwe ambtelijke bestel. Hij gaf zich rekenschap van de vraagstukken, waartegenover het op westerse leest geschoeide bestuursapparaat zich gesteld zou zien bij haar „ontmoeting” van de Papoea-samenleving op de weg naar bestuurlijke, economische en sociale ontwikkeling. In zijn „Nota⁶ over Bevolkingspolitiek” van 1954 schetste Gouverneur van Baal de richtlijnen voor de bestuurspolitiek tegenover de Papoea-bevolking. Ik zou deze, in zeer beknopte vorm, als volgt willen weergeven, waarbij ik het accent laat vallen op die aspecten, welke voor de economische ontwikkeling van het meest directe belang zijn:

1. De oorspronkelijke Papoea-culturen worden meestal gekenmerkt door armoede der materiële cultuur (1), samenleving in kleine geïsoleerde groepsverbanden (2) en het ontbreken van vormvoltooiing in de sociale organisatie (3)*.

*) Over dit derde kenmerk divergeerden in meerdere of mindere mate de meningen van cultuuranthropologen.

Men raadplege hiervoor:

G. J. Held: *De Papoea, cultuurimprovisator*, Den Haag/Bandung 1951.

J. van Baal: *Bespreking van G. J. Held's boek „De Papoea, cultuurimprovisator” in tijdschrift „Indonesië”, 5de jrg., 1951—1952.*

J. Pouwer: „Loosely structured societies” in *Netherlands New-Guinea*; A. C. van der Leeden: *Social Structure in New-Guinea*. (Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde, deel 116, 1960).

⁶) vgl. literatuurlijst No. 4

2. De traditionele Papoea-maatschappij met zijn antiquarische structuur en zijn gemis van een formeel hoofdengezag biedt geen houvast voor geleidelijke hervormingen, waarbij nieuwe cultuurelementen langs de weg der geleidelijkheid worden ingebouwd in het bestaande cultuurpatroon.
3. Het oude ideaal der geleidelijkheid als vaste richtlijn voor bestuursvoering dient daarom verlaten te worden en plaats te maken voor een radicale hervorming der maatschappijstructuur.
4. Dit radicalisme mag niet leiden tot cultuurvernietiging en geestelijke ontworteling.
 Alle ontwikkelingsbeleid moet gedragen worden door de verlangens, welke bij de bevolking leven, en aansluiten bij bevolkingsinitiatieven, welke levensvatbaarheid bezitten en kans maken om te bekliven.
5. Het economische ontwikkelingswerk moet zich in het bijzonder richten op de uitvoering van projecten, waaromheen nieuwe maatschappelijke verbanden kunnen ontstaan. Deze projecten moeten steunen op een nieuw systeem van bevolkingsproductie en derhalve een economische basis bieden voor de vorming van een westers gedragspatroon. Deze projecten moeten zeer zorgvuldig worden voorbereid.
 Streven naar verbetering der bestaande subsistence-huishouding alleen heeft geen zin; hervormingen buiten het verband van een streekplan vragen grote voorzichtigheid; bij het scheppen van nieuwe vormen moet de voorkeur aan het kleine worden gegeven boven het grote.
6. Er behoeft geen algemeen wervingspercentage te worden vastgesteld bij werving van arbeidskrachten voor arbeid buiten de streek van herkomst. Locale toestanden en het aantal op eigen gelegenheid weggetrokkenen zijn daarop van invloed.
 Werving van ongehuwden en van gehuwden met gezin verdient de voorkeur boven werving van gehuwden, die hun gezin achterlaten in het dorp. De werving dient vooral gericht te worden op streken, waar de eigen economische ontwikkelingsmogelijkheden beperkt zijn. Ontvolking van bepaalde streken door intensieve wervingsacties is uit den boze en moet tegengegaan worden. Op zichzelf echter is arbeid buiten de eigen streek een goede leerschool en bevordert arbeidstempo en arbeidsdiscipline.
7. De opbouw van moderne stadswijken voor autochtone arbeiders en hun gezinnen moet zich niet beperken tot woningbouw. Aandacht moet daarbij ook geschonken worden aan de sociale en medische verzorging, onderwijs voor volwassenen, bestrijding van analphabetisme, beroeps-

scholing, de vorming van autochtone wijkbesturen etc. Aan autochtonen, welke in stedelijke centra eigen bedrijfsjes wensen op te richten, moeten credietfaciliteiten worden verschaft.

Essentieel in deze leidraad voor de bestuurspolitiek, welke in genoemde nota nader is gemotiveerd, lijkt mij het standpunt van Gouverneur van Baal, dat de bestaande levensverbanden niet het fundament konden vormen van het ontwikkelingsbeleid van de Overheid.

Dat betekende een definitieve breuk met de oude Indische bestuurspolitiek. Zijn pleidooi voor een radicale structuurvernieuwing lag mijns inziens echter stevig ingebed tussen het veto op cultuurvernietiging en de eis, dat elke structuurhervorming zijn oorsprong moest vinden in het eigen bevolkings-initiatief, verstandig geleid via een organisatorisch goed voorbereid streekontwikkelingsplan. In de Raad voor Volksontwikkeling is hem verweten, dat hij de „adult-education” in de dorpsamenleving verwaarloosde, doch in zijn principiële beleidsschets was daarvoor ook geen plaats. Bij de brokkelstructuur der inheemse samenleving zag hij mijns inziens terecht geen aanleiding om deze vorm van „maatschappelijk werk” te introduceren in het traditionele milieu. Meer heil viel te verwachten van dergelijke activiteiten in het kader van een algemeen streekontwikkelingsplan, dat als voornaamste doelstelling had rondom een productiekern voor de teelt van handelsgewassen een nieuw en westers-georiënteerd maatschappijverband te vormen. De sociale leegte, ontstaan door het verlaten van oude opvattingen, moest gevuld worden met nieuwe normen en vormen.

Van Baal's opvattingen over streekontwikkeling boden geen exacte handleiding voor de bestuursambtenaren bij het voorbereiden van plannen van deze aard. Eigenlijk gaven de in deze nota ontvouwde richtlijnen de plaatselijke bestuursautoriteit slechts een beperkte bewegingsvrijheid voor eigen project-initiatieven. Zijn taak bleef vooral beperkt tot het waarnemen van bevolkingsinitiatieven.

Het geven van een tastbare gestalte aan deze initiatieven vereiste al gauw de inschakeling van het centrale overheidsapparaat. Daarbij bestond het gevaar, dat de onder de bevolking levende verlangens in het (op te grote afstand van de streeksamenleving) ontworpen streekplan verminkt zouden worden met alle teleurstellingen van dien voor de bevolking en voor de plannende autoriteiten. In het voorkomen van een dergelijke teleurstelling en in het zoeken naar harmonie tussen de technische en de sociologische bestanddelen van het streekplan lag wel een taak voor de plaatselijke bestuursambtenaar.

Aan de streekplan-gedachte is reeds vóór het verschijnen van de onder-

havige nota in een enkel „pilot project” een concrete uitwerking gegeven voor een gebied, waar de bevolking een voldoende mate van civilisatie bezat om een van buiten komend idee in zich op te nemen, het geestelijk te verwerken en vervolgens te ervaren als een eigen initiatief. Dit laatste is gepoogd in het „community development project” (1952-1955) in de Nimboran.

Een evaluatie van het Nimboran-project geeft Kouwenhoven in hoofdstuk XIV van zijn dissertatie.⁷ Zijn opmerking, dat de consequenties van de te treffen maatregelen onvoldoende werden voorzien hetgeen tot gevolg had een onderschatting van de leiding, die werd verlangd bij de uitvoering van het project, wees in een andere richting dan de bestuurlijke richtlijnen in de nota van Gouverneur van Baal. Kouwenhoven concludeerde:

„it has also shown that much more is needed than only a stimulans which sets a process of change in motion, after which the population may be expected to continue its own development without intensive attention from outside. The rôle of the authority responsible for this development cannot be considered terminated before indigenous society has actually regained its balance on a new level of existence and the seeds for further emancipation — independent of outside assistance — are to be found actually present within society.”

Geleerd door de ervaringen van het ten dele mislukte Nimboran-project, heeft het Gouvernement bij latere projecten gestreefd naar een minder ambitieuze opzet van streekontwikkelingsprojecten. Kleine gouvernements-bedrijven zouden daarbij de kern vormen van een vestigingsproject van autochtone boerenbedrijven en als katalysator dienen van het bevolkings-initiatief (vgl. 3.5.). Het element van coöperatief georganiseerde, op mechanische leest geschoeide „multipurpose”-productie maakte plaats voor individuele productie van een enkel handelsgewas. Het gouvernementsbedrijf zou fungeren als centrale verwerkingsinrichting en worden uitgerust met betrekkelijk eenvoudige mechanische bedrijfsapparatuur.

Zo heeft men getracht de in wezen ongeschokt gebleven en tot 1962 gehandhaafde richtlijnen voor bevolkingspolitiek van Gouverneur van Baal te verzoenen met de minimumeisen van organisatorische efficiency, welke nu eenmaal gesteld worden bij introductie van een op westerse leest geschoeid bedrijfsstelsel.

⁷) vgl. literatuurlijst No. 57

18

2. DE ALGEMEEN-ECONOMISCHE SITUATIE

2.1. *Bevolkingsbestand en -spreiding*

Hoe beperkt de statistische kennis was van het bevolkingsbestand, van de samenstelling der bevolking naar leeftijdsgroepen en geslacht, van natuurlijke groei, algemene sterfte, zuigelingensterfte etc. blijkt reeds bij een vluchtige kennismaking van bevolkingscijfers, welke gepubliceerd werden in de rapporten, door Nederland jaarlijks uitgebracht aan de Verenigde Naties ingevolge artikel 73 E van het Handvest.

De geïsoleerde ligging van dorpen, verspreid over een uitgestrekt en moeilijk toegankelijk gebied, de primitieve levensstaat van de bevolking en de beperkte personeelsbezetting van de bestuursdienst belemmerden de samenstelling van betrouwbare bevolkingsstatistieken.

Niettemin is het bij een behoedzaam gebruik van de in de loop der jaren verzamelde bevolkingscijfers wel mogelijk een indruk te verkrijgen van de omvang en groei der bevolking, haar verspreiding over meer of minder leefbare gebieden en de toeneming der bestuursintensiteit in verschillende streken.

De laatstverschenen Uno-rapporten^{a)} onderscheidden de Papoea-bevolking in drie groepen, t.w.:

1. Onder bestuur staande bevolking
2. Onder bestuursinvloed staande bevolking
3. In onbestuurd gebied levende bevolking.

Het rapport over 1961, het laatste verslag door Nederland aan de Verenigde Naties uitgebracht, verdeelt de Papoea-bevolking als volgt over deze drie categorieën:

Groep I:	486.755 zielen
Groep II:	61.100 zielen
Groep III:	169.200 zielen
Totaal:	<u>717.055</u> zielen.

Het totaalcijfer 1961 der Papoea-bevolking wijkt weinig af van het officiële schattingscijfer, dat in eerder verschenen Uno-rapporten vermeld werd voor de gehele Papoea-bevolking van Westelijk Nieuw-Guinea. Het Uno-rapport over 1952 raamt de bevolking, vallende onder groep III, op 300.000 zielen en de totale bevolking van Westelijk Nieuw-Guinea op ca. 700.000 zielen.

^{a)} vgl. literatuurlijst No. 67

Uitgaande van deze officiële taxaties, moet men concluderen, dat gedurende de periode 1952-1962 het in onbestuurd gebied levende deel der Papoea-bevolking (groep III) met bijna de helft was afgenomen en opgeschoven naar groep II of I. Dit demonstreert tot op zekere hoogte de voortgeschreden invloed van het bestuursgezag doch evenzeer het effect van de nieuwe categorie-indeling. Het Uno-rapport over 1952 kende n.l. slechts een tweedeling (Groep I en Groep III). De politiek van openlegging van het binnenland werd pas krachtig ingezet gedurende de laatste drie of vier jaar van het Nederlandse bewind.

Het Uno-rapport over 1959 vermeldt evenals het Uno-rapport over 1952 nog een zielental van rond 300.000 in het onbestuurde gebied, zulks „aan de hand van verkenningswaarnemingen in het goeddeels nog onbestuurde Centrale Bergland”. De openleggingspolitiek leidde tot de vestiging van een aantal zogenaamde exploratie-posten in het Centrale Bergland en de vorming van een nieuwe bestuurlijke eenheid in 1961, het Commissariaat Centrale Bergland, hetwelk de reeds genoemde exploratie-ressorten omvatte. Blijkens het Uno-rapport over 1961⁹ werd de bevolking van het Centrale Bergland bestuurlijk als volgt verdeeld over de drie ressorten:

Expl.-ress.	Groep I	Groep II	Groep III	Totaal
Oost-Bergland	59.500	39.500	94.000	193.000
Midden-Bergland	—	—	6.000	6.000
West-Bergland	—	—	54.000	54.000
Totaal:	59.500	39.500	154.000	253.000

Van de 169.000 zielen, wonende in onbestuurd gebied in 1961, moest ca. 91% ofwel 154.000 zielen bestuurlijk toebedeeld worden aan het Commissariaat Centrale Bergland.

Men zou het uit zakelijke overwegingen kunnen betreuren, dat de Nederlandse Regering omstreeks 1958 besloot de openlegging van het Centrale Bergland krachtiger aan te pakken dan voorheen. De vraag was immers, of voor deze intensieve openleggingspolitiek voldoende personele en materiële hulpbronnen zouden kunnen worden vrijgemaakt. Het stond wel vast, dat voor dat doel een zware wissel zou moeten worden getrokken op het toch nog altijd zwak bezette overheidsapparaat in de kustgebieden. Voorts bracht de natuurlijke gesteldheid van dit onherbergzame gebied grote problemen met zich mede ten aanzien van de communicatie tussen nieuwgevestigde bestuursposten en de bestuurscentra aan de kust, welke als aanvoerbasis moes-

⁹⁾ vgl. literatuurlijst No. 67

ten fungeren. Wanneer men bedacht, dat de appaisering van de reeds onder bestuursinvloed gebrachte stamgroeperingen gevolgd zou moeten worden door economische ontwikkelingsprojecten, dan rees twijfel aan de mogelijkheid om het gehele Centrale Bergland vóór 1965 onder effectieve bestuursbemoeiing te plaatsen en haar bevolking uit het isolement te verlossen.

Verschillende overwegingen hebben naar mijn mening ongetwijfeld de doorslag gegeven bij het besluit, de ontwikkelingsarbeid niet te beperken tot de kustgebieden:

1. De invloed van de wereldopinie, welke de oprechtheid van de Nederlandse motieven zeker zou toetsen aan de bereidheid het beschavingswerk uit te breiden over het gehele grondgebied.
2. Humanitaire overwegingen, welke — los van het internationale aspect — inhielden, dat de beperking van de ontwikkelingsarbeid tot de kustgebieden in wezen een onbillijke bevoorrechting zou betekenen van de kustbevolking.
3. De bestuurlijk-politieke overweging, dat een tot de kustgebieden beperkt ontwikkelingsprogramma de beschavingskloof tussen bergland- en kustbevolking wellicht onherstelbaar zou vergroten met al de latere binnenlandse politieke verwickelingen, waarmede een rechtsopvolger van de beherende mogendheid Nederland dan geconfronteerd zou kunnen worden.
4. Het besef, dat over het gehele gebied — alle isolement ten spijt — maatschappelijk contact bleek te bestaan tussen bergland- en kustbevolking en ook spontane migratie van berglandbevolking naar de kust geconstateerd werd.
5. De missionaire en algemeen-beschavende activiteiten van Missie en Zending in het binnenland, welke in het licht van de universele evangelische kersteningsopdracht gezien moeten worden. Zo werd de bestuursvestiging in de Baliem voorafgegaan door kerstenings-activiteiten van Missie en Zending. De Corporaties wilden aan de reeds aangevangen beschavingsarbeid een wijder welvaartsperspectief gegeven zien door de vestiging van westers bestuursgezag.

Ik acht dan ook de in de slotjaren van het Nederlandse bewind gevoerde openleggingspolitiek in beginsel juist, al bestond de vrees, dat de zuiver bestuurlijke fase der openlegging niet of niet tijdig gevolgd zou worden door een sociaal en economisch ontwikkelingsprogramma, dat beantwoordde aan de bij de bevolking gewekte verwachtingen.

Men mocht daarbij echter verwachten, dat de aanwezigheid van een bestuur-

lijk apparaat op enkele punten, waar een sterke bevolkingsconcentratie reeds aanwezig was, in de naaste toekomst zou hebben geleid tot het wegzuigen van de schaarse, overal verspreide, bevolkingsgroepjes naar ontwikkelingskernen, als de Sibilvallei, de Baliemvallei, de Swartvallei e.d. Zonder een consequente follow-up van de bestuurlijke openlegging door een sociale en economische gebiedsontsluiting zou echter bij de bevolking een sterke sociaal-psychologische terugslag voelbaar zijn geworden, welke wellicht de „Pax Neerlandica” in gevaar zou kunnen brengen. De opstand in 1956 in het gebied der Wisselmeren, reeds vóór de Tweede Wereldoorlog onder bestuursgezag geplaatst, vormde in dat opzicht een waarschuwing.

De openleggingspolitiek zou echter op den duur zware financiële offers van de Nederlandse schatkist hebben gevraagd, alleen reeds vanwege de steeds duidelijker blijkende noodzaak, het communicatienet in het Centrale Bergland te verbeteren door de aanleg van all-weather vliegvelden. De aanleg van deze velden zou de productiviteit van het kleine bestuurlijke apparaat, dat voor de openleggingsarbeid beschikbaar was gesteld, kunnen opvoeren. Laat ik voor een ruwe benadering van de daartoe benodigde middelen uitgaan van de gemiddelde Rijksbijdrage voor geheel Westelijk Nieuw-Guinea over de periode 1950-1955, besteed aan de bestuurlijke zorg voor de circa 300.000 Papoea's in de kustgebieden. Dit bedrag was circa 23 miljoen gulden per jaar ofwel rond 77 gulden per hoofd van de bevolking. Een identieke financieringsbehoefte van de openlegging van het binnenland zou dan 253.000×77 gulden = rond 19,5 miljoen gulden vergen.

Men kan tegenwerpen, dat juist vanwege de primitiviteit van de bergbevolking in het nog onbestuurde gebied in vergelijking met de reeds sinds 1850 met de westerse beschaving in contact gekomen kustbevolking de bestuursuitgaven (in de ruime zin van het woord genomen) de eerste decennia per hoofd van de bergbevolking relatief lager zouden moeten liggen dan voor de kustbevolking, hoe snel verlopend men de ontwikkelingsgang ook wensen zou.

Voorts zijn in de periode 1950-1955 bij het ontwikkelingswerk in de kustgebieden investeringen gedaan, onder meer in de verkeers- en personele sector, welke een potentieel profijt inhielden voor de bergbevolking; een profijt, dat eerst gerealiseerd zou kunnen worden, zodra de bergbevolking nauwer bij het ontwikkelingswerk werd betrokken. Dit is ongetwijfeld een juiste zienswijze. Het effect ervan zou echter verzwakt zijn geworden door de enorme handicap van de moeilijke toegankelijkheid van het gebied. Relatief grote investeringen in de verkeerssector ten nutte van betrekkelijk kleine bevolkingsgroepen in het binnenland zouden gedaan moeten worden, om

de voortgang en de continuïteit van de openleggingsarbeid te verzekeren. De op de gouvernementsbegroting voor 1960 en 1961 uitgetrokken fondsen voor „voorbereiding openlegging binnenland” (w.o. kosten voor opvoer van materialen en levensmiddelen) vergden een bedrag van circa 2 miljoen gulden. Met de in andere begrotingshoofdstukken en -posten opgenomen uitgaven (personele uitgaven, kapitaalsuitgaven voor bouwwerken, onderwijsvoorzieningen, medische zorg en een deel der subsidie aan de Luchtvaartmaatschappij Kroonduif) schat ik het gezamenlijk bedrag der investeringen voor de jaren 1960-1962 op 4 miljoen gulden per jaar. Dit bedrag bleef ver achter bij de provisorische raming van 19,5 miljoen. Aangenomen mocht echter worden, dat het even sterk zou stijgen als de Rijksbijdrage, verleend in de jaren 1950 tot en met 1954. Deze bijdrage steeg van 15 miljoen gulden in 1950 tot 42 miljoen gulden in 1954. Voorts mag niet vergeten worden, dat de openleggingspolitiek zich in de jaren 1959-1962 feitelijk beperkte tot de vestiging van zogenaamde exploratieposten (b.v. Bokondini in Oostelijk-Bergland, Kamoe in Westelijk-Bergland, Oebroeb in de Onderafdeling Keerom) en de opvoer van goederen ten behoeve van deze posten en van de reeds langere tijd aanwezige bestuursposten (b.v. Wamena, Enarotali en Waghete).

De ontwikkelingswerkzaamheden in de drie exploratie-ressorten van het Centrale Bergland hebben zich dan ook *de facto* tussen 1959 en 1962 voornamelijk beperkt tot een behoedzame presentatie van het Nederlandse bewind, zich manifesterend hetzij in de min of meer passieve aanwezigheid van een bestuursambtenaar hetzij in een appaiserende patrouillegang binnen een rondom de bestuursvestiging gelegen gebiedsstreek.

De intensiteit van de bestuursvoering verschilde niet alleen aanzienlijk voor het Centrale Bergland in vergelijking met het kustgebied, doch liep streek voor streek sterk uiteen.

Onderafdelingen als het geografisch gunstig gelegen gebied der Schouteneilanden, de Onderafdeling Japen-Waropen, het achterland van Hollandia (Nimboran en Sentani) genoten een intensievere ontwikkelingsactiviteit dan streken, welke verder van de bestuurlijke centra verwijderd waren of later onder bestuur gebracht werden. Toch werkte in dergelijke streken het optreden van Zending en Missie soms corrigerend (Mappi, Baliem, Moejoe, Wisselmeren) en ging van de Corporaties een stimulerende invloed uit op de activiteiten van de gouvernementele diensten van algemeen bestuur. Ongetwijfeld is ook het acculturatie-proces verder gevorderd in streken, welke reeds lang vertrouwd waren geraakt met de westerse beïnvloeding

door Bestuur, Missie en Zending, door de aanwezigheid van Indonesisch onderwijspersoneel, door de activiteiten van Chinese handelaars, etc. dan in streken, waar men het ontwikkelingswerk eigenlijk pas begonnen is in de periode 1950-1962 (b.v. Asmat en Moejoe).

Bij de voortgang van het ontwikkelingsproces deed de behoefte zich sterker gevoelen om de ontwikkelingsplanning te baseren op een grondige statistische kennis van de gehele bevolkingsstructuur van Nederlands Nieuw-Guinea. Om die reden werd tussen 1959 en 1962 door de Afdeling Bevolkingszaken van de Dienst van Binnenlandse Zaken een systematisch structuuronderzoek gehouden van socio-demografische aard in zes streken van uiteenlopend ontwikkelingsniveau.*

De doelbeschrijving¹⁰ van dit onderzoek luidde:

- „1. het onderzoeken van de demografische structuur van verschillende, over Nederlands Nieuw-Guinea verspreid liggende, gebieden. In deze intensief onderzochte gebieden legt het Demografisch Onderzoek tevens de basis voor een permanente registratie van geboorten en sterften door het gereed maken van de hiervoor benodigde administratieve bescheiden.
2. het uitvoeren van een steekproefonderzoek in het niet op bovengenoemde intensieve wijze onderzochte deel van „bestuurd” Neder-

*) Van hoeveel belang dit demografische structuuronderzoek ook mocht zijn voor een betere statistische kennis van stand en loop der bevolking, men mag niet uit het oog verliezen, dat het Kantoor voor Bevolkingszaken te Hollandia reeds vanaf 1951 belangrijk wetenschappelijk onderzoek had verricht in verschillende streken van Nederlands Nieuw-Guinea, waar het Binnenlandse Bestuur met het oog op de voorbereiding van ontwikkelingsplannen behoefte gevoelde aan een gedegen sociografische analyse. Ik beperk mij hier tot het noemen van één voorbeeld: het rapport „Socio-politische structuur in de Oostelijke Vogelkop” van J. Pouwer (1958), dat ook aanbevelingen bevatte voor het migratiebeleid van de Overheid. Ook de „South Pacific Commission” heeft zich op dit vakgebied bewogen met het „depopulatie-onderzoek” onder de Marind-Anim van Zuid Nieuw-Guinea (Project 5.18), dat onder leiding stond van S. Kooyman van het Rijksmuseum voor Volkenkunde te Leiden. Het in 1955 verschenen rapport draagt de titel: „Rapport van het Bevolkingsonderzoek onder de Marind-Anim van Nederlands Zuid Nieuw-Guinea”.

Een opsomming van tussen 1945 en 1962 in Nieuw-Guinea verrichte anthropologische research kan men aantreffen in het „Bulletin of the International Committee on Urgent Anthropological and Ethnological Research” (No. 4, 1962) onder de titel „Research in Western New Guinea: an Assessment of Current Needs”, van A. C. van der Leeden, J. T. van Logchem, J. Pouwer en J. van Baal.

¹⁰) vgl. literatuurlijst No. 62 (Rapport I, pag. 3)

lands Nieuw-Guinea. Dit steekproefonderzoek zal ten aanzien van enkele belangrijke aspecten een aanvulling moeten leveren op het beeld van de demografische structuur van Nederlands Nieuw-Guinea, zoals dat door het onderzoek van de onder 1 genoemde gebieden is verkregen."

Bij de overdracht van Westelijk Nieuw-Guinea in oktober 1962 aan de UNTEA was het veldonderzoek beëindigd in Biak (35.000 inwoners), Noemfoor (5.000 inwoners), Beneden-Waropen (8.000 inwoners), Nimboraan (9.000 inwoners), Fak-Fak (9.000 inwoners) en Moejoe (10.000 inwoners). Het gehele project werd gefinancierd door het „Ontwikkelingsfonds voor de Landen en Gebieden Overzee" van de Europese Economische Gemeenschap (vgl. bijlage 2).

De verwerking en tabellering der gegevens is nog niet beëindigd, doch inmiddels zijn de voorlopige resultaten gepubliceerd omtrent het onderzoek te Noemfoor, in de Beneden-Waropen, in de Nimboraan, de Schouteneilanden, Fak-Fak en Moejoe. Het rapport¹¹ omtrent de resultaten van het bevolkingsstructuur-onderzoek in Beneden-Waropen bevat een bevolkingspiramide, onderverdeeld in de gebruikelijke vijfjaar-klassen. De samenstellers van het rapport, K. Groenewegen en D. J. van de Kaa, vermelden het volgende omtrent deze piramide:

„De piramide vertoont de zeer brede basis, welke in onderontwikkelde gebieden veelal voorkomt. Een snelle daling van de zuigelingen- en kindersterfte en hoog blijvende geboortecijfers doen de jongere en jongste leeftijdsgroepen in de piramide sterk vertegenwoordigd zijn. Zo is in de Beneden-Waropen de groep der bevolking, die jonger is dan 15 jaar, vrijwel 45% van de totaalbevolking. Dit cijfer is zelfs voor onderontwikkelde gebieden hoog. Dat dit cijfer in de Beneden-Waropen zo hoog ligt, wordt mede veroorzaakt door de emigratie welke heeft plaats gevonden. Hoewel deze emigratie op dit moment moeilijk op zijn juiste omvang is vast te stellen, is toch wel duidelijk, dat het overgrote deel van de mensen, die het Beneden-Waropengebied verlieten, ouder was dan 15 jaar. Het aandeel van de jongerengroep in het totaal der bevolking is hierdoor relatief groter geworden.

Er zijn aanwijzingen, dat de emigratie vooral de arbeidsproductieve leeftijdsgroepen aantastte en wel in het bijzonder die der mannen. Het totaalbeeld der bevolkingsopbouw in de Beneden-Waropen is karakteristiek voor de situatie, waarin het gebied verkeert. Deze bevolkings-

¹¹) vgl. literatuurlijst No. 62 (Rapport I, pag. 12 en 16)

opbouw is duidelijk beïnvloed door een uiterst ongunstig fysisch milieu waarin, of ook wel waardoor, de voor het merendeel grote, slecht gesitueerde nederzettingen vrijwel zonder westerse bedrijvigheid van welke aard dan ook zijn gebleven. De mogelijkheid tot het verrichten van betaalde arbeid binnen het gebied ontbreekt dan ook nagenoeg. Dit gevoegd bij de min of meer avontuurlijke drang tot kennismaking met de westerse samenleving, gesymboliseerd in de grotere stedelijke centra, maakt een tendens tot emigratie zeer begrijpelijk. Het merendeel der emigranten zijn mannen in de arbeidsproduktieve leeftijdsklassen, terwijl verder een groep reeds iets oudere schoolkinderen het gebied voor het volgen van voortgezette opleidingen verlaat.

De bevolkingsopbouw van de Beneden-Waropen vertoont daardoor karakteristieken, welke als kenmerkend voor een expulsiegebied mogen worden beschouwd. Daarnaast werken de hoge vruchtbaarheidscijfers, doordat door o.m. de bemoeiingen van de medische dienst ook in dit malariarijke moddergebied de zuigelingen- en kleutersterfte (zie VI h) sterk is teruggelopen, in belangrijke mate in de bevolkingsopbouw door. De brede basis welke de bevolkingspyramide vertoont moet uit deze hoge vruchtbaarheid, gepaard gaande aan dalende sterftcijfers, worden verklaard."

Het rapport berekent de huidige zuigelingensterfte op 150 pro mille en concludeert, dat de zuigelingensterfte in de Beneden-Waropen sinds 1935 met ongeveer de helft is afgenomen.

In een naschrift¹² wijzen de samenstellers op de noodzaak van een evenwichtige emigratiepolitiek voor dat deel der bevolking, waarvoor in de toekomst geen werkgelegenheid meer gevonden zal kunnen worden in dit ongunstige woonmilieu.

Toch blijken in dit gebied wel bescheiden mogelijkheden te liggen voor de entamering van de teelt van handelsgewassen, met name van de cacao-cultuur en werd voor de plaats Sanggei in 1962 een cacao-bereidingsbedrijf opgericht, nadat in de voorgaande jaren door de bevolking blijk was gegeven van enige belangstelling voor de aanleg van cacaotuinen. In 1961 werd het reeds aangelegde cacao-areaal geschat op ca. honderd hectare (\pm 670 ha voor geheel Japen/Waropen).

Het rapport, betrekking hebbende op het demografisch onderzoek op Noemfoor¹³, maakt in de samenvatting eveneens gewag van de „sterk

¹²⁾ vgl. literatuurlijst No. 62 (Rapport I, pag. 27)

¹³⁾ vgl. literatuurlijst No. 62 (Rapport II)

bezette jongste geboortejaarsgroepen, welke in de nabije toekomst de arbeids-productieve en reproductieve leeftijd zullen bereiken en voor een goed deel op het vaste land werkgelegenheid zullen zoeken, welke op Noemfoor zelf ontbreekt". De samenstellers van het Noemfoor-rapport stellen het bruto geboortecijfer op 44‰ en het huidige natuurlijke accres op 3% per jaar.

Beide rapporten illustreren duidelijk welk effect de intensieve bestuurs-bemoeiing, medische zorg en het zendingswerk in de afgelopen kwart eeuw heeft gehad alsook het gebrek aan voldoende werkgelegenheid.

Vergelijken wij het cijfer van het natuurlijke bevolkingsaccres in beide gebieden met demografische gegevens uit andere delen van de wereld, vermeld in het Demographic Yearbook 1963 van de United Nations¹⁴, dan blijken sommige uit bestuurlijk en medisch oogpunt geavanceerde kuststreken van Westelijk Nieuw-Guinea een groeniveau te hebben bereikt, dat het gemiddelde accres-percentages voor Afrika (1960-1962: $2,4\%$) en Azië (1960-1962: $2,3\%$) overtreft. In sommige Afrikaanse gebieden, b.v. Rwanda, lag in 1957 het geboortecijfer nog hoger dan de cijfers gevonden voor Beneden-Waropen en Noemfoor, n.l. $52,0\text{‰}$ en resteert na aftrek van het algemene sterftecijfer in dat land ($13,7\text{‰}$) een natuurlijke groei van $38,3\text{‰}$. Voor de Fiji-eilanden werd over 1958-1962 een bevolkingsgroei gerapporteerd van $3,4\%$, terwijl voor geheel Z.W.-Azië een natuurlijk accres geconstateerd werd van $2,7\%$.

Het is echter niet zo, dat het hoge percentage van het natuurlijke bevolkingsaccres in beide demografisch onderzochte streken van Westelijk Nieuw-Guinea maatgevend zou zijn voor het gehele onder bestuur gebrachte gedeelte der bevolking van 487.000 zielen, laat staan voor de gehele Papoea-bevolking van Westelijk Nieuw-Guinea.

De beide onderzochte bevolkingsconglomeraties hebben immers minstens vijftientig jaar lang opengestaan voor westerse invloeden. Er is echter geen reden om aan te nemen, dat de autochtone bevolking van b.v. het Wisselmeren-gebied, van de Onderafdelingen Boven-Digoel en Baliem een dergelijk hoog geboorte-overschot vertonen.

Gezien het niveau van de bevolkingsgroei in geheel Afrika en geheel Azië mag men m.i. — zolang geen exacte gegevens uit bevolkingsonderzoek zullen zijn verkregen — wel aannemen, dat het gemiddelde niveau der bevolkingsgroei in geheel Westelijk Nieuw-Guinea gedurende de laatste jaren van het Nederlandse bewind zeker niet meer dan 2% zal hebben bedragen.

¹⁴) vgl. literatuurlijst No. 94

Voor de schets van de algemeen-economische situatie kan een uitsplitsing der Papoea-bevolking naar „economisch woonmilieu” nuttig zijn. Ik onderscheid hiertoe de Papoea-bevolking (voor zover in bestuurd gebied levende), als volgt:

1. De Papoea-bevolking van de stedelijke centra, welke voor de verwerving van geldinkomen goeddeels afhankelijk is van loonarbeid in takken van westerse bedrijvigheid;
2. De Papoea-bevolking in agrarische gebieden, welke naast haar inkomen in natura, verworven in de zelfvoorzieningssfeer, additioneel geldinkomen verwerft uit de teelt en verkoop van marktproducten;
3. De Papoea-bevolking in het overige deel van het bestuurde gebied, welke in het geheel geen geldinkomen verwerft of slechts zeer incidenteel marktproducten levert en overigens afhankelijk is van de opbrengsten der zelfvoorzieningshuishouding.

Het is duidelijk, dat een indeling als deze nimmer geheel bevredigen kan omdat de maatschappelijke werkelijkheid zich niet laat catalogiseren in een dergelijke structurele indeling. Bovendien werd, afgezien van de afzonderlijke vermelding der stedelijke centra, de klassificatie afhankelijk gesteld van de economische activiteit in een grotere bestuurlijke eenheid, t.w. de onderafdeling, alhoewel deze als zodanig nog geen economische eenheid vormt. Een verdergaande indeling b.v. naar districten, roept echter meer twijfelpunten op dan ze oplost.

De Papoea-bevolking in de Onderafdelingshoofdplaatsen Fak-Fak en Merauke ontleent ongetwijfeld een deel van haar inkomen aan de verhandeling van exportproducten als copra, nootmuskaat en foelie, krokodillenhuiden e.d. Niettemin verdienen beide plaatsen stedenbouwkundig en sociaal de benaming „stedelijk centrum”. De inkomensverwerving der autochtone stedelijke bevolking wordt in sterke mate bepaald door bestuurlijke en missionaire ontwikkelingsactiviteiten.

Duidelijker komt het niet-agrarisch karakter naar voren bij plaatsen als Biak, Manokwari, Sorong en Hollandia, waar een groot deel der westerse bedrijvigheid was geconcentreerd tijdens het Nederlandse bewind.

Groep 2 bestaat voor een groot deel uit onderafdelingen, welke aangemerkt kunnen worden als traditionele leveranciers van handelsgewassen, zoals de Radja Ampat.

Groep 3, het overige bestuurd gebied, wordt voor een groot deel gevormd door streken, waar de bestuurlijke ontwikkelingsgang nog maar van betrekkelijk recente datum was en het effect van agrarische ontwikkelingsactiviteit niet of maar nauwelijks op de teelt van marktproducten te bespeuren.

Anderzijds zijn onder groep 2 enkele onderafdelingen gerubriceerd, welke eerst in het tijdvak 1950-1962 actief aan de productie van marktgewassen zijn gaan deelnemen (Teminaboean, Nimboran).

Men verkrijgt op deze wijze het volgende beeld van het economische leefmilieu (cijfers ontleend aan het Uno-rapport 1961¹⁵):

TABEL 1

Onder bestuur staande Papoea-bevolking (x 1000 zielen)	428,2(*)
1. <i>Stedelijke centra:</i>	29,5
Hollandia	8,4
Biak	5,8
Manokwari	8,5
Sorong	3,1
Fak-Fak	1,2
Merauke	2,5
2. <i>Streken met agrarische marktproductie:</i>	246,1
Onderafdeling Hollandia(**)	15,4
Onderafdeling Sarmi	12,4
Onderafdeling Nimboran	10,0
Onderafdeling Schouten-eilanden(**)	32,7
Onderafdeling Japen/Waropen	37,6
Onderafdeling Ransiki	16,3
Onderafdeling Manokwari(**)	8,3
Onderafdeling Radja Ampat	16,0
Onderafdeling Sorong(**)	13,5
Onderafdeling Teminaboean	32,1
Onderafdeling Bintoeni	6,5
Onderafdeling Fak-Fak(**)	8,6
Onderafdeling Kaimana	8,4
Onderafdeling Mimika	9,3
Onderafdeling Merauke(**)	18,2

¹⁵) vgl. literatuurlijst No. 67 (tabel bijlage IV)

3. <i>Overig bestuurd gebied:</i>	152,6
Onderafdeling Paniai	24,5
Onderafdeling Tigi	25,3
Onderafdeling Keerom	9,6
Onderafdeling Boven-Digoel	11,3
Onderafdeling Mappi	28,6
Onderafdeling Asmat	31,4
Onderafdeling Moejoe	21,9

(*) Excl. 59.500 personen, wonende in het exploratie-ressort O.Bergland, welke ik niet reken tot „onder bestuur staande bevolking”, doch tot „onder bestuursinvloed gebrachte bevolking”. Als praktisch criterium voor „onder bestuur staand” dient daarbij het beschikbaar zijn van gegevens, welke een indeling der bevolking veroorloven naar sexe en leeftijdsgroep.

(**) Met uitzondering van de onderafdelingshoofdplaats.

Hoe beperkt de betekenis van cijfergroeperingen als deze ook is, de gegeven indeling naar economisch leefmilieu illustreert toch wel de nog geringe mate van urbanisatie der Papoea-bevolking. Slechts $\pm 7\%$ van de onder bestuur gebrachte bevolking is woonachtig in of in de omgeving van stedelijke centra, 57% van de bevolking woont in streken, waar de agrarische structuur een breuk te zien geeft met de zelfvoorzieningshuishouding en de teelt van overjarige handelsgewassen een toenemende bron van geldinkomsten vormt. De resterende 36% is gevestigd in streken, waar de subsistence-economie overheerst en de teelt van marktproducten in het geheel niet voorkomt of het initiële stadium nog niet is ontgroeid.

In bovenstaand staatje is uitsluitend de distributie van de onder bestuur gebrachte Papoea-bevolking over de drie geschetste leefmilieu's vermeld. De westerse ontwikkelingsarbeid was immers ten principale op de autochtone bevolking gericht, terwijl de ontworpen structurele indeling van deze bevolkingsgroep in het licht moet worden gezien van mijn uiteenzettingen omtrent karakter, ontwikkelingspeil en levenswijze van de autochtone bevolking.

2.2. *Arbeidspotentieel en -differentiatie*

Termen als „factor arbeid”, „arbeidspotentieel”, „beroepsbevolking”, „nationaal inkomen” e.d. mogen vertrouwde begrippen weergeven in westerse landen, in gebieden waar ondernemingsgewijze productie een schaars voor-

komend verschijnsel vormt en de geldhuishouding veelal nog slechts de periferie van het volksbestaan reguleert, hebben dergelijke termen veel minder reële betekenis voor de kennis van de economische structuur.

Het is niet gemakkelijk de langzaam voortschrijdende ontwikkeling langs kwantitatieve weg te meten en met macro-economische getallenreeksen de groei of het gebrek aan groei van de volkshuishouding tot uitdrukking te brengen. Gekwantificeerde ontwikkelingsprognoses vergrauwen al spoedig tot een ietwat onwezenlijk aandoende, cijfermatige fixatie van het werkelijke economische gebeuren in een maatschappij, welke zich nog vertrouwd moet maken met de stuwingsfactoren, welke in het geïndustrialiseerde Westen richting geven aan het economische groeiproces. Vooral de factor „arbeid” is moeilijk te kwantificeren in die landen. De maatschappelijke constellatie, waarin deze factor werkzaam is, wordt vooral in Westelijk Nieuw-Guinea nog sterk gedetermineerd door het optreden van familiale zelfvoorzieningsgroepen, in hun economische activiteiten grotendeels autonoom werkzaam en niet beheerst door grotere economische ruilverbanden. Ontvankelijkheid voor westerse ontwikkelingsinitiatieven treft men bij deze verwantengroepjes in allerlei gradaties aan naar de mate, waarin het geestelijke en materiële beïnvloedingsproces reeds is voortgeschreden.

Wanneer men dan ook stelt, dat het arbeidspotentieel in Westelijk Nieuw-Guinea uit x aantal krachten bestaat, doelt men in feite op een arbeidersbestand, dat grotendeels slechts latent aanwezig is, dus niet effectief bruikbaar in het westerse productieproces, vóórdat de algemene vorming en de beroepsvorming hen hebben losgeweekt uit de sfeer der zelfvoorzieningshuishouding.

Het praktische nut van cijfermatige ontwikkelingsprognoses, als door Cannegieter¹⁶ opgesteld, is alleen reeds om deze reden zeer betrekkelijk, tenzij tempo en resultaten van het opvoedings- en rijpingsproces mede in becijferingen zouden kunnen worden vastgesteld.

Ook in die streken echter, waar de mentale voedingsbodem voor een fundamentele wijziging van het productiestelsel goede verwachtingen wekt voor de adoptatie van een nieuw productiesysteem, is de bereidheid van de bevolking, zich blijvende inspanningen te getroosten voor lotsverbetering, onderhevig aan regressieve invloeden. Het in het oog houden van de „human factor” is bij de benadering van de bevolking met economische ontwikkelings-initiatieven van doorslaggevend belang voor het welslagen van elk ontwikkelingsplan in zijn voorbereidings- en uitvoeringsfase. De „human

¹⁶) vgl. literatuurlijst No. 10

factor" is daarbij het sociaal-psychologische evenbeeld van de „factor arbeid”.

De weg van de minste weerstand is die, welke de bevolking een tastbare welvaartsvermeerdering op korte termijn voorspiegelt. De praktijk heeft echter geleerd, hoe snel het enthousiasme verflauwt of zelfs in zijn tegendeel verkeert, wanneer de geldelijke vruchten van het nieuwe productiesysteem te lang op zich laten wachten of de gevraagde arbeidsinspanning werd onderschat. Ook het vertrouwd maken van de producenten in spé met de wisselvalligheden van de wereldmarkt is reeds in de voorbereidingsfase van agrarische ontwikkelingsplannen een punt van grote betekenis. De vereiste continuïteit van de arbeidsinspanning, de geleidelijk tastbaar wordende breuk met de oude levensstijl, het optreden van welstandsverschillen tussen aan het ontwikkelingsplan deelnemende gezinnen en hen, die de traditionele voedselvoorziening in ere houden, de doorbreking van de oude woonverbanden, kortom al die maatschappelijke implicaties, welke de overgang van de zelfvoorzieningshuishouding naar de markthuishouding kenmerken, vragen een groot aanpassingsvermogen van de bevolking en een behoedzame dosering (door de planningsinstanties) van ontwikkelingsactiviteiten.

Ook Cannegieter¹⁷ erkende, dat het autochtone arbeidspotentieel van Westelijk Nieuw-Guinea bekwaamheid en geneigdheid mist voor een vlot verloopende inschakeling in het westerse productieproces. Hij meende echter, dat die remmende omstandigheden niet te dramatisch gezien moeten worden. Bij voortgaande scholing en een verder penetreren van de geldhuishouding zou de Papoea zich naar zijn inzicht ontwikkelen tot een zeer bruikbare werkkraft. In zijn schets van de ontwikkelingsmogelijkheden stapt hij m.i. echter wat licht heen over de barrière, die deze nog geringe arbeidsgeschiktheid vormt voor de realisering van economische ontwikkelingsplannen, welke naar zijn oordeel reële kansen zullen bieden op welvaartsvergroting. Stelde hij het arbeidspotentieel voor 1957 op 45.000 man, voor 1970 berekende hij de gehele beroepsbevolking op 100.000 man. Hij houdt daarbij rekening met een stijgend geboorte-overschot, met bestuursuitbreiding en met voortschrijdende ontwikkeling en opvoeding. Bij zijn prognose van de ontwikkelingsgang tussen 1956 en 1970, zouden in die periode 45.000 nieuwe arbeidsplaatsen in het westerse productieproces ontstaan kunnen zijn, terwijl 10% van het arbeidspotentieel blijft fungeren als arbeidsreserve vanwege genoemde remmende factoren, waartoe hij óók — en

¹⁷) vgl. literatuurlijst No. 10 (pag. 43)

terecht — de geografische barrière tussen vraag en aanbod van arbeidskrachten rekende.

In elk geval achtte hij een verdubbeling van het autochtone arbeidsbestand tussen 1956 en 1970 aanvaardbaar als uitgangspunt van verdere macro-economische berekeningen. Het arbeidspotentieel 1957 is naar de omschrijving van Cannegieter zelf voor een belangrijk deel samengesteld uit arbeidskrachten, die in hun kwaliteiten overeenkomen met in onze ogen onbruikbare vrijbuiters. Het effectieve arbeidspotentieel zou tussen 1956 en 1970 derhalve méér dan verdubbelen, indien een groot deel van het in 1956 45.000 man tellende arbeidspotentieel in die periode eveneens tot werkelijk productieve krachten zouden zijn opgeleid. De werkgelegenheid in de overheidssector berekent Cannegieter voor 1970 op 30.000 arbeidsplaatsen (incl. onderwijs, openbare nutsbedrijven, politie en strijdkrachten). Beziat men echter het aantal arbeidsplaatsen in de overheidssector (12.000 in 1960), dan moet men concluderen, dat de mogelijk geachte verruiming van de werkgelegenheid in de overheidssector binnen een periode van 10 jaar buiten de grenzen van het bereikbare lag, de sterke toename van westerse bedrijvigheid in die jaren ten spijt. Voor de sector van de agrarische marktproductie (productie voor export en voor binnenlandse consumptie) stelt Cannegieter de werkgelegenheid voor het jaar 1970 op circa 36.000 arbeidsplaatsen. Het verslag¹⁸ van de Parlementaire Missie naar Nieuw-Guinea 1957 berekent de feitelijke werkgelegenheid in dezelfde sector anno 1957 op 5.000 arbeidsplaatsen met een latent arbeidspotentieel in economisch bereikbare streken van nog eens 5.000 man. Hun omschakeling wordt een kwestie van decennia genoemd. Cannegieter's prognose reikte daar ver boven uit. De Parlementaire Missie 1957 berekende het beschikbare latente arbeidspotentieel in de agrarische sector (marktproductie in de landbouw, bosbouw en visserij) als volgt:

1. bestuurlijk bereikbare bevolking: 304.000 zielen
2. „vrij” arbeidspotentieel, niet benodigd voor instandhouding zelfvoorzieningshuishouding 30.400 manjaren
(0,4 manjaar per mannelijke arbeidskracht; totaal mann. arbeidspotentieel 76.000 manjaren)
3. reeds onttrokken aan de zelfvoorziening voor loonarbeid 9.300 manjaren
4. verhinderd tot deelname aan de marktproductie wegens ongunstige natuurlijke omstandigheden 6.000 manjaren

¹⁸) vgl. literatuurlijst No. 75 (pag. 60 en 61)

Rest	15.100 manjaren
5. voorlopig verhinderd tot deelname in de productie wegens slechte bereikbaarheid (1/3)	5.100 manjaren
Rest	10.000 manjaren
6. in 1957 reeds in de agrarische marktproductie ingeschakeld	5.000 manjaren
7. nog aanwezig latent arbeidspotentieel in economisch bereikbare streken	5.000 manjaren

Het sub 6 vermelde cijfer van 5.000 manjaren was als volgt berekend:

arbeidsprestatie 1 Papoea-arbeider:	5 ton copra met uitvoerwaarde
	f 2.000 - f 2.500
geschatte totale uitvoerwaarde der marktproductie van bevolkingsproducten voor export en binnenlandse markt:	f 10.300.000
in 1957 ingeschakeld arbeidspotentieel, uitgedrukt in volledige manjaren:	rond 5.000

In feite werd de genoemde productiewaarde uiteraard geleverd door een veel groter arbeidspotentieel, dat zich slechts gedurende een gering gedeelte van het jaar toelegde op de teelt van marktproducten. (Ik schat, dat ca. 50.000 arbeidskrachten bij deze marktproductie incidenteel betrokken waren.)

Deze prognose van de Parlementaire Missie is wel wat somber uitgevallen, ook als men niet geneigd zou zijn de individuele arbeidsprestatie van de Papoea hoger te stellen dan 5 ton copra per jaar met een exportwaarde van f 2.000 - f 2.500. Men moet dan trouwens nog aannemen, dat zijn productiviteit bij een andere gewassenkeuze, in geldswaarde uitgedrukt, niet hoger zou komen te liggen. Mijn bezwaar geldt echter vooral de forse aftrek van liefst 11.100 manjaren op een totaal van 30.400 manjaren, ca. 36%. Men kan immers bijna geen enkele kuststreek in Nieuw-Guinea aanwijzen, welke niet met meer of minder voorzieningen op het gebied van communicatie binnen markt bereik kan worden gebracht.

Evenmin was het houdbaar, dat onderafdelingen als Moejoe, Boven-Digoel, Mimika en Waropen vrijwel geen mogelijkheden zouden bieden voor marktproductie. Latere ontwikkelingen — men denke aan de introductie van de rubberteelt in Moejoe en Boven-Digoel — hebben het tegendeel aangetoond.

De fundamentele fout in de berekeningen, welke de Parlementaire Missie 1957 maakte omtrent het latente arbeidspotentieel in de sector der agrari-

sche marktproductie was m.i. echter de premisse, dat het „vrije” arbeids-potentieel voor deze sector slechts gevonden kon worden in het verschil tussen de 7-urige werkdag van de markthuishouding en de 4-urige werkdag, welke de Papoea doorgaans zou besteden aan de zelfvoorziening. De Parlementaire Missie zag de perspectieven voor de inheemse economie derhalve slechts in een nuttige „vrijtijdsbesteding”, welke de subsistence-huishouding volkomen onaangetast liet. Dit is een standpunt, dat zich niet liet rijmen met de economische ontwikkelingspolitiek, welke het Gouvernement voor ogen stond. De zelfvoorziening zou daarbij gedeeltelijk plaats moeten maken voor marktproductie en (voorzover gehandhaafd uit het oogpunt van voorzichtig conjunctuurbeleid) in elk geval een minder groot deel der arbeidstijd gaan vergen door verhoogde productiviteit als gevolg van meer rationele productiemethoden.

Wanneer ik desondanks Cannegieter's prognose van de werkgelegenheid in de sector der agrarische marktproductie voor 1970 te optimistisch acht, vloeit dat voort uit de overweging, dat het voor deze sector beschikbare arbeidspotentieel (op welk aantal manjaren „latent arbeidspotentieel” men dit ook stelt) m.i. niet in de loop van slechts één decennium meer dan verzevenvoudigd en van 5.000 op 36.000 arbeidsplaatsen gebracht zou kunnen worden. Ik kom hierop aan het slot van deze paragraaf nog terug.

Overigens is de kwalitatieve en kwantitatieve groei van de „factor arbeid” in onderontwikkelde gebieden — zulks zeker in Westelijk Nieuw-Guinea — afhankelijk van het geestelijke absorptievermogen van de bevolking, hoe intensief het ontwikkelingswerk het geestelijke rijpingsproces ook moge voeden en hoe verstandig de sociaal-psychologische aanpak van de ontwikkelingsproblemen ook zij. Terecht schrijven Meyer en Baldwin¹⁹ in „Economic Development”:

„the fundamental problem is likely to be not how much economic change the economy can absorb, but rather how much cultural change the backward peoples can accept and how quickly.”

In Westelijk Nieuw-Guinea was in de jaren 1957-1962 de arbeidspolitiek vooral gericht op de geleidelijke ombuiging van de „factor arbeid” van de zelfvoorzienings sfeer naar de westers gerichte markthuishouding. Ook in streken als de Radja Ampat, waar de productie voor de buitenlandse markt reeds decennia lang beoefend werd, o.a. door uit Biak komende migranten, is de producent van copra, copal e.d. slechts gedeeltelijk voor zijn levensonderhoud afhankelijk van de geldopbrengsten van deze productie. Naast de

¹⁹) vgl. literatuurlijst No. 66

marktproductie handhaaft zich daar de eigen voedselproductie en is het economische patroon niet fundamenteel gewijzigd in de richting van een volledige markteconomie. De dualistische situatie in de Radja Ampat en andere traditionele exportstreken langs de kusten van Westelijk Nieuw-Guinea houdt echter geen verband met een doelbewust overheidsbeleid. Het is het optreden van de Chinese opkoop- en tussenhandel geweest, welke evenals in de Molukken de inheemse bevolking aanzette tot leveranties van marktproducten, bestemd voor de stapelhaven Makassar. De productie van exportgewassen werd gestimuleerd door Chinese erfpachters, welke de bevolking van verschillende eilanden bewogen op deelproductie-contracten (bagi-doeasysteem) de teelt van copra te entameren op hun erfpachtpercelen.

De introductie van textielconfectie, kleinkramerijen en andere importgoederen, verkocht met verlening van royale voorschotten, leidde tot afbetaling der voorschotten met leveranties van marktproducten. Het was een ongeschreven schuldverhouding met een sterk persoonlijke binding aan de tussenhandelaar. Een schuldverbintenis, welke geen einde vond en derhalve een permanente, zij het beperkte, inspanning eiste van de autochtone producent.

De toenemende maatschappelijke ontwikkeling en het grotere politieke zelfbewustzijn van de Radja Ampat-bevolking leidde er omstreeks 1960 toe, dat de neiging groter werd, de binnenlandse marktorganisatie in eigen hand te nemen en de Chinese tussenhandelaar uit te schakelen. Verder is de arbeidsdifferentiatie niet gevorderd bij deze (overigens reeds verschillende decennia onder westerse invloeden staande) bevolkingsgroepen van Papoeze, Molukse en Biakse afkomst. De geldhuishouding bleef haar karakter van „pocket-economy” behouden.

Een doelbewust overheidsstreven naar overschakeling van voedsellandbouw naar marktproductie voor eigen consumptie vond men op het eiland Japen, waar de westerse acculturatie-invloeden intensief werkzaam waren geweest en het kersteningsproces ver was voortgeschreden. Ook op dit eiland was de bevolking enigermate vertrouwd geraakt met de zameleconomie voor marktdoeleinden, terwijl het sedert 1950 gegeven landbouwonderwijs de grondslag had gelegd voor een verdere stap in de richting van arbeidsdifferentiatie. Zo werd sedert 1957 op dit eiland en in de Onderafdeling Nimboraan gestreefd naar de vorming van gemengde agrarische bedrijfjes van 2-3 ha omvang. Naast overjarige handelsgewassen (cacao) zouden op deze bedrijfjes voedingsgewassen worden verbouwd voor de binnenlandse

markt (bijv. mais) en de varkensteelt worden beoefend. De leiding van deze bedrijfjes, ingericht met van overheidswege verleende agrarische kredieten, werd toevertrouwd aan geselecteerde jonge Papoea-gezinnen, welke landbouwkundig onderwijs hadden genoten. Op deze kernbedrijfjes, die als katalysator moesten werken, werd de productie voor eigen consumptie ingekapseld en gericht op de binnenlandse markt, vooralsnog die van het bestuurscentrum Seroei.

Het wezen van de zelfvoorzieningshuishouding werd weliswaar aangetast, doch dit aantastingsproces beperkte zich tot een kleine geselecteerde groep van aspirant-boerengezinnen, welke trouwens de voedselproductie voor de eigen „extended family” niet behoefden op te geven.

De gevoeligheid van de bedrijfjes voor sterke marktfluctuaties zou derhalve (afgezien van een compensatie van marktverliezen per eenheid product door de jaarlijks in volume toenemende cacao-productie) beperkt zijn gebleven door de handhaving van de voedselproductie voor eigen familiebehoeften. Landbouwcommissies van cacaotelers, welke intensieve steun ontvingen van de zijde der L.V.D. (Landbouw Voorlichtingsdienst) waarborgden een goede onderlinge verstandhouding en begrip voor overheidsactiviteiten bij de uitvoering van dit streekplan.

Hierbij werd de Japense vrouw actief betrokken vanwege de nieuwe vormgeving van haar huishoudelijke en gezinstak. Op dit eiland was derhalve een economisch opvoedingsproces op gang gebracht, niet slechts met de doelstelling van een grotere eportproductie, doch tevens met het wezenlijke kenmerk van de introductie van een nieuw productiestelsel. Deze sociale en economische hervormingspolitiek erkende de individualiteit van de Papoea-producent, onttrok hem ten dele aan nivellerende dorpsinvloeden, respecteerde anderzijds zijn economische gebondenheid aan de grotere familie-groep. Men predikte geen coöperatief bestel, dat in Papoea-ogen weinig anders zou hebben betekend dan een traditioneel clanverband met een westers uiterlijk.

In 1962 volgde een tweede, meer commercieel gerichte fase van dit agrarische hervormingsplan, toen voorbereidingen werden getroffen voor de opzet van een door Papoea's geleide marktorganisatie, te belasten met verwerking van de cacao-pulp in centrale bereidingsinrichtingen en de verkoop van dit product aan de exporthandel. Het is duidelijk, dat de reeds vergevorderde civilisatie van de Japenbevolking en de sterke bevolkingsgroei het welslagen van dit agrarische ontwikkelingsplan begunstigen.

Ik schetste in deze paragraaf de hoofdlijnen van dit streekplan, om aan te tonen, dat de schepping van arbeidsplaatsen niet het automatische resultaat

is van kapitaalsinvestering door overheid of particulier bedrijfsleven, doch in eerste instantie de moeizaam verkregen vrucht van een door verschillende factoren begunstigd geestelijk rijpingsproces bij de streekbevolking zelf. Tijdens de voorbereidingsfase en de uitvoeringsfase moest de economische voorlichting onverschilligheid of wantrouwen bij sommigen, lauwheid bij anderen overwinnen, alvorens deze politiek van economische ombuiging naar een markteconomie mentaal door de bevolking van Japen werd aanvaard. De term „voorlichting” suggereert wellicht te veel een eenzijdige actie gericht op een passief object. Verstandig gedoseerd leidde deze economische voorlichtingscampagne op Japen tot een gesprek, waarbij de inbreng van beide gesprekspartners van even grote waarde was om het welvaartsstreven van beide partijen een streekeigen gestalte te geven en de arbeidsproductiviteit te verhogen door creatie van een boerenstand.

In stedelijke centra lag de situatie anders. Hier ontwikkelde zich een, — zij het nog klein — bevolkingsbestand, dat voor zijn levensonderhoud volledig of vrijwel volledig afhankelijk is geworden van het wel en wee der westerse geldhuishouding.

Ik laat hierbij buiten beschouwing de mogelijkheid van de terugkeer naar het dorp van herkomst en de daaruit voortvloeiende gedeeltelijke terugval in de bestaansconomie, indien de arbeidssituatie in het stedelijke milieu verslechtert en de gemigreerde stadsbewoner zijn emplooi verliest.

In stedelijke centra schiep de westerse bedrijvigheid, i.c. de aanwezigheid van een landsvreemde overheid, omringd door verzorgende bedrijven, goede kansen voor de voortgang van de beroepsdifferentiatie en voor de stijging van de arbeidsproductiviteit.

Met een tweetal voorbeelden kan dit geïllustreerd worden:

1. De havenarbeid in het grootste stedelijk centrum, Hollandia, werd van 1951-1957 verricht door ongeschoolde mankracht, voor betrekkelijk korte periode geworven in expulsiegebieden zoals Japen-Waropen en Biak. Deze groepen rouleerden voortdurend en varieerden van 300-800 man. De arbeiders werden ondergebracht in een arbeiderskamp en van overheidswege gevoed, gekleed en voorzien van medische verzorging. Ongunstige exploitatie-resultaten dwongen de Overheid in 1958/1959 tot inkrumping van dit Gouvernements-arbeiderskamp en dit leidde ertoe, dat de scheepvaartmaatschappij K.P.M. en het expeditiebedrijf de opleiding ter hand namen van een vaste kern van walpersoneel. Verbetering van de havenoutillage, mechanisatie van het walbedrijf, verbeterde training en verhoogde arbeidsdiscipline hadden tot gevolg, dat de havenarbeid omstreeks 1962 verricht kon worden door slechts

100-150 arbeiders, met inbegrip van het personeel in de opslagloodsen. Een en ander leidde ertoe, dat in 1962 een begin kon worden gemaakt met de liquidatie van het geleidelijk reeds in mankracht geslonken arbeiderskamp.

Ook in de andere sectoren van stedelijke economische activiteit vond de kampleiding geen voldoende emplooi meer, om de nog overgebleven mankracht effectief in te zetten.

2. De bouwbedrijven konden in de jaren 1951-1954 geoefende en half-geschoolde arbeidskrachten alleen recruterend uit de Indo-Europese bevolkingsgroep, werkzaam onder leiding van een vrij grote groep van goed geschoold technisch en administratief personeel, uit Nederland aangetrokken.

In de loop der jaren nam het percentage autochtone timmerlieden, metselaars, schilders, tegelzetters e.d. bij de bouwbedrijven sterk toe; de Indo-Europese arbeidersgroep nam sterk af in de bouwsector en het aantal Europese vaklieden kromp eveneens sterk in.

In 1961 was de situatie zo, dat de werkzaamheden op het bouwterrein hoofdzakelijk werden verricht door halfgeschoolde en door geoefende Papoea-bouwvakarbeiders onder toezicht van enkele technische krachten, op kortverbandcontract uit Nederland aangetrokken.

De daglonen in het bouwbedrijf te Hollandia weerspiegelden de toegenomen inheemse arbeidsproductiviteit en stegen van f 2,50 gemiddeld in 1951 tot f 5,— à f 6,— in 1962. Typerend voor het achterblijven van de streekeigen bevolking van Hollandia bij het bezetten van arbeidsplaatsen in de stedelijke bouwnijverheid is, dat het merendeel der Papoeabouwvakarbeiders uit migranten bestond, goeddeels Biakkers en Seroeiers.

Hoe groot de betekenis van de bouwnijverheid is geweest in het kader van de economische ontwikkelingsactiviteiten blijkt reeds uit het feit, dat van de circa 16.000 autochtone arbeidskrachten, in 1960 in dienst bij Overheid en particuliere bedrijven in Nederlands Nieuw-Guinea, circa 5.300 (33%) werkzaam was in de bouwsector. Nog meer reliëf krijgt dit cijfer, indien men bedenkt, dat de overige particuliere sectoren gezamenlijk slechts 1.517 autochtone arbeidskrachten in dienst hadden. De overige 9.200 man, behorende bij het Papoea-arbeidspotentieel, was werkzaam in de overheidssector.

Onderstaand staatje, ontleend aan de Registratie van het Arbeidersbestand 1960, illustreert de mate, waarin de beroepsdifferentiatie onder het autochtone arbeidersbestand was gevorderd.

TABEL 2
Registratie 30 juli 1960

Classificatie van het Papoea-arbeidersbestand naar beroepen en opleidingen

Beroepen/Opleidingen	Totaal geregistreerden	Van het totaal geregistreerde aantal hebben		
		geen of niet geclassificeerd onderwijs genoten	dorps- of dorps-onderwijs genoten	hoger dan dorps-onderwijs genoten
1. Sjouwerlieden, bouwvakarbeiders, wegwerkers, enz.	5.045	2.417	2.535	93
2. Landarbeiders, jagers, vissers, houthakkers en -sjouwers, enz.	1.537	705	778	54
3. Toezichthouders op onder 1 en 2 bedoelde arbeiders	232	47	115	70
4. Huisbedienden	930	316	582	32
5. Winkelbedienden, hotel-, restaurant- en keukenpersoneel	572	124	360	88
6. Lagere administratieve arbeiders, zoals schrijvers, enz.	279	21	129	129
7. Administratieve arbeiders aan kantoor machines, enz.	197	12	48	127
8. Arbeiders in de „werkplaats” met eenvoudig handgereedschap	435	60	304	71
9. Varend personeel	420	86	184	150
10. Chauffeurs	162	27	118	17
11. Metselaars, tegelzetter	319	51	246	22
12. Timmerlieden, schilders	875	95	590	190
13. Electriciëns, pijpfitters, monteurs, motoristen	562	63	393	106
14. Telefonisten, telegrafisten en bedieners van andere communicatietoestellen	82	2	65	15

15. Politie mannen, gevangene bewaarders en brandweerlieden	1.475	332	987	156
16. Verplegend personeel/ziekenhuizen, polikliniek, enz. enz.	771	38	283	450
17. Drivers op zwaar materieel zoals bulldozers, draglines enz.	159	9	118	32
18. Arbeiders, werkzaam met gereedschapswerktuigen, draaibanken enz.	187	40	102	45
19. Arbeiders, die niet onder de groepen 1 t/m 18 vallen	1.671	370	894	407
Totaal:	15.910	4.815	8.831	2.265
		30%	55%	15%

Het meer stedelijk georiënteerde karakter van het algemeen vormend lager onderwijs, de ontplooiing van ambachtelijk onderwijs, doch vooral de praktische scholing bij particuliere bouwbedrijven, bij reparatie- en constructiewerkplaatsen, bij overheidsinstanties zoals Belastingdienst, Scheepvaart, P.T.T., Landmeetkundige Dienst e.d. droegen bij tot een steeds sneller verlopend proces van beroepsdifferentiatie in stedelijke centra. Kwalitatief en kwantitatief verliep dit scholingsproces zodanig, dat in de laatste jaren van het Nederlandse bewind, zij het mede onder pressie van het toenemende vertrek van Indo-Europese arbeidskrachten, een gerichte politiek van papoeanisering kon worden gevoerd, voornamelijk bij de Overheid, doch, zij het aarzelend, ook in de particuliere sector.

Het totale Papoea-arbeidersbestand vertoonde overigens na de eerste onstuimige groeifase tussen 1950 en 1955 ondanks jaarlijkse schommelingen een merkwaardige stabiliteit:

Papoea-arbeidersbestand 1954:	ca. 12.500
gem. 1955 t/m 1957	: ca. 16.200
Papoea-arbeidersbestand	
gem. 1958 t/m 1960	: ca. 16.200
Papoea-arbeidersbestand 1961:	ca. 19.000

Toch traden in de jaren 1957 tot 1962 in sommige arbeidssectoren verschuivingen op in de samenstelling van dit arbeidersbestand. De te Sorong werkzame aardolie-maatschappij N.N.G.P.M. ontsloeg tussen 1958 en 1960 ca. 2.300 inheemse arbeiders, voor het merendeel afkomstig uit de Radja Ampat, Manokwari en de Schouten-eilanden. De meeste van deze arbeiders hebben

echter een nieuwe plaats in het arbeidsproces gevonden. Zo steeg het geregistreerde aantal arbeiders op de Schouten-eilanden tussen 1958 en 1960 met 289, terwijl onder genoemd aantal van 2.300 ontslagen N.N.G.P.M.-arbeiders zich ca. 250 personen bevonden, afkomstig uit deze onderafdeling en daarheen teruggekeerd. De regionale werkgelegenheid vertoonde voorts van jaar tot jaar fluctuaties, als gevolg van het entameren of beëindigen van grotere projecten.

De mobiliteit van het Papoea-arbeidspotentieel, voorzover in loondienst werkzaam in of in de nabijheid van stedelijke centra, bleek groter, dan men aanvankelijk veronderstelde.

Vooraf de halfgeschoolde en geschoolde Papoea in enig stedelijk centrum werkzaam, bleek in toenemende mate bereid een betrekking te aanvaarden van ongeveer gelijke aard in een ander stedelijk centrum.

Veranderde het totale niveau der werkgelegenheid bij vergelijking van de periode 1955 t/m 1957 met de periode 1958 t/m 1960 practisch niet als gevolg van de absorptie van ontslagen N.N.G.P.M.-arbeiders door bouwnijverheid en Overheid, de cijfers van de arbeidersregistratie 1961 wijzen op een betekenende groei van het inheemse arbeidersbestand tussen medio 1960 en medio 1961. De stijging deed zich zowel voor in de bouwnijverheid (ca. 800 man) als in de overheidssector (ca. 1.500 man). Het totale Papoea-arbeidersbestand steeg tot ca. 19.000 man.

Het vertrek van vele werkkrachten van Indo-Europese landaard leidde noodzakelijkerwijze tot een versneld papoeaniseringsproces, zonder dat de totale werkgelegenheid uitbreiding onderging. Ook de uitvoering van defensiewerken veroorzaakte een uiteraard tijdelijke hausse in de sector der bouwnijverheid. Hoezeer deze sector trouwens afhankelijk was van overheidsopdrachten en eigenlijk fungeerde als particulier verlengstuk van publieke ontwikkelingsactiviteiten, bleek duidelijk, toen de naderende bestuursoverdracht in 1962 leidde tot stagnatie bij de uitvoering van bouwprojecten, uit overheidsmiddelen gefinancierd. Deze stagnatie had een massaal ontslag tengevolge van Papoea-arbeidskrachten bij de bouwbedrijven.

Cannegieter's veronderstelling, dat de werkgelegenheid in de gehele particuliere sector tussen 1957 en 1970 tot 60.000 arbeidsplaatsen zou stijgen, is — althans voorzover betreft de periode 1957 tot 1962 — door de feiten weersproken, ondanks de stijging van de rijksbijdrage tot een door hem niet voorzien niveau (1957 f 68 miljoen — 1962 f 101 miljoen). De gesignaleerde toeneming van het Papoea-arbeidersbestand gedurende 1961/1962 moet derhalve aan migratie van Europese arbeidskrachten worden toe-

geschreven alsmede aan de stijging van de rijksbijdrage tot een ongekende hoogte.

Thans nog een enkel woord over de werkgelegenheid in de agrarische sector. Deze nam tussen 1957 en 1961 aanzienlijk toe, indien men behalve werkrachten in agrarische loondienst hiertoe ook rekent agrarische producenten, werkzaam voor de buitenlandse en (op zeer beperkte schaal) voor de binnenlandse markt.

Arbeidspotentieel in agrarische sector:

<i>Loondienst</i>	<i>Zelfstandig</i>	<i>Afgerond totaal</i>
1957 ca. 1.100	ca. 5.000	ca. 6.000
1961 ca. 2.000	ca. 7.500	ca. 9.500

De gegevens omtrent het arbeidspotentieel in loondienst zijn ontleend aan de „Registratie van het Papoea-arbeidersbestand” (1957 en 1961).

De schatting van het arbeidspotentieel onder de kolom „zelfstandig” omvat de manjaren, welke op basis van het feitelijke niveau der arbeidsproductiviteit door de autochtone kustbevolking als geheel besteed zijn aan (partiële) werkzaamheid in de agrarische marktproductie. Het verslag van de Parlementaire Missie naar Ned. Nieuw-Guinea 1957 schatte — zoals gezegd — dit aantal op 5.000. Op grond van de uitbreiding der productie, (gestegen export en verhoogde afzet op de binnenlandse markt) raam ik dit cijfer op 7.500 voor 1961. De gemiddelde uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen in de gehele agrarische sector bedroeg derhalve ca. 900 per jaar. In hetzelfde tempo groeiend, zou het arbeidspotentieel omstreeks 1970 de 20.000 hebben benaderd.

Cannegieter's projectie voor 1970 (blz. 129) was ca. 36.000 agrarische arbeidsplaatsen.

Nu mag men stellen, dat de agrarische ontwikkeling het cumulatief effect zou hebben teweeg gebracht, dat nu eenmaal inhaerent is aan een met succes geëntameerde productiegang. Cannegieter's verwachting te dien aanzien zou echter slechts gerealiseerd zijn geworden bij een verdrievoudiging van het groeiproces sedert 1960. Hoewel een dergelijke prognose niet irreëel is te noemen, veronderstel ik toch, dat bij een voortgezet economisch ontwikkelingsbeleid het aantal arbeidsplaatsen in de agrarische sector omstreeks 1970, rekening houdende met het in productie komen van vele nieuw aangelegde cacao- en rubberarealen tussen 1961 en 1970, niet tot boven 20.000 zou zijn opgelopen. „Echte” arbeidsplaatsen zouden dat in vele gevallen, vooral bij de productie van traditionele exportgewassen als copra, niet geweest

zijn. Want, zoals tevoren gezegd, deze productie droeg veelal nog een „part-time” karakter en leidde meestal nog niet tot productiviteitsverhogende arbeidsspecialisatie.

2.3. *Bevolkingsproductie en -consumptie*

In de vorige paragraaf werd reeds gewezen op het betrekkelijke nut van het gebruik van westerse economische terminologie en benaderingsmethoden. Nationale rekeningen verschaffen in geïndustrialiseerde landen, waar de productie ingepast is in monetaire verbanden, de gelegenheid de marktproductie op de voet te volgen. Totale omvang der productie, de uitsplitsing naar produktie-categorieën, inkomensverdeling over agrarische, industriële en andere beroepssectoren, deze en dergelijke macro-economische gegevens verschaffen in de ontwikkelde landen het feiteninstrumentarium voor de formulering van een economische politiek, gericht op doeleinden als volledige werkgelegenheid, industrialisatie en een gestage economische groei. De formulering van een economische overheidspolitiek in westerse landen laat zich niet meer denken zonder de informatie, welke de tabellarische neerslag van het economische bestel-in-beweging verschaft in de vorm van nationale rekeningen.

Deze informatie maakt het mogelijk inzicht te verkrijgen in het samenstel van factoren, dat bepalend is voor het wel en wee der volkshuishouding. De repercussies van macro-economische beslissingen op het economische bestel kunnen dientengevolge met een redelijke mate van nauwkeurigheid worden voorzien of althans voorspeld. In onderontwikkelde gebieden, welke het stadium der geldhuishouding nog maar aarzelend zijn binnengetrepen, is het nut van een dergelijk systeem van nationale rekeningen — zo deze al mogelijk zijn — minder relevant. Het economische bestel mist daar ten eenenmale de beroepsdifferentiatie en technische specialisatie, welke in het geïndustrialiseerde Westen wordt aangetroffen en daar de gang van het voortbrengingsproces aan het oog onttrekt, althans aan het niet-statistische oog. In een traditionele zelfvoorzieningshuishouding speelt zich het economische leven af in min of meer geïsoleerde familie-enclaves en is de ruilhandel met andere groepen van beperkte omvang; zij veroorzaakt geen marktspecialisatie. Waar producent en consument binnen deze kleine verwantengroeperingen vrijwel identiek zijn en de economische relaties nauw samenhangen met biologische en culturele relaties, treft men geen of vrijwel geen wijdere economische verbanden aan, laat staan een economisch overheidsgezag, dat activerend of remmend het productieproces beïnvloedt.

Het grootste gevaar, dat dit economische bestel bedreigt, is de factor „natuur”, en hiertoe zou men behalve klimatologische omstandigheden ook de menselijke natuur kunnen rekenen met de onderlinge vetes, stamoorlogen en onderlinge verdringing van clans, welke de resultaten van het voortbrengingsproces kunnen beïnvloeden. Verstoring of zelfs volledige ineenstorting van dit economische productiepatroon behoeft geen of weinig noemenswaardige invloed te hebben op het welstandsniveau van andere even zelfgenoegzaam levende bevolkingsgroeperingen, laat staan op het nationale economische bestel, zo men deze term al zou mogen gebruiken. Het „nationale inkomen” is in een dergelijke situatie een boekhoudkundige conceptie zonder natie, zonder volkshuishouding. Het betrokken gebied is, vooral bij beheer door een vreemde mogendheid, meer een geografisch-administratieve eenheid dan een levende volkshuishouding met specifiek-economische kenmerken. Het is duidelijk, dat het productieproces in de subsistence-economie zich minder goed leent voor een meting in monetaire eenheden, terwijl ook het ontbreken van voldoende kennis der demografische structuur een obstakel vormt om de bereikte levensstandaard uit te drukken in inkomen per caput.

Toch zou de verzameling van feitenmateriaal omtrent productiviteit in de zelfvoorzieningssfeer, omtrent taakverdeling tussen man en vrouw, omtrent arbeidsduur, ruilverhoudingen in dit economische bestel zeer nuttig zijn voor hen, die verantwoordelijk zijn voor het economische ontwikkelingswerk. Het valt daarom te betreuren, dat in dit gebiedsdeel zo weinig onderzoeken zijn verricht, welke in althans ruwe kwantitatieve termen het niveau van het autochtone productieproces konden openbaren.

Een der eerste doeleinden der economische openleggingspolitiek was uiteraard een drastische verhoging van de productiecapaciteit door introductie van nieuwe voedings- en handelsgewassen en door adoptie van nieuwe productietechnieken. Daarbij openbaarde zich de behoefte, de invloeden van het economische ontwikkelingswerk in kwantitatieve grootheden uit te drukken, om aldus de geleidelijke stijging van de levensstandaard enigermate te registreren.

Een belangrijke bijdrage tot de verrijking van de kwantitatieve kennis van het economische leven der Papoea-bevolking leverde Leopold Pospisil, die gedurende 18 maanden (in 1955 en 1959) een onderzoek instelde naar de sociale en economische structuur van de Kapauku-samenleving. De verzameling van economische gegevens bleef beperkt tot het Kapaukudorp Botukebo, een dorp van 181 zielen, gelegen in de Kamoevallei in het Centrale Bergland. Het had betrekking op het economische proces in dit dorp gedu-

rende één oogstcyclus (8 maanden) van de bataat, het voornaamste landbouwgewas en voedingsmiddel van de dorpsbevolking. Met bewonderenswaardige accuratesse verzamelde Pospisil door persoonlijke waarnemingen en metingen en met behulp van enquêtes, waarvoor hij de hulp inriep van zijn „cultural spies” (zoals hij het groepje door hem „geadopteerde” Kapauku-medewerkers noemde) cijfermateriaal over de omvang en samenstelling van productie en consumptie, over karakter en omvang van de interregionale en extraregionale handel, over opbouw en betekenis van het monetaire systeem, over prijspeil, credietverhoudingen, arbeidstijd en arbeidsverdeling tussen de sexen, over vermogens- en inkomensverschillen etc. Zijn kwantitatieve analyse mondt uit in een poging om het „bruto gemeenschapsproduct” in het dorp Botukebo te becijferen naar volume en naar plaatselijke monetaire maatstaven (d.w.z. zonder een poging te doen tot omrekening van de productiewaarde in Nederlandse courant). Zo slaagde hij er voor dit enkele dorp in een helder beeld te geven van het economische gedrag en de economische structuur, zoals deze vervlochten zijn met het gehele levenspatroon der dorpsbevolking. In zijn monografie „Kapauku Papuan Economy” (Yale University 1963), waarin de resultaten van zijn onderzoek zijn neergelegd, pleit hij voor een kwantitatieve benadering van primitieve economieën, om in het Westen gangbare en naar generalisering neigende opvattingen hieromtrent te toetsen aan systematisch vergaard en verwerkt cijfermateriaal. Niet zonder reden zal hij daarom zijn arbeidsveld hebben gezocht onder een bevolkingsgroep, waarvan bekend was, dat zij vertrouwd was met een monetair stelsel.

Pospisil toont aan, dat de Kapauku-economie een markthuishouding is met sterk kapitalistische trekken. Winststreven en verwerving van individueel bezit bepalen het economische handelen. Persoonlijke welstand is onverbreekelijk verbonden met sociale status en politiek gezag. De voornaamste bestaansbronnen zijn de varkensfokkerij en de batatenteelt, welke resp. voor ca. 70% en 25% in het gemeenschapsinkomen participeren.

De economie van Botukebo is derhalve een agrarische economie. De landbouw bestaat voor 90% uit batatenteelt en 27% van deze batatenproductie komt als veevoeder ten goede aan de varkensteelt.

De omvang van de credietverstrekking bepaalt in sterke mate de band tussen oude en jonge generatie. Gouvernementsactiviteiten, zoals de aanleg van een vliegveldje, doen het niveau van de credietverstrekking dalen, omdat de daaraan verbonden loonarbeid voor de jongemannen een nieuwe inkomensbron schept. Dit is een belangwekkend gegeven, omdat de hoogte der

credietverstrekking op haar beurt mede-bepalend is voor het sociale prestige en de politieke invloed van de Kapauku-leiders. Penetratie van westers economisch initiatief leidt, wanneer dit zich hoofdzakelijk beperkt tot een beroep op de arbeidskracht van jongere Kapauku's, derhalve al spoedig tot aantasting van het gezag der oudere generatie, ongeacht de mate van culturele beïnvloeding, waarvan deze economische penetratie vergezeld gaat. Ontevredenheid van de machtshebbers over het verlies van hun greep op de jonge generatie kan dan leiden tot verzet tegen een goed bedoelde ontwikkelingspolitiek der centrale overheid.

Zo roepen Pospisil's uiteenzettingen over de sociale en economische structuur vragen op over de economische beleidsbepaling van regeringsinstanties, welke verantwoordelijk zijn voor het entameren van welvaartsprojecten onder de Kapauku-bevolking. Nadere onderzoekingen zouden echter noodzakelijk zijn geweest om vast te stellen, of en in hoeverre Pospisil's kwantitatieve economische analyse en de daarop gegronde conclusies toepasselijk en geldend konden worden geacht buiten het beperkte gebied, waar de „sampling” plaatsvond.

Ik ben geneigd te concluderen, dat overal waar de Papoea-bevolking in het Centrale Bergland vertrouwd blijkt te zijn met het monetaire systeem en haar eigen productenruil hierop baseert, de introductie van een westers-georiënteerde markthuishouding gemakkelijker zal zijn dan in streken, waar het economische proces verloopt, zonder dat er van een noemenswaardig ruilverkeer sprake is.

Het economische bestuursbeleid zou, voor wat betreft het Centrale Bergland, in de eerste fase van openlegging zeker moeten voorkomen, dat de economische en sociaal-politieke sleutelposities van de oudere groep genegeerd worden bij de voorbereiding en uitvoering van streekontwikkelingsprojecten.

Onderzoekingen, als verricht door Pospisil in een enkel Papoea-dorp en door Phyllis Deane²⁰ op het bredere terrein van de inheemse economie in Noord-Rhodesië en Nyassaland (1945-1948) kunnen eveneens zeer waardevol zijn om de veranderingen te registreren, welke door de penetratie van de westerse markteconomie en geldhuishouding in de sfeer van zelfvoorziening of semi-zelfvoorziening zijn ontstaan.

Stratenus²¹ achtte het begrip „inkomen” zozeer verweven met de westerse markthuishouding, dat hij het op geld waarden van de productie in de

²⁰) vgl. literatuurlijst No. 15

²¹) vgl. literatuurlijst No. 89 (hoofdstuk IV)

zelfvoorzieningssfeer als onwezenlijk afwees. Een belangrijk volksvoedsel als bijv. sago werd naar zijn mening zelden of nooit verhandeld en kon derhalve geen (in geld uit te drukken) waarde hebben. Deze opvatting dwong hem, het kwantitatieve onderzoek van de economie van Nieuw-Guinea te beperken tot de westerse sfeer en de Papoea daarin slechts te betrekken, voorzover hij in het ruilverkeer als arbeidskracht of leverancier van exportproducten werd ingeschakeld. Phyllis Deane, wier enquête-methode door Stratenus werd afgewezen, is bij haar onderzoek in Noord-Rhodesië en Nyassaland naar de productiewaarde in de zelfvoorzieningssfeer over bezwaren van deze aard niet lichtvaardig heengelopen, getuige de uiteenzettingen in Hoofdstuk IX, „the rural communities” van haar hiervoor aangehaald werk. Aan het slot van dit hoofdstuk stelt zij echter terecht, dat elke indicatie van de productiewaarde in de subsistence- of semi-subsistence-huishouding kan bijdragen tot het inzicht, dat de overheid behoeft voor het bepalen van haar economische politiek. Hoe ruw en globaal de verkregen informatie ook moge zijn, het maken van dergelijke berekeningen heeft in elk geval tot resultaat, dat een belangrijke sector der volkshuishouding niet veronachtzaamd wordt bij welvaartsramingen, die anders een grote mate van eenzijdigheid zouden bezitten.

Van nog meer belang is naar mijn mening de geldelijke waardering van de zelfvoorzieningsproductie, om haar verhouding vast te stellen tot dat deel der bevolkingsproductie, dat wel in de marktsfeer verhandeld wordt en in monetaire eenheden meetbaar is. Het verloop van deze verhoudingscijfers zou men, als een belangrijke ontwikkelingsindicator kunnen beschouwen, zonder daarbij te vervallen in het gebruik van een pretentieuze westerse terminologie als „nationaal product” voor een land, waar de natievorming nog in het beginstadium verkeert.

Stratenus zag zich bij zijn afwijzing van Phyllis Deane's opvattingen echter gedwongen genoeg te nemen met een kwantificering van de westerse bedrijvigheid, voornamelijk tot uitdrukking komende in gouvernementsbegrotingen en in de activiteiten van het uitheemse bedrijfsleven. In feite beperkte hij zijn metingen van de Nieuw-Guinese economie grotendeels tot de Nederlandse inspanningen voor de ontwikkeling van het gebiedsdeel en bleef de Papoea-huishouding in zijn beschouwingen een onbekende factor.

Ook in Nieuw-Guinea echter was de geldhuishouding op vele plaatsen zover gepenetreerd in de zelfvoorzieningssfeer, dat de met zekere regelmaat ontvangen prijsnoteringen voor inheemse producten (verkocht als overschotten van de zelfvoorzieningssfeer) voldoende houvast gaven voor de

bepaling van de geldswaarde, toe te kennen aan de gehele zelfvoorzieningsproductie.

De Papoea is in het algemeen prijsbewust en men doet hem tekort, als men hem het vermogen ontzegt de geldswaarde te bepalen van zijn product, zodra dat product aan de zelfvoorzieningssfeer wordt onttrokken. Stratenus' opvattingen zijn echter wel begrijpelijk als men bedenkt, dat de Papoea-economie omstreeks 1950 een nog zelfgenoegzamer karakter bezat dan omstreeks 1960, terwijl ook het statistische materiaal sedertdien is verbeterd. Ook op het terrein van onderwijs, volksgezondheid, arbeidersbestand, papoeanisering, demografische structuur, bijplant van gewassen enz. kwam in toenemende mate statistisch materiaal beschikbaar, dat als indicator van het welvaartswerk kon dienen, daargelaten de cijfers van de statistiek der buitenlandse handel, welke reeds een hoge mate van betrouwbaarheid en gedetailleerde exactheid bezaten.

Cannegieter sluit eveneens de zelfvoorzieningssfeer uit wanneer hij het „nationale inkomen” van Westelijk Nieuw-Guinea voor 1956 schat op 86 miljoen gulden. Hij realiseerde zich echter wel, dat de evolutie van zelfvoorzieningshuishouding naar geldhuishouding zijn berekeningen omtrent de toeneming van het nationale inkomen tussen 1957 en 1970 zou flatteren, daar immers transacties, voorheen buiten de geldsfeer plaatsvindend, in een later stadium van ontwikkeling in geld gerealiseerd en uitgedrukt zouden worden.

Het kan nuttig zijn, in het voetspoor van Ph. Deane — uiteraard met grove schattingen werkende — de productie in de zelfvoorzieningssfeer te kwantificeren aan de hand van de beschikbare documentatie over productiehoeveelheden en consumptieprijzen, bekend uit de geografische periferie der geldhuishouding, welke het geheel in de zelfvoorzieningssfeer levende binnenland omvat. Kwantiteiten en prijzen van deze productie kunnen gedeeltelijk worden ontleend aan het Uno-rapport 1961²². De prijzen zijn voor een groot deel afgeleid van de détailprijzen, gevraagd bij verkoop van kleine hoeveelheden in streken, waar de geldhuishouding reeds domineerde.

In onderstaande tabel is gepoogd het productieniveau in geldswaarden uit te drukken.

²²) vgl. literatuurlijst No. 67 (bijlage IX)

TABEL 3

Aard der productie in de zelfvoorzieningsfeer	Hoeveelheden in metrische tonnen	Prijs per kg	Totale produc- tiewaarde in mln. glds.
1. Sago	90.000	f 0,25	22,50
2. Knolgewassen	180.000	f 0,15	27,00
3. Klapper (in copra equivalent)	5.000	f 0,30	1,50
4. Mais	600	f 1,00	0,60
5. Peulvruchten, groenten en fruit	1.000	f 0,75	0,75
6. Verse vis	2.000	f 1,50	3,00
7. Varkensvlees	2.500	f 3,00	7,50
		Totaal:	62,85
8. Overige productie (jacht, woningbouw, onderlinge dienst- verlening e.d.)	gesteeld op 20% der voedsel- productie		12,57
	Totale productie in de zelfvoorzieningsfeer		75,42
	Afgerond		75,—

Omrekening van deze productiewaarden per hoofd der bevolking brengt de moeilijkheid met zich mede, om dat gedeelte der autochtone bevolking uit te zonderen, hetwelk buiten de zelfvoorzieningsfeer leeft. Men kan n.l. stellen, dat zelfs de stedelijke bevolking niet volledig buiten deze productiesfeer staat. Gemakshalve zullen we echter de betrekkelijk geringe kwantiteiten „productie in de zelfvoorzieningsfeer”, waarmede deze groep (ca. 30.000 zielen) in de nationale zelfvoorzieningsproductie participeert, buiten beschouwing laten.

Trekken wij van het in tabel 1 berekende bevolkingstal, wonende in streken met agrarische marktproductie (246.000 zielen), ca. 20% of rond 50.000 zielen af en stellen wij hen buiten de zelfvoorzieningsfeer, dan moet de zelfvoorzieningsproductie worden toegerekend aan 349.000 Papoea's in bestuurd gebied en 288.000 Papoea's, woonachtig in onbestuurd gebied of in streken onder bestuursinvloed staande met inbegrip van ca. 59.500 zielen in Oostelijk-Bergland, welke het Uno-rapport 1961 tot de onder bestuur

staande bevolking rekent. Een gezamenlijke bevolkingssterkte dus van ca. 637.000 Papoea's.

De productiewaarde per hoofd der bevolking bedraagt dan:

$$\frac{f\ 75.000.000}{637.000} = \text{ca. } f\ 118 \text{ per jaar } (\pm 33 \text{ US dollars})$$

Zou men — gezien de grove en zeer conservatieve berekeningswijze van deze productiewaarde en de aanvechtbaarheid van de prijsgegevens — aannemen dat de productiewaarde wel eens 100% hoger kan liggen, dan nog verkrijgt men een cijfer (US \$ 66), dat per hoofd der bevolking laag ligt in vergelijking met andere onderontwikkelde gebieden.

Met recht kan men Westelijk Nieuw-Guinea derhalve classificeren onder de categorie der minstontwikkelde landen ter wereld tezamen met gebieden als Rwanda en Uganda, waarvoor een nationaal product per hoofd der bevolking werd genoteerd van resp. US \$ 53 over 1958 en US \$ 62 over 1962.²³

Nu schetst de bovenstaande indicatieve inkomensberekening een te somber beeld van het ontwikkelingsstadium, daar de productie, reeds verkregen in de sfeer der geldhuishouding, buiten beschouwing bleef. De sfeer van zelfvoorziening en de sfeer der geldhuishouding zijn immers niet te scheiden. Het geschetste armoedebeeld nu extraheert de welvaartseffecten, welke voortvloeiden uit marktproductie en loonarbeid.

Het jaarlijkse geldinkomen der totale Papoea-bevolking kan voor de periode 1959-1961 geschat worden op ca. *f* 28 miljoen t.w.:

- | | |
|--|---------------------|
| 1. arbeidsinkomen | <i>f</i> 20 miljoen |
| 2. inkomen uit export | <i>f</i> 5 miljoen |
| 3. inkomen uit productie voor binnenlandse markt | <i>f</i> 3 miljoen |

Kent men dit geldinkomen toe aan dat deel der Papoea-bevolking, in bovenstaande becijfering uitgezonderd van de productie en consumptie in de zelfvoorzieningssfeer (30.000 zielen in stedelijke centra en 50.000 wonende in streken met agrarische marktproductie) dan bedraagt hun gemiddelde jaarinkomen per hoofd der bevolking *f* 350 (ca. \$ 96). Zinvoller is het dit geldinkomen te tellen bij het inkomen in natura van de onder bestuur staande bevolking en te zien, welk totaal effect het economische ontwikkelingswerk had op de welvaart van deze bevolking t.o.v. de nog niet onder bestuur gebrachte bevolking.

²³) vgl. literatuurlijst No. 94

TABEL 4

Onder bestuur gebrachte bevolking: 428.000

a) inkomen verkregen uit de zelfvoorzienings-
huishouding: $428.000 \times f 118 = f 51 \text{ miljoen}$

b) inkomen verkregen uit participatie
in de westerse geldhuishouding: $f 28 \text{ miljoen}$

Totaal: $f 79 \text{ miljoen}$

per hoofd der bevolking in bestuurd gebied:

$$\frac{f 79.000.000}{428.000} = \text{ca. } f 185$$

Van deze totale productiewaarde van $f 79$ miljoen of $f 185$ per caput komt reeds meer dan $1/3$ voor rekening der geldhuishouding. Een bevredigend resultaat wanneer men bedenkt, dat ook de derde groep, vermeld in tabel 1 (152.600 zielen), in bovenstaand gemiddelde is inbegrepen.

Anderzijds bedenke men, dat het lage niveau der arbeidsproductiviteit in de zelfvoorzieningssfeer een drastische procentuele verhoging van het totale inkomen in geld en natura mogelijk maakte, zonder dat daarvoor een ingrijpende algemene structuurverandering noodzakelijk was. Men overschatte noch onderschatte de betekenis van het uit bovenstaande cijfers blijkende welstandsaccres.

Men kan ook de totale geschatte bevolking van Westelijk Nieuw-Guinea relateren aan het totale inkomen, verkregen uit de zelfvoorzieningsproductie en de productie in de sfeer der westerse bedrijvigheid. Dan verkrijgt men een productiewaarde van:

$$\frac{f 75 \text{ mln.} + f 28 \text{ mln.}}{717.000} = f 144 \text{ (ca. } 40 \text{ US \$)}$$

per hoofd van de gehele Papoea-bevolking in Westelijk Nieuw-Guinea. Aan de classificatie van Westelijk Nieuw-Guinea in de categorie der laagst-ontwikkelde landen verandert dit cijfer van de productie per hoofd der totale bevolking niets. In het Uno-Yearbook of National Accounts Statistics 1962 (blz. 323) wordt 50 US \$ genoemd als het per caput inkomen voor Westelijk Nieuw-Guinea.

Het is thans mogelijk de arbeidsproductiviteit in de zelfvoorzieningssfeer te vergelijken met die in de loonsfeer der westerse bedrijvigheid en in de sfeer der agrarische marktproductie:

TABEL 5

Zelfvoorzieningsfeer	Geldsfeer		Totaal
1. bevolkingsbestand	637.000	80.000	717.000
2. beroepsbevolking (getaxeerd)	159.000	25.000*)	184.000
3. geldswaarde bevolkings- productie	f 75 mln.	f 28 mln.	f 103 mln.
4. productiewaarde per manjaar	f 472,—	f 1.120,—	f 560,—
5. productiewaarde per mandag (bij 250 effectieve werkdagen)	f 1,89	f 4,48	f 2,24

*) De beroepsbevolking in de geldsfeer mag men hoger schatten dan 25% van het bevolkingsbestand van 80.000, gezien de participatie van grote aantallen ongehuwde mannen in het arbeidsproces der stadscentra. Zo telde Hollandia onder haar beroepsbevolking in 1960 2.458 migranten, waarvan slechts 756 gehuwd en met gezin ter plaatse woonachtig.

Wanneer men bedenkt, dat de dagproductie in de zelfvoorzieningsfeer voor een belangrijk deel op naam geschreven kan worden van vrouw en kinderen, verkrijgt het sterk toenemende productiviteitscijfer voor de „geldsfeer” nog meer reliëf, daar de man door een vermoedelijke verdubbeling van zijn arbeidsuren de andere gezinsleden goeddeels van hun traditionele arbeidstaak ontlaste. Het is duidelijk, dat dit de aanpassing aan het westerse gezinspatroon ten goede kwam.

In een door J. V. de Bruyn afgelegde „statement on productivity of indigenous labour”²⁴ vermeldt deze als één der (schaarse) productiviteitsgegevens, dat in Inanwatan de sagoproductie per mandag 10 kg bedraagt. Voor Sentami ligt het cijfer op 6 kg. Bij een gemiddelde prijs van f 0,25 per kg levert dit voor Inanwatan een productieloon op van $10 \times f 0,25 = f 2,50$ per mandag. Voor Sentami zou dit cijfer dan f 1,50 bedragen. Het gemiddelde productieloon voor Sentami en Inanwatan bedraagt dan f 2,00. In bovenstaande tabel wordt het gemiddelde productiecijfer per mandag berekend op f 1,89.

Er zij tenslotte nogmaals op gewezen, dat dergelijke berekeningen een enigszins synthetisch karakter hebben, daar in het huidige ontwikkelings-

²⁴) vgl. literatuurlijst No. 87

stadium de zelfvoorzieningssfeer, de loonsfeer en de agrarische productiesfeer in vele streken dooreenvloeien en het inkomen van vele Papoea-gezinnen is samengesteld uit twee of drie van de genoemde bestaansbronnen. Het arbeidsinkomen van Papoea-gezinnen, gemigreerd naar stedelijke centra wordt bovendien niet geheel besteed binnen het stedelijke milieu. Vaak werd geld overgemaakt naar die leden van de „extended family”, welke achterbleven in het dorp. Exacte gegevens hieromtrent zijn echter niet verzameld.

Het menoempang-systeem, beschreven bij Lagerberg (pag. 185), vormde m.i. een ernstiger bedreiging voor een evenwichtige inkomensbesteding van het geurbaniseerde Papoea-gezin dan de geldovermakingen naar het dorp van herkomst.

Klein²⁵ vermeldt, dat deze in westerse ogen moeilijk aanvaardbare vorm van inkomensdrainage ook in (Belgisch) Congo veel voorkwam. Evenals vele ontwikkelde Congolezen een dergelijk parasitisme veroordeelden, beschouwden ook Papoea-leiders dit verschijnsel als ontoelaatbaar. Zij pleitten zelfs voor wettelijke regelingen, waarbij de logiestermijn aan restricties kon worden gebonden en de hulp van de sterke arm door het gezinshoofd kon worden ingeroepen om de „ongewenste gast” terug te brengen naar het dorp van herkomst. Het gezinshoofd zou zich dan achter het officiële verbod van een langgerekt logies kunnen verschuilen. Hieruit blijkt wel, hoe diep het menoempang-systeem nog geworteld was in de adat.

Overigens stemt de visie, die Klein heeft op de productiviteit van de Afrikaanse loonarbeider, niet geheel en al overeen met de situatie in Nieuw-Guinea. De Papoea-arbeider stond bepaald niet afkerig tegenover een langer verblijf in een Europees werkcentrum (Klein, pag. 248). Hij stelde beslist de verkorting van de arbeidstijd bij gelijkblijvend loon niet boven loonsverhoging. Evenmin gold voor hem de antithese „hoger loon — minder werklust” (Klein, pag. 251). Budget-enquêtes (zie onder 2.5.) wezen uit, dat het verstedelijkte Papoea-gezin het arbeidsinkomen doelmatiger besteedde, dan door velen in Nieuw-Guinea werd verondersteld. Het z.g. doelsparen, door Klein genoemd (pag. 249), kwam uiteraard ook in Nieuw-Guinea veel voor, doch vooral in de vorm van het bruidsschat-sparen door ongehuwde arbeidskrachten.

Ik heb echter de indruk, dat Klein's waarnemingen vooral betrekking hadden op contractarbeid bij westerse ondernemingen in landelijke gebieden. In Nederlands Nieuw-Guinea kwam de westerse cultuuronderneming vrijwel

²⁵) vgl. literatuurlijst No. 55

niet voor en bestond het arbeidersbestand dus voor een belangrijk deel uit zg. spontane migranten, werkzaam in een stedelijk milieu. Contractarbeid door geworven krachten kwam in later jaren nog maar sporadisch voor.

Een onderzoek, dat ik zelf instelde naar de wisselingen in het migrantenbestand van Hollandia, leerde mij dat de gemiddelde verblijfsduur van spontane migranten in stedelijke centra geleidelijk langer werd en verschoof van gemiddeld één jaar tot twee à drie jaar. Nog merkwaardiger was, dat terugkeer naar het geboortedorp geen definitief afscheid betekende van het stedelijke woonmilieu, maar meer het karakter kreeg van een binnenlands verlov ter regeling van familie zaken. Ook bij een permanent verblijf in stedelijke centra werd de band met het eigen dorp echter nimmer afgesneden en kon men te allen tijde op het dorp terugvallen (bijv. bij werkloosheid). De geleidelijk verbeterde behuizing der autochtone gezinnen in stedelijke centra zal wel in belangrijke mate hebben bijgedragen tot de urbanisatie van het gemigreerde gezin. Terecht zegt Klein, dat de gewinning aan goede behuizing, medische verzorging, aan sport- en ontspanningsmogelijkheden, aan verenigingsleven etc. een stabiliserende invloed uitoefent op het arbeidersbestand en tot productiviteitsverhoging leidt.

2.4. Inkomensbesteding en menu-wijziging

Men kan zeggen, dat productie en consumptie, in het algemeen gesproken, samenvallen in de zelfvoorzienings sfeer, waar het inkomen in natura genoten wordt (auto-consommation).

In streken, waar de geldhuishouding is doorgedrongen, liggen de zaken anders. De inkomensbesteding krijgt daar westerse aspecten. Een deel van het inkomen wordt besteed aan geïmporteerde artikelen, een deel ook gespaard. Men moet daarbij onderscheid maken tussen:

1. de autochtone stadsbevolking (zie 2.5.)
2. de streken met agrarische marktproductie.

Voor de tweede groep, die gedeeltelijk in de geldsfeer leeft, kan men stellen, dat het verdiende geldinkomen vrijwel geheel wordt besteed aan importgoederen. Rijst, suiker en blikvis zijn daar naast tabak, petroleum, textiel, confectie en keuken-utensiliën de belangrijkste consumptiegoederen. De afhankelijkheid van de bevolking van deze goederen voor het dagelijkse levensonderhoud is echter beperkt gebleven, al bleek dat in kustgebieden, waar het geldinkomen sterk was toegenomen, het stapelvoedsel sago aan betekenis verloor en plaats moest inruimen voor rijst. Dit Aziatisch volks-

voedsel werd door instanties, welke de medewerking van de bevolking zochten bij de uitvoering van bijv. medische, bestuurlijke of economische campagnes, geïntroduceerd bij wijze van inducementartikel.

Op het menu van zg. „dwanggemeenschappen” (onderwijsinternaten, politie-kazernes, gevangenissen, arbeiderskampen, ziekeninrichtingen enz.) kwam eveneens rijst voor als hoofdvoedsel. De invloed van deze instellingen op de geleidelijke wijziging van het inheemse dorpsmenu is ongetwijfeld van grote betekenis geweest, al zal ook het voorbeeld van het Indonesische onderwijspersoneel en van de Chinese handelaren stimulerend op het autochtone rijstverbruik hebben gewerkt. Grote waarde moet worden toegekend aan de eetgewoonten, welke Papoea-jongens en -meisjes op internaten voor voortgezet lager onderwijs leerden. Gewoonten, welke bij terugkomst in het dorp van herkomst geenszins werden afgelegd.

Men kan een dergelijke veelal onbewuste propaganda voor het prijsgeven van sago als hoofdvoedsel becritiseren, de leiding van deze internaten zag veelal geen kans zich te verzekeren van regelmatige leveranties van sago door de bevolking der in de nabijheid gelegen dorpen. Sago was een artikel, dat zozeer thuishoorde in de zelfvoorzieningssfeer, dat de Papoea-producent de kans niet greep om van dit voedsel een marktproduct te maken. Er vonden wel met een zekere regelmaat verkopen plaats, doch een handel op voorraadbasis ontbrak in de meeste streken. De autochtoon van zijn kant zag heel begrijpelijk in de overgang van sago naar rijst een uiting van beschaving en vooruitgang. Rijstconsumptie verkreeg, om het met een moderne term uit de sociologie te zeggen, het karakter van status-symbool. Huizinga²⁶ noteerde voor Hollandia in 1957 een gemiddeld maandelijks gezinsverbruik bij 22 geëquëteerde Papoea-arbeidersgezinnen (migranten uit Sarmi, Biak en Nimboraan) van 6 kg sago-toemang tegenover 31,5 kg rijst. Bij aankoop van sago voor f 0,55 per kg en van rijst voor f 0,82 per kg verkreeg men voor één cent resp. 41,8 en 40 calorieën. „Voor een gelijk bedrag in geld verkreeg men van de geïmporteerde rijst evenveel of meer calorieën dan van plaatselijk voortgebrachte sago”, zo constateert hij. Vanuit voedingsoogpunt noemde hij rijst als hoofdvoedingsmiddel ten tijde van het onderzoek voordeliger dan sago. Uiteraard gold deze conclusie alleen in een stedelijk centrum, waar de merendeels in loondienst werkzame migranten tijd noch lust hadden de sagoproductie voor eigen voorziening ter hand te nemen, terwijl zij evenmin inbreuk konden maken op de beschikkingsrechten der plaatselijke bevolking m.b.t. het sago-areaal.

²⁶) vgl. literatuurlijst No. 52

Door mij in 1961 gehouden interviews onder in overheidsdienst zijnde Papoea's te Hollandia deden vermoeden, dat de sagoconsumptie onder de stadsbevolking veel hoger zou zijn geweest, indien:

1. sago in de vorm van toemang of koeken regelmatig in ruime mate verkrijgbaar zou zijn geweest bij de detailhandel;
2. de sago prijs in de stedelijke centra aanmerkelijk lager zou hebben gelegen.

Kon men onder de bestaande omstandigheden de toenemende rijstconsumptie in Westelijk Nieuw-Guinea tussen 1950 en 1960 in en buiten stedelijke centra rationeel noemen uit het oogpunt van gezinseconomie, vanuit algemeen-economisch standpunt bezien was het betreuenswaardig, dat de natuurlijke sagorijkdommen niet ten volle of althans niet in voldoende mate werden geëxploiteerd.

De totale sagoproductie in Westelijk Nieuw-Guinea beliep ca. 90.000 ton sago-meel. Het benutte sago-areaal van ca. 40.000 ha is echter slechts een fractie van het totale sago-areaal, waarvan overigens geen exacte oppervlaktecijfers bekend zijn. In een rapport van 11 augustus 1959 van de N.V. Stijfselfabriek „De Bijenkorf” over het door deze Maatschappij geëntameerde sago-proefproject in Inanwatan, kan geen nadere schatting van het gehele sago-potentieel van Nieuw-Guinea worden gegeven dan „vele honderdduizenden hectaren”. De landbouwkundig ambtenaar M. Zwollo vermeldde in een ambtelijk rapport van 28 november 1950 betreffende een sago-onderzoek in de Onderafdeling Inanwatan, dat het exploiteerbare sago-areaal in de Z. Vogelkop geschat kon worden op 255.000 ha met een productiecapaciteit van ca. 650.000 ton droog sago-meel per jaar. Uitgestrekte arealen zijn ook aangetroffen in Zuid Nieuw-Guinea en in de Waropen. Men kan echter veilig aannemen, dat het productiepotentieel zeker 400.000—500.000 ha omvat met een jaarlijkse productiecapaciteit van ca. $\frac{3}{4}$ miljoen ton sago-meel. Dit is een hoeveelheid, welke de binnenlandse markt bij het huidige bevolkingsbestand niet kan opnemen.

Het was echter minder betreuenswaardig, dat het natuurlijke areaal slechts een beperkte benutting kon vinden dan dat het feitelijke productiekwantum dreigde in te krimpen als gevolg van het toenemende verbruik van een geïmporteerd hoofdvoedingsmiddel. Het volgende overzicht illustreert de toeneming van het rijstverbruik:

TABEL 6²⁷

Jaren	Totaal rijst- verbruik naar volume	Rijst- verbruik autoch- tonen naar volume	Gelds- waarde rijst- verbruik autoch- tonen*	Geld- inkomen autoch- tonen*	Index gelds- waarde rijst- verbruik autoch- tonen**	Index geld- inkomen autoch- tonen**
1953	4665	1529	1605	10800	39	40
1954	5711	2351	2210	14800	54	54
1955	6798	3214	2658	18200	65	67
1956	7430	3734	3137	21300	76	78
1957	7635	3817	3168	22700	77	83
1958	7656	3736	3325	22800	81	84
1959	8351	4320	3715	25100	90	92
1960	9297	5265	4107	27200	100	100
1961	9741	6094	4836	31200	118	115

Het rijstverbruik in Nederlands Nieuw-Guinea liet sedert 1950 een vrijwel onafgebroken stijging zien. Vanwege de beperkte omvang van de binnenlandse productie (ca. 250 ton) mag men invoercijfers wel als graadmeters beschouwen voor de omvang van het rijstverbruik. Daarbij valt het op, dat het totale rijstverbruik sedert 1953 vrijwel verdubbelde en opliep van ca. 4.700 metrieke ton tot ca. 9.300 ton in 1960.

In „Berichten van de Dienst van Economische Zaken” (Nr. 9, 1961), een uitgave van de Dienst van Economische Zaken, wordt op de participatie van de Papoea in het stijgende rijstverbruik ingegaan. Gewezen wordt op de correlatie tussen de toeneming van het totale geldinkomen van de autochtone bevolking sedert 1953 en de stijging van het rijstverbruik van deze bevolkingsgroep. De inkomenselasticiteit van het inheemse rijstverbruik zou ten naaste bij op 1 gesteld moeten worden. Steeg het autochtone geldinkomen tussen 1953 en 1960 met ca. 152%, de kleinhandelswaarde van het rijstverbruik van de autochtone bevolking nam toe met ca. 156% en beliep

*) in duizenden guldens

**) 1960 = 100

²⁷) vgl. literatuurlijst No. 67 (Uno-rapport 1961, blz. 101)

in 1960 een bedrag van ca. f 4,1 miljoen, of wel bijna 15% van het totale autochtone geldinkomen, voor 1960 geschat op f 27,2 miljoen.

In de periode 1953—1960 was de rijstprijz echter gedaald van gemiddeld f 1,05 per kg tot f 0,78 per kg. Derhalve overtrof de stijging van het rijstverbruik, naar volume gemeten, de stijging van het verbruik, naar kleinhandelswaarde gemeten, in aanzienlijke mate. De rijstconsumptie van de autochtone bevolking liep op van 1.529 metrieke ton in 1953 tot 5.265 metrieke ton in 1960.

In het artikel, waaruit ik hierboven de meest saillante punten vermeldde, wordt ook gewezen op het wat speculatieve karakter der berekeningen (het ontbreken van exacte bevolkingscijfers, van een nauwkeurige inkomensraming voor de autochtone bevolking uit export- en arbeidsstatistieken, verschillen in rijstprijz tussen grotere consumptie-centra en meer afgelegen plaatsen met hogere opvoerkosten, het verwaarlozen van voorraadverschillen bij het identiek stellen van import en consumptie etc.). Een bevestiging van de juistheid van de getrokken algemene conclusie, dat de stijging van de import vrijwel uitsluitend verklaard moest worden uit de toenemende betekenis van de geldhuishouding voor de autochtone bevolking, zag men m.i. terecht in de uitkomsten van het budgetonderzoek van Huizinga, in 1957 in Hollandia gehouden. Deze becijferde de gezinsbestedingen voor rijst op 13% à 14% van het gemiddelde inkomen van de stadspopoea in Hollandia. Ook naar mijn mening lijkt de conclusie van het artikel juist, dat de sedert 1953 toegenomen rijstimport vrijwel geheel uit het gestegen inkomen van de autochtone bevolkinggroep verklaard moest worden. De geïmporteerde rijst, voor zover door de autochtone bevolking geconsumeerd, vergde in 1960 ca. £ ¼ miljoen aan deviezen. De bevolkingsexport vertegenwoordigde in hetzelfde jaar een exportwaarde van ca. £ 1 miljoen, waarvan ten naastebij de helft kon worden toegerekend aan de inheemse producenten. De aankoop van buitenlandse rijst vergde dus ca. 50% van het gehele door autochtone producenten verdiende deviezeninkomen. Nu kende het voormalige Nederlands Nieuw-Guinea geen eigen deviezenregiem en dekte zijn, in verhouding met de Nederlandse volkshuishouding geringe, deviezenbehoefte door te putten uit de Nederlandse deviezenmiddelen. Het Gouvernement diende echter voor ogen te houden, hoe de deviezenbehoefte van Nieuw-Guinea zich in de toekomst zou ontwikkelen ten opzichte van het eigen deviezeninkomen. Een zelfstandig Westelijk Nieuw-Guinea zou immers voor de dekking van zijn deviezenbehoefte in eerste instantie afhankelijk zijn van eigen export-productie van goederen en diensten. In dat licht bezien is de uitgave van 50% van het eigen deviezeninkomen in 1960 voor

de import van één hoofdvoedingsmiddel bezwaarlijk blijvend te verantwoorden uit het oogpunt van verstandig monetair ontwikkelingsbeleid. Ook strategische overwegingen pleitten trouwens voor een grotere mate van zelfvoorziening t.a.v. eerste levensbehoeften. Het zag er echter naar uit, dat het overgaan van sagovoeding op rijstvoeding op de lange duur zou hebben geleid tot een vrijwel volledig prijsgeven van de eigen sagoproductie. De prijs, welke voor deze ontwikkelingsgang betaald zou moeten worden, was m.i. echter hoog, ook wanneer men het belang onderkende van internationale arbeidsverdeling bij de voedselproductie.

Tot welke hoogte zou de rijstimport — bij ontstentenis van binnenlandse rijstproductie van enige betekenis — zijn gestegen, indien de gehele sago-etende kustbevolking van ca. 200.000 zielen dit stapelvoedsel had verwisseld voor rijst? Om een zo exact mogelijk antwoord te verkrijgen op deze vraag, kan uiteraard niet volstaan worden met het calorisch equivalent van de rijstvoeding vast te stellen. De overgang naar het rijstmenu, aanvankelijk een min of meer incidentele aanvulling van het sago-menu, gaat gepaard met een reeks menuveranderingen, welke de calorische waarde, het eiwitgehalte e.d. van de consumptie van overige voedingsmiddelen naar boven schuiven (bijv. brood, suiker, vlees- en visproducten, peulvruchten, melk, vetten). In het primitieve milieu vormt sago- of knollenvoeding het hoofdbestanddeel der voeding in die mate, dat veelal 80—90% der calorische voedingsopneming voor rekening komt van dit product.

In het meer westers georiënteerde menu van de stadspapoea, met name van de „streekvreemde” stadspapoea, was plaats voor een aanzienlijk grotere diversiteit van voedingsmiddelen en participeerde de rijstvoeding voor 40—50% in de totale calorische voedingswaarde. Dit geldt niet in die mate voor de streekeigen stadsbevolking, welke ten dele afhankelijk bleef van sagoconsumptie, verkregen uit productie in eigen sagodoesoens rondom het stedelijke centrum.

Wanneer ik op grond van budgetuitkomsten het rijstverbruik van de geavanceerde Papoea-familie in het stedelijke centrum (geheel voor haar levensonderhoud afhankelijk van geldinkomen en zonder mogelijkheid van productie in natura op enige schaal voor eigen levensonderhoud) stel op 1 kg per dag (gezin van 4 personen), mag dit verbruik niet als gemiddelde worden aanvaard voor de gehele in tabel 1 genoemde groep van 30.000 zielen, wonende in stedelijke centra. Dit niveau van ca. 250 gram rijstverbruik per dag typeert echter het welstandsniveau van de geheel van geldloon afhankelijke Papoea bij het welstandsniveau van 1960. Het gemiddelde sago-

verbruik van ca. 200.000 consumenten ad ca. 1 kg per dag zou dan gesubstitueerd worden door een verbruik van 250 gram rijst. Het totale jaarverbruik aan rijst zou dan bedragen:

$$365 \times 200.000 \times 250 \text{ gram} = \pm 18.000 \text{ ton.}$$

Er is reden, gezien de grofheid der berekening en het feit, dat een deel der huidige rijstconsumptie toevalt aan de sago-etende kustbevolking, het meerverbruik van rijst niet boven de 15.000 ton te stellen. Met deze hoeveelheid zou de autochtone rijstconsumptie ad ca. 6.000 ton (1961) stijgen tot het importniveau van ongeveer 21.000 ton. Het volledige verdwijnen der zelfvoorzieningshuishouding met het stapelvoedsel sago zou dan een feit zijn geworden in de kuststreken.

Bij de conclusie, dat het prijsgeven van de sagoproductie tot een viervoudig rijstverbruik zou leiden ter voorziening in de autochtone behoeften, blijft buiten beschouwing:

1. de bevolkingsaanwas in de thans van sago afhankelijke kuststreken;
 2. de mogelijke toeneming van de rijstconsumptie bij de binnenlandbevolking, welke thans knolvoedsel als voornaamste menubestanddeel kent.
- Zelfs indien men geen termen aanwezig acht voor de veronderstelling, dat in de verre toekomst de sagoconsumptie het veld geheel zou moeten ruimen voor rijstconsumptie, dan nog lijkt bovenstaande prognose reëel, gezien de twee genoemde factoren, welke de schatting niet hebben beïnvloed. Het vraagstuk der geleidelijk groeiende rijstconsumptie van de andere zijde benaderende, moet men echter ook constateren, dat de traditionele zelfvoorziening met sago anno 1960 in het voedingspatroon van de kustgebieden nog domineerde, wanneer men let op de totale consumptie-hoeveelheid van 90.000 ton.

De Overheid heeft wel onderzocht of het rijke sago-potentieel van Nieuw-Guinea dienstbaar kon worden gemaakt aan de economische ontwikkeling. Voor het district Inanwatan is de vestiging overwogen van een mechanisch sagobedrijf te Jamarema. Dit project beoogde productie van een hoogwaardige exportkwaliteit van sago-meel. Toen de Nederlandse Regering in september 1959²⁸ tot de conclusie was gekomen, dat de rendabiliteitsperspectieven voor een dergelijk kapitaalintensief sago-extractiebedrijf (benodigde investeringen ca. f 21 miljoen, geschatte netto-winst ca. f 900.000 per jaar) bepaald niet florissant genoemd konden worden en de betrokken Nederlandse industriële onderneming niet bereid was zelf de investeringsrisico's te dragen, is dit project terzijde geschoven.

²⁸) vgl. literatuurlijst No. 83

Overwogen is vervolgens, of de vestiging van een met eenvoudiger mechanische hulpmiddelen werkende bevolkingsonderneming in hetzelfde gebied, de monding van de Metamani-rivier in het district Inanwatan, verantwoord zou zijn. Ook in Maleisië en de Riouw-Archipel treft men dergelijke bevolkingsbedrijfjes aan, welke hoeveelheden ruw verwerkte sago aanbieden voor export naar Singapore. Daar ondergaat het product een verdere zuivering, alvorens voor nadere raffinage naar Engeland te worden verscheept teneinde als grondstof te worden verkocht aan industriële bedrijven (papier-, textiel- en kleefstoffenindustrieën). Het verschil met deze bevolkingsbedrijven in Maleisië etc. zou echter zijn, dat de Nederlandse Regering dacht aan één (middelgroot) bedrijf, te financieren uit overheidsgelden, terwijl het bedrijf haar afzet primair zou zoeken op de binnenlandse markt. In stede van de 30.000 ton zuivere sago-meel, welke het hiervoor genoemde grote extractiebedrijf jaarlijks zou afschepen naar het buitenland, werd voor dit bevolkingsbedrijf gedacht aan een voorlopige productiecapaciteit van ca. 1.500 ton, waarvoor binnenlandse afzet verzekerd leek. Omstreeks 1962 bestond echter nog geen helder inzicht omtrent efficiënte verwerkingsprocedures, welke toch binnen het bereik zouden liggen van de autochtone producenten, in wier handen de exploitatie zou moeten worden gelegd na een fase van sterke gouvernementsbemoeying bij de installatie van het bedrijf.

Ook de afzetproblemen waren nog onvoldoende onderzocht. Men achtte de afzetmogelijkheden in de stedelijke centra slechts verzekerd bij een prijszetting, welke de f 0,50 per kg sago-toemang niet te boven zou gaan. Dit laatste was bij de relatief hoge transportkosten (ca. f 0,10 per kg) voor een dergelijk volumineus product moeilijk te verwezenlijken, nog afgezien van de prijsverhogende voorzieningen, welke zouden moeten worden getroffen om de houdbaarheid van het product te verzekeren. Sago-lempeng zou het langdurige transport overzee beter kunnen verdragen, doch werd blijkens het genoemde rapport van M. Zwollo door de Papoea voornamelijk gebruikt als leeftocht bij verblijf buiten het eigen dorp. Ook het rendabiliteitsvraagstuk voor een klein sago-exploitatiebedrijf, gericht op de binnenlandse markt, was dus niet eenvoudig op te lossen. M.i. bestonden nog de beste kansen voor de vergroting van de marktproductie van sago, indien men zou hebben gestreefd naar het op meer bedrijfsmatige basis schoeien van de sagoproductie in de bestaande familiale productie-eenheden. Evenals cacao-bedrijfjes, opgezet binnen het patroon van de „extended family”, zouden inheemse sagobedrijfjes, geheel of voorlopig slechts ten dele werkende voor afzet buiten de eigen streek, eerder een plaats in het economische

streekmilieu hebben verworven dan bedrijfseenheden, waarvoor grotere ondernemerskwaliteiten werden gevraagd en méér organisatietalent en kapitaal dan de bevolking zelf kon opbrengen. Een dergelijke benaderingswijze van de economische streekproblematiek zou zeker de eerste jaren geen spectaculaire resultaten hebben opgeleverd, maar op de langere duur de basis hebben kunnen leggen voor de opzet van grotere bedrijfseenheden, welke voor een deel van hun productie een „outlet” konden zoeken in Singapore. De plaatsing van een nijverheidsambtenaar in deze streek zou de eerste stap zijn geweest om de bestaande sago-bedrijvigheid te stimuleren en te leiden in de richting van een werkelijke marktproductie.

Bereidingsmethoden zouden zodanig moeten worden verbeterd, dat een goed houdbaar marktproduct beschikbaar zou komen in kwantiteiten, welke een lagere prijszetting zouden hebben verzekerd. (De prijs van sago-lempeng loco Inanwatan varieerde in 1960 van 70-90 ct. per kg.) Zo zou de introductie van sago-forna's van behoorlijke afmetingen, in Nieuw-Guinea zelf te fabriceren, een kleinnijverheid hebben doen ontstaan op het gebied van de sago-lempeng bereiding. Men vergete daarbij niet, dat de verbetering van de sago-productiemethoden zou hebben aangesloten bij een bestaande handelstraditie langs de Zuid-Westkust van Nieuw-Guinea, waar kleine productie-overschotten van sago reeds enkele decennia door Chinese handelaars (vnl. naar Fak-Fak) werden verkocht.

De sago-afvoer uit de Onderafdeling Inanwatan beliep in 1960 omstreeks 61.000 kg lempeng ter waarde van ca. f 46.000 blijkens de Memorie van Overgave van de Onderafdeling Teminaboean van F. J. M. Capetti (maart 1961). Onderzoek zou voorts moeten zijn verricht naar de mogelijkheid de sagokoeken te „veredelen”, wat smaak en voedingswaarde betreft, door de bijmenging van andere voedingsstoffen (b.v. eiwithoudende en vitamine-rijke bestanddelen).

Al betreurde menigeen (Papoea en Nederlander) de mislukking van het onderzoek naar de vestiging van een industrieel grootbedrijf in Inanwatan, het onderzoek heeft in elk geval tot resultaat gehad, dat het Gouvernement zich ging bezinnen op andere toepassingsmogelijkheden voor het rijke sago-bestand van het district Inanwatan. Daarbij stond het aspect van de welvaartsverhoging van de betrokken streek voorop. Alternatieve mogelijkheden voor de verwerving van een geldinkomen waren in die streek immers bijna niet aanwezig, alhoewel sedert 1957 de klapperaanplant langs de kust met succes ter hand was genomen.

De volledige zelfvoorziening van de gehele kustbevolking van Nieuw-Guinea met sago in plaats van met rijst zou overigens zeker niet het oog-

merk zijn geworden van een streekproject in Inanwatan ter vergroting van de marktproductie van sago. Daarvoor was de rijstconsumptie in de kustgebieden van Nieuw-Guinea al te zeer ingeburgerd en was sago als voedingsmiddel (gezien het vrijwel ontbreken van vetten, vitaminen en eiwitten) te inferieur aan de uit Thailand geïmporteerde gevitamineerde rijst, welke bovendien beter houdbaar was dan sago-toemang en gerekend naar het voedingsgehalte niet duurder. Van de propagering van de marktproductie van sago, al dan niet veredeld door bijmenging met eiwit houdende stoffen e.d., kon men derhalve slechts een partiële oplossing verwachten van het vraagstuk van de zelfvoorziening van Nieuw-Guinea met een zetmeelrijk hoofdvoedsel.

Wat het inkomensaspect voor de betrokken producentengroep betreft, moet nog opgemerkt worden, dat de bevordering van de sagoproductie voor marktdoeleinden alleen dan zinvol zou zijn geweest, indien de productiviteit van de sagoproducent ver boven het niveau van de traditionele zelfvoorziening (ca. 10 kg per mandag, arbeidsloon ca. f 2,50) zou kunnen stijgen dank zij efficiëntere productiemethoden. Anders zou migratie van de bevolking in deze streek naar stedelijke centra of naar gouvernementslandbouwkernen meer in de rede hebben gelegen, omdat in die arbeidssectoren een arbeidsbeloning van ca. f 5,— per mandag zeker bereikbaar was.

De situatie omstreeks 1960 overziende, moet men echter wel tot de slotsom komen, dat het Gouvernement van Nederlands Nieuw-Guinea bij het streven naar zelfvoorziening met elementaire voedingsmiddelen niet kon volstaan met pogingen om te geraken tot een intensievere benutting van de natuurlijke sago-rijkdommen. De introductie van de rijstcultuur in Nieuw-Guinea was het logische antwoord op het van jaar tot jaar toenemende verbruik van uit het buitenland betrokken consumptierijst. De opzet van een mechanisch geëxploiteerd grootbedrijf te Koembe ter dekking van de totale rijstbehoefte van Nieuw-Guinea wordt beschreven onder 3.4.

Bij bovenstaande beschouwingen is uitsluitend sprake geweest van overgang van sagovoeding op rijstvoeding. Men mag echter niet vergeten, dat achter de met sago begroeide kustgordel ongeveer 500.000 zielen wonen, voor wie het hoofdbestanddeel van het menu bestaat uit knollen, zoals keladi, cassave, bataten e.d. In het Centrale Bergland domineert de bataatconsumptie, in het laagland de consumptie van cassave en andere knolgewassen. M.b.t. het binnenland behoefde tijdens het Nederlandse bewind geen vrees te bestaan voor een verdringing van knollenvoeding door rijstvoeding.

Enerzijds was de geldhuishouding in deze streken daarvoor nog niet ver genoeg doorgedrongen, anderzijds werkte de hoge consumentenprijs voor rijst in die streken van het binnenland, waar rijst ter verkoop werd aangeboden, prohibitief. Het noodzakelijke luchttransport leidde vaak tot een verdubbeling van de détailprijs in vergelijking met de kuststreken.

Ook uit het oogpunt van de volksgezondheid bestond er voor het Gouvernement geen aanleiding om de overgang van knollenvoeding naar rijstvoeding aan te moedigen. Het eiwitgehalte van de bataat bijv. varieert van 3% - 9%, afhankelijk van de geteelde variëteit, terwijl het eiwitgehalte van sago nihil is.

Het Gouvernement richtte haar pogingen tot menuverbetering in het Centrale Bergland derhalve terecht op de bevordering van de zoetwatervisserij, op de propaganda voor de teelt van peulgewassen als katjang idjo, op de invoer van hoogwaardig fokvee, alsmede op mogelijkheden voor de introductie van geselecteerde batatenvariëteiten met een hoog eiwitgehalte.

Ook bij de plannen voor de introductie van de rijstteelt in Zuid Nieuw-Guinea werd geen rekening gehouden met een mogelijke geleidelijke overschakeling door de berglandbevolking van knollenvoeding op rijstvoeding.

Uiteraard was het niet alleen de met de penetratie van de geldhuishouding samenvallende verschuiving van sago- naar rijstconsumptie, welke problemen schiep voor het te volgen overheidsbeleid op economisch gebied. In het algemeen moet geconstateerd worden, dat de inkomensbesteding in de geldsfeer zich voornamelijk richtte op importartikelen. Het liberale importbeleid, dat omstreeks 1957 zijn intrede deed, mocht monetair verantwoord zijn vanwege de feitelijk ongelimiteerde deviezenpositie van het land, toch waren aan het liberale invoerregime bezwaren verbonden, t.w.:

1. mede onder invloed van de vraag der uitheemse bevolkingsgroep naar binnenlandse marktproducten als verse groenten, fruit, vlees en vis werd in stedelijke centra het prijspeil van inheemse producten opgeschroefd tot het niveau van importproducten;
2. behalve het agrarisch inkomen uit exportproductie, werd ook het geldinkomen uit „mede-arbeid in het kader van het ontwikkelingswerk” ad f 20 miljoen goeddeels besteed aan importartikelen.

De doorbraak van de geldhuishouding stimuleerde niet de binnenlandse productie in een geleidelijk in betekenis toenemende binnenlandse markt. Geïmporteerde conserven als haring en makreel in tomatensaus gaven een toenemend autochtoon verbruik te zien en vulden het rijstmenu aan. De binnenlandse productie van verse vis verloor terrein in plaats van de stimu-

lans te ondergaan van de stijgende welstand in stedelijke gebieden en exportstreken. Huizinga²⁹ vermeldt een gemiddelde kg-prijs voor sauries (een Japanse makreelsoort) van *f* 2,35 tegenover een prijs van *f* 2,45 voor verse zeevis. Schrijver zegt voorts:

„Voor een gelijk bedrag in geld verkreeg men van geïmporteerde vis in blik meer eiwitten en vetten dan van plaatselijk gevangen verse zeevis. Voor uit Nederland geïmporteerde makreel in blik, waarvan de gemiddelde prijs op *f* 1,85 per kg uitkwam, vielen de verhoudingen nog gunstiger uit. Dit, terwijl de vis te Hollandia kort uit de wal bij wijze van spreken uit de zee kon worden opgescheept. Het relatief hoge prijspeil van plaatselijk voortgebrachte voedingsmiddelen verdient de volle aandacht in die zin, dat naar verlaging daarvan moet worden gestreefd. De situatie in Nederlands Nieuw-Guinea is niet zo, dat het voordelig is de betrokken voedingsmiddelen te importeren, omdat daar met groter voordeel andere producten voor de wereldmarkt konden worden geproduceerd.”

Huizinga zoekt voor Hollandia de verklaring van dit verschijnsel in:

- a) een monopolistische beperking, doelend op de beschikkingsrechten van de baaidorpen nabij Hollandia t.a.v. de visvangst in de Humboldtbaai;
- b) een technische beperking;
- c) de relatie productie—afzet.

Het was een situatie, welke zich overigens ook voordeed in andere bevolkingscentra met een groot uitheems bevolkingsbestand. Behalve de oorzaak onder (a), welke een ethnologisch facet introduceert, zijn de oorzaken, genoemd onder (b) en (c) terug te voeren op een gebrek aan aanpassing van de productiemethode aan westerse marktnormen en een gebrek aan ondernemings- en organisatietalent, welke de ombuiging van de traditionele zelfvoorzieningsproductie vereiste. Terwijl het Europese publiek zijn heil zocht in geïmporteerde vries- en koelkamerartikelen (groenten, fruit, vis en vlees), ging de voorkeur van het autochtone, minder koopkrachtige publiek uit naar goedkope soorten blikvis, corned beef e.d.

Het is duidelijk, dat de Overheid op den duur deze geheel vrije inkomensbesteding van de autochtone bevolking m.b.t. primaire voedingsmiddelen niet langer zou kunnen tolereren. Het overtrokken prijspeil van lokaal geproduceerde levensmiddelen was reeds een bedenkelijk feit evenals het beperkte aanbod. De sterk stijgende consumptie van bijv. blikvis (1961 ca.

²⁹) vgl. literatuurlijst No. 52

1.500 ton met een invoerwaarde van f 1,6 miljoen) impliceerde een menuwijziging, welke evenals de rijstconsumptie een deviezenbehoefte schiep met voorbijgaan of verwaarlozing van binnenlandse productiemogelijkheden. Voorstanders van vrije geldbesteding voor de bevolking zagen in het toenemende verbruik van dit artikel een stimulans tot het opgeven der traditionele zelfvoorziening.

De toenemende consumptie van importvoedingsmiddelen zou aldus automatisch een hogere arbeidsproductiviteit in de sfeer der westerse bedrijvigheid ten gevolge hebben. Mocht een dergelijk argument waarde hebben in streken, waar de agrarische marktproductie nog in haar eerste ontwikkelingsfase verkeerde en de bevolking de gelegenheid moest worden geboden het verdiende geldinkomen om te zetten in de begeerde importartikelen, op de lange duur zou deze vrije bestedingspolitiek toch aan banden moeten worden gelegd en omgebogen naar voorziening uit binnenlandse marktproductie. Het Gouvernement trachtte de invoerrechten op blikvis met ingang van 1 januari 1962 te verhogen. Dit stuitte echter op krachtige tegenstand van de Nieuw-Guinea Raad. De rechtenverhoging moest tenslotte zodanig worden gereduceerd, dat daarvan geen verhoging van betekenis behoefde te worden gevreesd van de kosten van levensonderhoud der autochtone bevolking.

Het is overigens naïef te veronderstellen, dat de plaatsing van een tolbarrière rond de binnenlandse markt onder de vigerende omstandigheden in Westelijk Nieuw-Guinea zonder meer tot de creatie van binnenlands productie-initiatief zou hebben geleid. Daartoe ontbraken de elementaire voorwaarden voor de ontwikkeling van een inheems bedrijfsleven nog te zeer. Wat de binnenlandse visproductie betreft, moest men bovendien constateren, dat in de afgelopen jaren geen aantrekkelijke perspectieven waren geopend voor de zeevisserij (kustvisserij). De trawlvisserij, door de Afdeling Zeevisserij beoefend met enkele door het Gouvernement aangekochte schepen, had niet het verwachte resultaat opgeleverd. De wateren rondom Nieuw-Guinea bleken niet vistrijk te zijn; het tegendeel kon althans niet worden aangetoond. Bij de eiwitarmoede van het Papoea-menu waren aan de import van lang houdbare, vrij goedkope en gemakkelijk naar het binnenland te transporteren visconserven als sauries (japanse makreelsoort) onmiskenbare voordelen verbonden uit het oogpunt van verbetering der algemene gezondheidstoestand. De voorgestelde rechtenverhoging op dit product werd m.i. dan ook terecht door de Nieuw-Guinea Raad bestreden. Voor een dergelijke rechtenverhoging konden slechts deugdelijke argumenten worden aangevoerd, zodra de binnenvisserij (reeds met succes geëntameerd door de aanleg

tot ultimo 1961 van 268 visvijvers vnl. in Centraal Nieuw-Guinea en West Nieuw-Guinea) in kwantiteit en prijszetting der productie zou kunnen concurreren met de geïmporteerde blikvis. Dit zou ongetwijfeld nog vele jaren duren.

In het algemeen gesproken moest de ongebreidelde consumptie van geïmporteerde voedingsmiddelen door de autochtone bevolking op den duur een ernstig obstakel gaan vormen voor het initiatief tot verhoging van de binnenlandse marktproductie. Het lijkt dan ook geen twijfel, dat een landseigen Overheid zich — niet zozeer uit deviezenoverwegingen — tenslotte gedwongen zou hebben gezien, de besteding van de buitenlandse kapitaalshulp (en hiertoe moest men de f 20 miljoen autochtoon arbeidsinkomen eigenlijk rekenen) te leiden naar meer productieve sectoren.

2.5. *Loonpeil en loonbeleid; bestedingspatroon in stedelijke centra*

Na hetgeen onder 2.3. en 2.4. gezegd is omtrent inkomensverwerving en inkomensbesteding kan de bespreking van het onderwerp „lonen en prijzen” beperkt worden tot vragen van loonpolitieke aard. Kwesties als deze zijn inhaerent aan de geldhuishouding en om die reden zijn het in Westelijk Nieuw-Guinea in hoofdzaak de stedelijke centra geweest, waar de loonpolitiek aandacht vroeg en de arbeidssituatie spanningen vertoonde. Vooral in de hoofdplaats Hollandia vond in de opbouwphase van het centrale ambtelijke apparaat tussen 1950 en 1956 een concentratie plaats van autochtone arbeidskrachten voor woning- en utiliteitsbouw, voor wegenbouw en havenarbeid alsook voor de bezetting van lagere administratieve en technische overheidsfuncties. Hetzelfde gold — zij het in mindere mate en soms pas in latere jaren — voor de andere stedelijke centra.

Wettelijke loonregelingen kende Westelijk Nieuw-Guinea niet tussen 1950 en 1962, afgezien van een in 1954 afgekondigde loonstop. Twee factoren maakten, dat aan een wettelijke fixatie van het loonpeil met maximum of minimum loonbepalingen tot omstreeks 1959 weinig behoefte werd gevoeld, n.l.:

- 1) de dominerende betekenis van het overheidsbestel met zijn loonregeling voor dag- en maandgelden, in haar dienst werkzaam;
- 2) haar bemoeienis met het centrale arbeiderskamp te Hollandia.

De Registratie van Autochtone Werknemers per 31 juli 1952 vermeldde een totaal van 1.471 werkkrachten in dienst van gouvernementele diensten en particulieren te Hollandia:

24 gouvernementsinstanties:	551 Papoea's
18 particuliere bedrijven:	881 Papoea's
33 particuliere huishoudingen:	39 Papoea's.

Het arbeiderskamp, toen nog een particuliere onderneming „Koeliepool N.V. Handelmij. Sentani” geheten, verschafte werk aan 655 Papoea's en stelde hun werkkraft ter beschikking van particuliere werkgevers en overheidsinstanties.

De invloed van de Overheid op dit particuliere bedrijf, werkzaam op het terrein der werkvolkvoorziening, vloeide voort uit:

- a) de verstrekking van vergunningen voor de werving van personeel,
- b) de betekenis van de Overheid als „afnemer” van deze contractarbeid,
- c) de sterke positie van het Gouvernement als werkgever van inheems personeel en als opdrachtgever voor particuliere bedrijven, welke arbeidskrachten betrokken uit het kamp.

De invloed van de Overheid, bedoeld onder punt a) was niet van louter administratieve en arbeidsrechtelijke aard. Op de keuze van de wervingsdistricten, de selectie der kandidaten, de bepaling van het maximum aantal in enig dorp te werven contractanten had het plaatselijke binnenlandse bestuur grote invloed. Zo is het begrijpelijk, dat de Overheid weinig behoefte gevoelde aan een wettelijke loonregeling, afgezien van technische en organisatorische moeilijkheden, welke zich bij de controle op de naleving zouden hebben voorgedaan. Het zou overigens bij gebrek aan betrouwbaar statistisch materiaal niet eenvoudig zijn geweest objectieve criteria te formuleren, waaraan het loonbeleid zou moeten voldoen.

De volgende beleidsoverwegingen bepaalden naar mijn mening het officiële standpunt m.b.t. het autochtone loonniveau:

- 1) Het Gouvernement wenste niet, dat het peil der arbeidskosten en daarmee de kostprijs van het ontwikkelingswerk gedurende de hausseperiode der opbouwwerkzaamheden in stedelijke centra (de schepping der zg. basis-faciliteiten) opgeschroefd zou worden onder druk van een tijdelijk tekort aan ongeschoolde en min of meer geofende arbeidskrachten.
- 2) De werkvolkvoorziening diende zodanig georganiseerd te worden, dat de van maand tot maand sterk wisselende arbeidsbehoefte bij de afzonderlijke overheidsdiensten, bij havenarbeid en bouwbedrijven door poolvorming kon worden opgevangen en zoveel mogelijk onder een uniform stelsel van arbeidsvoorwaarden zou worden gebracht.
- 3) De Overheid stelde zich op het standpunt, dat werkgevers aan hun

autochtone werknemers, elders geworven of spontaan gemigreerd, zg. voegzame huisvesting dienden te verlenen.

- 4) Het Gouvernement besepte, dat een hoog stedelijk loonpeil het algemene loonpeil op het platteland in opwaartse richting zou kunnen stuwten en dat — waar dit effect uitbleef gezien het ontbreken van westerse bedrijvigheid op enige schaal — de zuigkracht van de stedelijke centra op de plattelandsbevolking zo sterk zou kunnen worden, dat een ontvricting van de sociale structuur op het platteland daarvan te vrezen viel.
- 5) In verband met hetgeen onder punt 4 is opgemerkt, voorzag de Overheid, dat de spontane migratie naar stedelijke centra met relatief hoog loonpeil zou leiden tot vorming van krottenwijken in de stedelijke centra en het ontstaan van een arbeidsproletariaat.
- 6) Men huldigde in overheidskringen veelal de opvatting, dat de autochtone werknemers en hun gezinnen in de gelegenheid waren zich een aanvullend inkomen in geld of natura te verschaffen.

Deze overwegingen moesten leiden tot een strak houden van het loonpeil. Het was echter de krappe arbeidsmarkt met zijn steeds wisselende arbeidsbestand van voor korte perioden geworven krachten, welke de particuliere werkgevers er toe bracht de lonen te verhogen in de hoop het verloop van arbeiders in het bedrijf te stuiten. Zo deed zich in de periode 1950—1956 het verschijnsel voor, dat het niet de looneisen waren van de arbeidersgroep, welke een opwaartse druk op het loonpeil veroorzaakten doch de onderlinge concurrentie van gouvernementele instanties en particuliere bedrijven op de arbeidsmarkt. In november 1954 deed het Gouvernement een poging het loonpeil bij wettelijke regeling te bevrozen en vaardigde een loonstop uit. Die regeling³⁰ bleek al spoedig een papieren regeling te zijn. Een duidelijk inzicht in de loonstructuur op het ogenblik van afkondiging der loonstop ontbrak evenals een loonclassificatie. Dit feit maakte een efficiënte controle onmogelijk, waardoor de regeling al spoedig in het vergeetboek geraakte.

Lucas³¹ geeft in een rapport omtrent een onder de stadspapoea's van Hollandia gehouden enquête het volgende overzicht van de loonstandaard in 1952:

³⁰) vgl. literatuurlijst No. 41

³¹) vgl. literatuurlijst No. 64

TABEL 7

gemiddelde maandlonen excl. vrije voeding

Sector	f 200	f 200 - f 100	f 100 - f 75	f 75 - f 40	<40	Totaal
administra- tieve sector	2	21	20	19	—	62
technische sector	—	29	244	242	81	596
Totaal:	2	50	264	261	81	658

Lucas geeft het volgende commentaar bij deze tabel:

„In het bijzonder blijkt uit bovenstaand overzicht, dat van het geringe aantal stadspapoea's, dat in administratieve functies werkzaam is (bijna 10%) de meesten gemiddeld f 200 — f 100 of f 100 — f 75 verdienen, terwijl van de zeer grote groep Papoea-werkers in technische en uitvoerende groepen (meer dan 90% van het totaal) het gemiddelde arbeidsloon geringer is en deels f 100 — f 75 bedraagt, deels f 75 — f 40 en dan vaak is aangevuld met kosteloze voeding. Voor het merendeel van de stadspapoea's ligt dan ook het gemiddelde maandloon niet hoger dan de f 100.”

Bij een interview met 50 Papoea-werkers bleek, dat 72% van hen niet langer dan 2 jaar en 56% minder dan 2 jaar bij dezelfde werkgever werkzaam was. Een exacte vaststelling van de beroepsstructuur en van de sociale mobiliteit van de stadspapoea heeft dit onderzoek niet kunnen opleveren. Lucas wijst er op, dat hij bij de enquête vooral gezinshoofden bezocht, terwijl mag worden aangenomen, dat de ongehuwde Papoea-werkers nog gemakkelijker van werkgever en beroep veranderden. Hij concludeert, dat de sociale mobiliteit, het overgaan in een ander beroep, onder de meeste stadspapoea's zeer groot te noemen was.

Huizinga³² noteerde bij zijn enquête in Hollandia (in 1957) een gemiddeld maandloon van f 149,45. Hij vermeldt voorts een gemiddelde verdienste per effectieve arbeidsdag voor alle geënquêteerde gezinshoofden van f 7,15 en per arbeidsuur van f 0,96 (incl. overwerk). Het aantal verliesdagen wegens ziekte, verandering van werkgever, arbeidsonlust enz. bleek groot. „De helft van de gezinshoofden kwam 20 dagen of minder uit”, aldus Huizinga. Het gemiddelde maandinkomen van de door Huizinga geën-

³²) vgl. literatuurlijst No. 52 (tabel 18)

quêteerde 22 gezinnen bedroeg f 187,03 incl. overgedragen inkomen in natura.

De inkomens varieerden sterk naar de streek van herkomst der migranten:

TABEL 8

Streek van herkomst	Gemiddeld inkomen per gezin in gulden			in % van totale inkomen		
	in geld	in natura	totaal	in geld	in natura	totaal
Nimboran	170,66	52,54	223,20	76,5	23,5	100
Biak	190,87	28,28	219,14	87,1	12,9	100
Sarmi	116,91	23,45	140,35	83,3	16,7	100
Totaal:	154,41	32,63	187,03	82,6	17,4	100

Vergelijking van de resultaten van beide onderzoeken (Lucas en Huizinga) doet vermoeden, dat het arbeidsloon sedert 1953 een verhoging had ondergaan, al maakt het verschil in methodiek, gevolgd door beide onderzoekers, het niet mogelijk daarvoor een exact percentage te berekenen. Bovendien moesten beide onderzoekers wegens het ontbreken van een volledig structuuroverzicht van de beroepsbevolking van Hollandia volstaan met vrij willekeurige steekproeven. Huizinga beperkte zijn onderzoek tot gezinnen van elders herkomstig (spontane migranten) en het is bekend, dat juist onder de migrantengroep de best betaalde inheemse arbeidskrachten scholen. Lucas daarentegen betrok bij zijn enquête ook de ongeschoolde werkers, ondergebracht in het arbeiderskamp, en gezinnen, herkomstig uit de Onderafdeling Hollandia zelf.

Waar Lucas de gemiddelde maanduitgaven van de geënquêteerde gezinnen van 4 personen becijfert op f 121,30 (6 budgetten) en Huizinga voor alle 22 door hem geënquêteerde gezinnen (gem. gezinsgrootte 3,77) een bedrag van f 155,26 aan gemiddelde verbruiksuitgaven noemt, mag men hierin toch wel een aanwijzing zien, dat het algemene loonpeil sedert 1953 een beduidende verhoging had ondergaan.

Zoals hierboven reeds werd opgemerkt, kan men het loonniveau in de centrale arbeidspool te Hollandia in de jaren 1952/1953 wel als richtsnoer nemen van het loonpeil van ongeschoolde arbeidskracht. Dit dagloon bedroeg:

f 1,— loon in geld

f 1,50 voedings-, huisvestingskosten e.d.

f 2,50

De tabellen in de „Registratie van het Papoea-arbeidersbestand van Nederlands Nieuw-Guinea” (1959 en 1960) vermelden een gemiddeld dagloon voor het gehele land van *f* 3,58 (1958), *f* 3,17 (1959) en *f* 3,69 (1960). Het gemiddelde loonniveau voor de Residentie Hollandia lag aanzienlijk boven het landelijk gemiddelde met *f* 4,79 in 1958 en *f* 4,84 in 1959. Voor het stedelijk centrum Hollandia werd een gemiddeld dagloon in 1960 voor autochtone werkkrachten vermeld van *f* 5,31, voor het stedelijk centrum Biak *f* 4,38, voor Manokwari *f* 4,33 voor Fak-Fak *f* 5,01 en voor Merauke *f* 3,99. Het gemiddelde dagloon steeg voor geheel Westelijk Nieuw-Guinea van 1959 tot 1960 met 16,5%. Voor Hollandia alleen bedroeg dit stijgingspercentage 20%. Nu heeft het genoemde dagloon van het arbeiderskamp te Hollandia ad *f* 2,50 in 1952/1953 betrekking op ongeschoolde arbeidskrachten. De gemiddelde daglonen, vermeld in de jaarlijkse arbeidsregistratie, betreffen echter geschoolde en ongeschoolde, geoefende en ongeefende arbeidskrachten tezamen. Men mag derhalve niet concluderen, dat het loonpeil in het stedelijk centrum Hollandia tussen 1953 en 1960 gestegen is van *f* 2,50 tot *f* 5,31 of wel met ca. 112%. Anderzijds bedenke men, dat in genoemde tabellen van de Arbeidsregistratie voor de jaren 1958 en 1959 het loongemiddelde gedrukt werd door de inschakeling van grote aantallen mankracht bij de uitvoering van constructiewerken (vliegveld- en wegenaanleg) in het binnenland, waar het loonpeil de *f* 1,— per mandag nog niet te boven ging. Hierin schuilt ook de verklaring van de daling van het gemiddelde arbeidsloon van autochtone werknemers voor geheel Westelijk Nieuw-Guinea van *f* 3,58 in 1958 tot *f* 3,17 in 1959. Ik geloof wel, dat de conclusie gewettigd is, dat het gemiddelde stedelijk loonpeil van autochtone werknemers tussen 1952 en 1960 gestegen moet zijn met ca. 80%.

Door een langdurig contact met het stedelijke woon- en arbeidsmilieu, door beroepsopleiding en vakscholing „on the spot” is de arbeidsbekwaamheid, de arbeidsdiscipline en derhalve de arbeidsproductiviteit van de Papoea-arbeider tussen 1950 en 1962 ontegenzeggelijk sterk gestegen. Al liet de kwalitatieve samenstelling van het Papoea-arbeidersbestand ook in 1962 nog veel te wensen over, in toenemende mate bezetten Papoea-werknemers arbeidsplaatsen, welke een zekere mate van technische of administratieve opleiding vereisten naast praktische training. Naar schatting mocht in 1962 ca. 30% van het gehele Papoea-werknemersbestand aangemerkt worden als min of meer „skilled labour”. Maandlonen van *f* 250,— — *f* 350,— waren voor deze groep geen uitzondering meer in het stedelijke milieu.

Een duidelijke aanwijzing voor het gestegen welstandsniveau vormde de toenemende aanschaf door de Papoea-stadsbevolking van duurzame gebruiks-

goederen, meubilair, transistor-radio's, scooters en zelfs automobielen. De vroegere klachten omtrent sterke arbeidsmobiliteit werden minder frequent gehoord, hetgeen begrijpelijk is bij de voortgang der beroepstraining en de maatschappelijke inpassing in het nieuwe leefmilieu. De huisvesting onderging geleidelijk verbetering door de bouw van nieuwe volkswijken, terwijl ook het vertrek van vele werkers uit de Indo-Europese groep naar Nederland niet slechts nieuwe werkgelegenheid voor Papoea-werknemers schiep, doch ook huisvestingsfaciliteiten opende in woonwijken, welke voorheen als „Europees" werden gekwalificeerd.

De spanningen op de stedelijke arbeidsmarkt waren vrijwel verdwenen:

- 1) door de afnemende bouwactiviteiten en de geleidelijke verschuiving van ontwikkelingsactiviteiten naar het platteland;
- 2) door het permanente verblijf in de stedelijke centra van een groep migranten, zg. geurbaniseerde Papoea's;
- 3) door de betere arbeidsorganisatie van het uitheemse bedrijfsleven.

Het stedelijke loonpeil, in vroeger jaren bepaald door sterke vraag naar arbeidskrachten en de hoge kosten van levensonderhoud voor deze van de zelfvoorzieningssfeer afgesneden werkersgroep „vulde" zich allengs met arbeidsproductiviteit in een geleidelijk meer geleed patroon van beroepsbeoefenaren in de verschillende sectoren van werkgelegenheid.

Het toenemende bedrag aan besparingen van autochtone zijde, ondergebracht bij de in 1958 geopende Postspaarbank, wijst eveneens in de richting van grotere welstand:

ultimo 1958	f	57.000	(afgerond)
„ 1959	f	203.000	(„)
„ 1960	f	268.000	(„)
„ 1961	f	379.000	(„)

Men vergeete echter niet, dat het stijgende spaarsaldo ook verklaard wordt door:

- 1) de na 1958 verbeterde geografische spreiding over het gehele land van de door de Postspaarbank geboden spaarfaciliteiten;
- 2) verdere penetratie van de geldhuishouding;
- 3) stijgend begrip bij de autochtone bevolking van het spaarnut.

Het toenemende politieke en maatschappelijke bewustzijn van de stadspapoea's, de stijgende algemene ontwikkeling en de verbetering der beroepsvorming resulteerde onder meer in een groeiende belangstelling van de autochtone werknemers voor het vakverenigingswezen. Daarbij drong het besef door van de betekenis van collectieve actie voor de verbetering van de sociale status van het autochtone arbeidersbestand.

Verschijsen als gezamenlijke protesten tegen onbillijke behandeling, demonstraties (bijv. Sentani-demonstratie op 4 februari 1960) en stakingen nemen de plaats in van een individueel passief protest in de vorm van het zonder opzegging prijsgeven van de dienstbetrekking. Een katholieke en een protestantse autochtone werknemersgroepering begon gestalte te krijgen en telden in 1961 ca. 4.000 autochtone leden. Toch was verstoring van de arbeidsrust nog een weinig voorkomend verschijnsel. In 1961 gingen van de ca. 5,7 miljoen autochtone mandagen nog geen 1.000 verloren aan arbeidsconflicten. De oorzaak van deze arbeidsconflicten moet veel meer gezocht worden in een gebrek aan menselijk contact tussen bedrijfsleiding en autochtone werknemers dan in reële klachten omtrent arbeidsvoorwaarden. Te weinig begrip der bedrijfsleiding voor de levensomstandigheden van haar autochtone werknemers, het te zwaar aanrekenen van disciplinaire overtredingen, welke in autochtone ogen weinig te betekenen hadden, ongelijke beloning van uitheems en inheems personeel voor gelijksoortige werkzaamheden e.d. leidden tot plaatselijke, incidentele verstoringen van de arbeidsrust. De praktijk leerde, dat bemiddeling van Plaatselijk Bestuur en Arbeidsinspectie meestal zeer snel tot het wegnemen van de wrijvingspunten leidde. Ook het feit, dat individuele Papoea-werknemers de weg vonden naar de plaatselijke Arbeidsinspectie om hun grieven ter tafel te brengen, tekende het meer vertrouwd raken van de inheemse werknemersgroep met de gang van zaken in een westers arbeidsbestel.

De oprichting van een Arbeidsbeurs te Hollandia in september 1961 en het toenemend gebruik, dat autochtone werkzoekenden van het intermediair van deze instantie maakten, illustreerde eveneens een groeiend besef bij de landskinderen van het nut der arbeidsbemiddeling.

Een logisch uitvloeisel van de hierboven geschetste ontwikkeling van het arbeidsbestel was de drang naar de totstandkoming van een nieuwe, op de verhoudingen in Westelijk Nieuw-Guinea afgestemde, arbeidswetgeving en het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten. Het eerste experiment van deze aard betrof het totstandkomen van een collectieve arbeidsovereenkomst voor het personeel van een middelgroot scheepsreparatiebedrijf te Sorong in 1961. Gezien de grote betekenis van de bouwnijverheid als werkgever voor inheems personeel, lag het voor de hand, dat de totstandbrenging van collectieve arbeidsovereenkomsten voor deze branche hierna het belangrijkste streefobject zou worden van de vakbeweging.

De publicatie in oktober 1960 van een aantal zg. basis-arbeidsvoorwaarden voor werknemers bij het bouwvak in stedelijke centra, opgesteld door de Afdeling Arbeid van de Dienst van Sociale Zaken, was klaarblijkelijk be-

doeld als een eerste stap van overheidswege naar het stelsel van collectieve arbeidsovereenkomsten voor de gehele, aan 5.000 - 6.000 autochtone arbeidskrachten werk verschaffende, sector van de bouwnijverheid. Deze „basisarbeidsvoorwaarden bouwvak”, welke ik volledig weergeef in bijlage 1, moesten dienen als richtsnoer bij onderhandelingen tussen particuliere werkgever en aspirant-werknemer in het bouwvak over het te sluiten arbeidscontract.

De tien punten, welke tezamen het richtsnoer vormden, steunden echter niet op een wettelijke grondslag. De naleving ervan kon niet door de Overheid worden afgedwongen. Toch zouden deze richtlijnen praktische betekenis hebben gehad, zo ze hadden berust op in gezamenlijk overleg tussen werkgevers en Overheid bereikte overeenstemming. Dat was echter niet het geval. Het was dan ook niet te verwonderen, dat de bouwbedrijven zich sterk kantten tegen deze zg. basisarbeidsvoorwaarden. In het bijzonder gold dit de voorwaarden, in bijlage 1 genoemd onder de punten 6 en 7. In de praktijk beperkte men het recht op geneeskundige verzorging tot de werknemer zelf en dan nog slechts, voorzover deze tot de geoefende arbeidskrachten werd gerekend en reeds geruime tijd bij dezelfde werkgever in dienst was. Het verlenen van voegzame huisvesting en de daaruit resulterende stijging van arbeidskosten zou van de werkgever zware financiële offers hebben gevraagd, welke bij de heersende onzekerheid over de continuïteit van de plaatselijke bouwbedrijvigheid en gezien het verloop van arbeidskrachten niet verantwoord leken. De werkgevers zagen, in en buiten het bouwbedrijf, de oplossing van dit probleem in een krachtige aanpak van de algemene volkswoningbouw door de plaatselijke overheidsorganen.

Hoe dit ook zij, met de publicatie van deze basisarbeidsvoorwaarden heeft de Dienst van Sociale Zaken niet verstandig gehandeld. De goede verstandhouding tussen bouwbedrijven en bouwvakarbeiders werd er zeker niet door bevorderd.

Ook het overheidsprestige moest in de ogen van Papoea-bouwvakarbeiders wel geschaad worden met de publicatie van dit richtsnoer. Waar de naleving van de gepubliceerde basisarbeidsvoorwaarden niet kon worden afgedwongen, was het enige resultaat van de publicatie, dat de ongetwijfeld bestaande ontevredenheid over de zwakke rechtspositie van de inheemse arbeidskracht nog werd verscherpt. Ik moet hier echter aan toevoegen, dat dezelfde Dienst van Sociale Zaken in augustus 1961 op het rechte pad bleek te zijn teruggekeerd met de publicatie van een met medewerking van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in Den Haag tot stand gekomen „voorontwerp Ordonnantie Arbeidsprivaatrecht”, een doorwrocht werkstuk, dat was afgestemd op

de behoeften van de Nieuw-Guinese maatschappij. Het ontwerp beoogde de unificatie van het arbeidsrecht voor alle bevolkingsgroepen. De invoering van dit uniforme arbeidsrecht — een gewijzigde versie van het arbeidsprivaatrecht voor Europeanen — moest het gevaarlijke rechtsvacuüm opvullen, dat ontegenzeggelijk bestond op het terrein van de arbeidsverhoudingen tussen (veelal) Europese werkgevers en hun autochtone werknemers.

De zich toespitsende internationale politieke situatie rondom Nederlands Nieuw-Guinea heeft het beraad tussen Overheid en groeperingen van werkgevers en van werknemers over deze materie belemmerd, zodat het voorontwerp nimmer is gevolgd door een aan de Nieuw-Guinea Raad voor te leggen ontwerp van ordonnantie.

Ook de ontwikkelingen in Australisch Nieuw-Guinea op het gebied der arbeidsverhoudingen bleven niet onopgemerkt in Westelijk Nieuw-Guinea. Overleg tussen werkgevers- en werknemersorganisaties te Port Moresby leidde in juli 1960 tot overeenstemming omtrent invoering van minimumlonen voor ongeschoolde werknemers te Port Moresby, Lae en Rabaul, de belangrijkste stedelijke centra in Australisch Nieuw-Guinea. Een geldloon van tenminste drie A. £ per week zou worden betaald aan een ongeschoolde arbeidskracht. Betaling zou geschieden met een interval van niet meer dan 14 dagen. Het minimumloon gold ongeacht de omstandigheden, waaronder het werk werd verricht of het bedrijf, waarin de arbeider werkzaam was. Bij verstrekking van voeding in natura zou op verzoek van de werknemer, de kostprijs van de verstrekte voeding van het loon mogen worden afgetrokken. Hetzelfde gold voor huisvestings- en transportfaciliteiten, door de werkgever beschikbaar gesteld tot een zodanig bedrag, als zou worden vastgesteld door de voorzitter van de Native Employment Board. Het overwerk-tarief werd gesteld op $1\frac{1}{2}$ x het normale uurloon met een minimum uur-tarief van 2 shilling. Voor overwerk op zondagen en feestdagen zou 2 x het gewone uurloon worden betaald met een minimum van $\frac{2}{9}$ d. per uur. Als overwerk zou worden aangemerkt arbeid, de 8-urige werkdag of een werkperiode van 44 arbeidsuren per week te boven gaande. Voor daggelders werd het minimumloon gesteld op 12/- per 8-urige werkdag. De overwerk-regeling was gelijk aan de hierboven beschreven regeling voor de overige arbeidskrachten. Korting op het loon van daggelders (b.v. voor voeding, huisvesting en transport) zou echter niet zijn toegestaan. De overeenkomst zou niet van toepassing zijn op havenarbeiders en scheepsvolk. Voor hen diende afzonderlijk over de arbeidsvoorwaarden te worden onderhandeld.

Eveneens buiten de overeengekomen arbeidsregeling vielen huispersoneel en werknemers, werkzaam in takken van primaire productie.

Het tot stand gekomen accoord werd voorgelegd aan de Native Employment Board, welk college het aanbood aan de Administrator, vergezeld van een gunstig advies. Deze bekrachtigde de overeenkomst, waarna het accoord op 2 januari 1961 in werking trad. De maximum aftrek voor huisvesting en transport werd gesteld op resp. 12 shilling en 9 shilling per maand. In de „joint statement”³³ van werkgevers en werknemers treft men opvattingen aan, welke ook in Westelijk Nieuw-Guinea veld wonnen:

- 1) Men dient ten aanzien van autochtone werkkrachten als *fait accompli* te aanvaarden het verschil in loonniveau tussen arbeid op het platteland en arbeid in stedelijke centra:

„The urban worker is completely different from the rural worker, who is a migrant worker, whose period of employment is limited to a few years of his life for the purpose of attaining certain specified objects.

Further, the establishment of an urban wage was essential to bring about a stable work force in urban centres. Available statistics show, that at the moment there is a very high rate of turnover not only from one job to another, but between urban work and village life. This was detrimental to employer and employee and resulted in only partly trained workers; it increased the necessity for repeated training and the need for supervising staff and resulted in losses of materials and damage to plant due to unfamiliarity with the job. It created in the employee no incentive to regard the job as permanent, as a result of which, in many cases, he at present attains no real skill, no satisfaction, associated with competent workmanship”.

De werkgevers lieten hun vrees blijken, dat een hoger loonniveau in sommige stedelijke gebieden zou penetreren in andere stedelijke gebieden en uiteindelijk ook in plattelandsdistricten. Niettemin zwichtten zij voor de aandrang, van werknemerszijde op hen uitgeoefend, en verklaarden, dat hun vrees hiervoor misschien meer theoretisch was dan reëel. Men verwees naar arbeidslonen in Australische steden, welke hoger waren dan in plattelandsindustrieën ondanks niet geslaagde pogingen om stedelijke arbeidsvoorwaarden in te voeren in agrarische industrieën.

³³) vgl. literatuurlijst No. 27

Bij de voorgaande beschouwingen over het loonpeil in Hollandia en andere stedelijke gebieden is eveneens een verschil in loonniveau geconstateerd bij ontwikkelingsprojecten op het platteland en in stedelijke centra. Overigens betwijfel ik of het gebruikte argument voor fixatie van het stedelijke loonpeil in Australisch Nieuw-Guinea boven het plattelandsniveau, n.l. de indamming van de arbeidsmobiliteit, juist genoemd mag worden. Dit verschijnsel doet zich uiteraard vooral voor bij ongeschoolde arbeidskrachten en het ongeschoolde arbeidspotentieel bestaat goeddeels uit Papoea's, die nog vertrouwd moeten raken met elementaire opvattingen over arbeidstempo en arbeidsdiscipline. Onder de categorie van geofende en geschoolde Papoea-arbeidskrachten vindt men echter de meeste geurbaniseerde Papoea's. Bij het ongevormde arbeidersbestand van meestal jonge, ongehuwde, ongeschoolde werkkrachten is de arbeidsmobiliteit eerder verklaarbaar uit sociaal-psychologische factoren dan uit het gemis aan een gefixeerd dag- of weekloon.

- 2) De verstrekking van voeding in natura, welke ook in Westelijk Nieuw-Guinea voorkwam, doch slechts in dwanggemeenschappen, werd van de hand gewezen als een verouderd systeem.

„The urban worker was quite capable of buying his own food and that in so doing he would be better off than under the present system of issued rations.”

Kritiek werd door de werknemersorganisaties in Australisch Nieuw-Guinea geleverd op:

- (a) Het monotone karakter der rantsoenen,
- (b) de smakeloosheid van het menu,
- (c) de te geringe rantsoenhoeveelheden thee, suiker en vlees,
- (d) het ontbreken van verse voedingsmiddelen in de meeste gevallen,
- (e) grote kwaliteitsverschillen in de rantsoenverstrekking bij de ene en de andere werkgever.

Afgezien van deze praktische bezwaren beschouwde de werknemersorganisatie de verstrekking van voedselrantsoenen bij wijze van loon-in-natura als een aantasting van een grondrecht, de beschikking over eigen verdiensten naar het individuele inzicht van de werknemer. De werkgeversorganisaties wezen er op, dat het de Overheid was geweest, die acht jaar geleden verzocht had, geldloonbetalingen te vervangen door rantsoenverstrekkingen. Men had echter geconstateerd, dat vele werknemers de rantsoenen verkochten en ook dat de rantsoenen niet volledig werden geconsumeerd door de ontvanger. Men kwam tenslotte met de werkgeversorganisaties overeen, dat voortaan de verstrekking van voe-

dingsrantsoenen uitsluitend zou geschieden op eigen verzoek van de Papoea-werknemer.

- 5) Het gebruik van geworven arbeidskrachten in stedelijke centra werd van werknemerszijde ongewenst geoordeeld. De werknemersorganisaties zagen hierin een gevaar voor de werkgelegenheid van de stedelijke arbeider-migrant, permanent aldaar gevestigd en van de streekeigen bevolking van stedelijke gebieden. Men vreesde een drukkend effect op het loonniveau. De werkgeversorganisaties onderschreven dit standpunt in het algemeen wel, doch wensten o.m. de mogelijkheid open te houden geworven arbeidskrachten te werk te stellen als havenarbeiders en scheepsvolk. Dit onderwerp maakte geen deel uit van het bereikte „agreement”, daar de werkgevers de consequenties van de stopzetting der werving nader wensten te bezien.

In Westelijk Nieuw-Guinea had de geworven arbeid als onderdeel der werkvolkvoorziening zo sterk aan betekenis ingeboet, dat het numeriek geen noemenswaardig bestanddeel meer vormde van het gehele arbeidersbestand. Met de geleidelijke liquidatie van het Gouvernements Arbeiderskamp (G.A.K.) in 1962 te Hollandia en de sterke inkrimping van de activiteiten van de oliemaatschappij N.N.G.P.M. te Sorong, verdwenen tevens de twee belangrijkste wervingsinstituten.

Tot afschaffing van de Wervingsordonnantie werd echter niet besloten. Het leek beter deze ordonnantie sluimerend te houden voor het geval nieuw geëntameerde grote ontwikkelingsobjecten in de toekomst (mijnbouw in het Centrale Bergland) een zodanige behoefte aan ongeschoolde arbeidskracht zouden medebrengen, dat op de gewone arbeidsmarkt aan deze vraag niet zou kunnen worden voldaan.

De werving van arbeidskrachten door het G.A.K. had haar belang de laatste jaren eerder aan een sociale motivering ontleend dan dat zij een zuiver economisch doel diende. Het G.A.K. was toen merendeels bevolkt met jongelui uit het Centrale Bergland, die te Hollandia de gelegenheid kregen met het westerse beschavingsproces in een stedelijk centrum kennis te maken en via contacten met de kustbevolking hun gezichtsveld te verruimen. Bij terugkeer in hun dorp van herkomst zou de invloed van een kort verblijf aan de kust zeker zijn nut afwerpen, zoals bleek, toen voor ontwikkelingsactiviteiten in het binnenland een beroep op plaatselijk arbeidskrachten werd gedaan.

De werving van arbeidskrachten was in het verleden zinvol geweest

om de ontwikkelingsmachinerie op gang te brengen op enkele concentratiepunten van overheidsactiviteit. Zij werd ook de voorloper van de vrije migratie op grotere schaal, toen velen, eerst als contractarbeider naar de stad vertrokken, zich later met of zonder gezin op eigen initiatief en op eigen gelegenheid in een stedelijk centrum vestigden. Zo ontwikkelde zich langzamerhand een kern van geurbaniseerde arbeidskrachten in centra van ambtelijke activiteit (Hollandia), bouwactiviteit (Biak) en industriële activiteit (Manokwari), al werden de familierelaties met het dorp van herkomst zeker niet verbroken en vloeide ook een niet onbeduidend deel van het stedelijke geldinkomen naar het dorp van herkomst terug (vgl. 2.3.).

Ook werd de invloed merkbaar van deze migrantengroep op de bereidheid van de streekeigen bevolking tot inschakeling in het productieproces met name te Hollandia, al was duidelijk, dat vele streekeigen Papoea's geen plaats als werknemer ambieerden, doch er de voorkeur aan gaven hun geldbehoefte te bevredigen door verkoop van groenten, fruit, verse vis e.d. of met het opzetten van middenstandsbedrijfjes (transport- en taxibedrijfjes enz.). Zo zal het duidelijk zijn, dat de kwestie „al of niet contractarbeid” in Westelijk Nieuw-Guinea geen rol behoefde te spelen bij de onderhandelingen met vakorganisaties.

- 4) Wat de loonhoogte betreft, stelden de werknemersorganisaties in Australisch Nieuw-Guinea, dat ook huns inziens aanvankelijk slechts „a single man's wage” behoefde te worden vastgesteld en het loonniveau voor gehuwde werknemers voorlopig moest worden overgelaten aan het eigen oordeel van de werkgever. Wel werd er van de zijde der werknemersorganisaties de nadruk op gelegd, dat bij de fixatie van het minimumloon op den duur ook de eerste levensbehoeften van een gehuwde werkmán en zijn gezin in beschouwing zouden moeten worden genomen. „The willingness to negotiate on this basis was expressly stipulated as not constituting any basis for the needs of either the single or married worker in the future.”

Hiervóór is reeds opgemerkt, dat het Gouvernement van Nederlands Nieuw-Guinea zich aanvankelijk op het standpunt stelde, dat het loonniveau voor stedelijke arbeidskrachten gebaseerd kon zijn op de elementaire levensbehoeften van de werkkracht zelf, ongeacht zijn burgerlijke staat en kindertal. Toch toonde de praktijk, dat werkgevers in toenemende mate bij de vaststelling van het loon van Papoea-werknemers onderscheid gingen maken tussen gehuwde en ongehuwde krachten. De „Registratie van het Papoea-

arbeidersbestand 1960³⁴ geeft een overzicht van door de Overheid enerzijds en particuliere werkgevers anderzijds betaalde daglonen, waaruit het verschil in beloning duidelijk naar voren komt. Het gemiddelde dagloon voor gehuwden (bij Gouvernement en particuliere werkgevers tezamen) lag blijkens deze Registratie in 1960 f 1,26 (42%) hoger dan voor ongehuwden.

De praktijk was sterker gebleken dan de leer, hetgeen niet te verwonderen was omdat:

- a) de betekenis van het zelfvoorzieningselement in de stedelijke centra voor het gezinsonderhoud afnam en de nieuwe westerse wooncultuur in sommige stadswijken vrijwel geen ruimte liet voor eigen teelt van voedingsgewassen;
- b) het percentage gehuwde migrantenarbeiders in stedelijke centra, dat met gezin ter plaatse van het werk was gevestigd, in de loop der jaren sterk was gegroeid en in 1960 meer dan het drievoudige bedroeg van het aantal gehuwde migranten, dat het gezin in de traditionele dorpsamenleving had achtergelaten;
- c) het toenemende sociale bewustzijn bij de autochtone werknemers in dat opzicht geen discriminatie dulde t.o.v. Europese werknemers.

Overigens was van alle migranten-werknemers in stedelijke centra nog ca. 55% (ruim 3.000) ongehuwd, hetgeen er op duidt, dat het urbanisatieproces nog geenszins was voltooid en vele migranten in elk geval tijdelijk zouden terugkeren naar het dorp van herkomst om een huwelijk te sluiten.

Mede onder invloed van de in Australisch Nieuw-Guinea bereikte overeenstemming t.a.v. minimumlonen voor ongeschoolde inheemse arbeidskrachten groeide ook in Westelijk Nieuw-Guinea het verlangen naar een wettelijke fixatie van minimumlonen in stedelijke centra.

De bestuursoverdracht van Westelijk Nieuw-Guinea in oktober 1962 was oorzaak, dat terzake door de Afdeling Arbeid van de Dienst van Sociale Zaken ingediende voorstellen geen formele behandeling meer vonden in bestuurscolleges. Inmiddels waren echter door plaatselijke autoriteiten op onofficiële wijze minimumlonen geïntroduceerd, welke het loonniveau in Australisch Nieuw-Guinea weinig ontliepen en tot richtsnoer dienden voor overheidsinstanties en particuliere bedrijven. Stelden de onderhandelaars der werknemersorganisaties in Australisch Nieuw-Guinea, dat: „the employees, in assenting to a cash wage of £ 3 per week, desire to record

³⁴) vgl. literatuurlijst No. 26

that this amount has not been wholly calculated on any particular principle or basis, but present the same as a genuine proposal emerging from a conciliatory atmosphere", de Overheid in Nederlands Nieuw-Guinea bereidde zich voor op een discussie met de vakbeweging over het loonpeil van autochtone werknemers met een poging het niveau der inkomstenbesteding vast te leggen in enkele zg. normatieve budgetten, te weten:

- 1) een budget voor een autochtoon standaardgezin, bestaande uit vier personen en met als kostwinner een ongeschoolde arbeidskracht (twee niet-schoolgaande kinderen 3 en 5 jaar).³⁵
- 2) Een budget voor een autochtoon standaardgezin van dezelfde samenstelling als onder 1), doch met een kostwinner op het niveau van een primaire middelbare opleiding (twee schoolgaande kinderen, 6 en 12 jaar).³⁶

De budgetten werden samengesteld in overleg tussen de Diensten van Gezondheidszorg, van Sociale Zaken en van Economische Zaken. Het oogmerk was de samenstelling van *normbudgetten*, welke een rationeel bestedingspatroon waarborgden onder de in stedelijke centra vigerende omstandigheden. Het normbudget, bedoeld onder 1) ging nog uit van de stelling, dat het gezin over *neveninkomen in natura of geld* zou kunnen beschikken. Het normbudget onder 2) baseerde zich op de stelling, dat het gezin reeds zo volledig met het stedelijke milieu zou zijn vergroeid, dat het bestedingspatroon geheel afhankelijk zou zijn van *geldinkomen, verworven door de kostwinner alleen*. In beide budgetten is rijst als enig hoofdvoedsel opgenomen. In budget 1) is het verbruik in natura van eigen groentenproductie en visvangst gewaardeerd tegen marktprijzen (detailprijzen).

Bij hantering van het budget 1) voor loonpolitieke doeleinden kon de Overheid derhalve naar eigen inzicht bepalen, of het loonniveau het budget zou volgen hetzij met inbegrip van het geldelijk gewaardeerde menu-gedeelte, verkregen uit inkomen in natura, hetzij met extractie van dit inkomen. Het verbruik van sago was in dit budget geheel gesubstitueerd door rijstconsumptie. Geen onderscheid werd gemaakt bij beide budgetten tussen streekkeigen Papoea-werknemers en streekvreemde Papoea-werknemers. Deze laatste groep kon zich, zoals gezegd, minder gemakkelijk een inkomen in natura verwerven en bleef voorts gebonden aan adatverplichtingen ten opzichte van het dorp van herkomst. Een post voor electriciteit ontbreekt in budget 1). De post petroleum werd hieraan aangepast en heeft deels betrekking op licht, deels op brandstof voor kookdoeleinden. Het lag in het voor-

³⁵) vgl. literatuurlijst No. 19

³⁶) vgl. literatuurlijst No. 20

nemen aflossing van rente op woningbouwvoorschotten in de naaste toekomst in budget 1) op te nemen, zodra de richtlijnen bekend zouden zijn voor de vaststelling van deze voorschotten door de pas opgerichte Stichting Volkshuisvesting. Per verbruikseenheid per dag verschafte het menu van budget 1) 2.922 calorieën, 83 gram eiwit, 55 gram vet en 525 gram koolhydraten. Het menu van budget 2) bevatte per verbruikseenheid per dag 2.321 calorieën, 65 gram eiwit, 48 gram vet en 407 gram koolhydraten. In proporties van de totale gezinsuitgaven uitgedrukt waren de twee budgetten als volgt samengesteld:

TABEL 9

Bestedingsklassen en -posten	budget (1) (in ‰ van totale gezinsuitgaven)	budget (2) (in ‰ van totale gezinsuitgaven)
	1. Voeding	625,1
w.o. rijst	160,0	96,9
suiker	20,0	13,8
koffie en thee	24,8	17,1
groenten en fruit	150,2	103,9
vis en vlees	137,5	109,0
oliën en vetten	22,2	21,3
melk	67,0	46,3
boterhambeleg	13,2	13,7
zout	2,0	1,4
brood	28,2	46,7
biscuit	—	13,8
2. Huisvesting	108,4	150,2
3. Brandstof	22,3	15,4
4. Verkeer	25,0	41,5
5. Dranken en tabak	56,8	69,8
6. Kleding en schoeisel	81,9	73,1
7. Hygiëne en gezondheidszorg	25,5	24,0
8. Onderwijs, ontwikkeling, ontspanning, vereniging	5,0	42,6
9. Belasting, ziekenfonds- en pensioenpremie	50,0	99,5
Totaal:	1000	1000

In budget 2) zijn onder huisvesting opgenomen huur, water, licht en huisraad, in budget 1) alleen onderhoud eigen woning en huisraad. Het totaal der gezinsuitgaven beliep voor budget 1) ca. f 200,—, voor budget 2) ca. f 289,—. De voedingsuitgaven vergden voor budget 1) op basis van het prijspeil ultimo 1960 een bedrag van f 125,03 ofwel bijna 63% der totale gezinsuitgaven, voor budget 2) een bedrag van f 139,90 of ruim 48% der totale gezinsuitgaven. De voedingsuitgaven eisten dus bij budget 2) procentueel een aanzienlijk lager deel van het bestedingspatroon op dan bij budget 1) alhoewel de voedingsuitgaven in absolute zin bijna f 15,— hoger lagen. Het welstandsverschil tussen de categorie ongeschoolde en geschoolde arbeid komt daarmee duidelijk tot uiting.

Voor budget 2) bestrijken de bestede bedragen aan „verkeer” en „onderwijs, ontwikkeling, ontspanning en verenigingsleven” een veel groter deel van de totale gezinsuitgaven. Hetzelfde geldt voor de post „belasting, ziekenfonds- en pensioenpremie”. In aanmerking genomen het leeftijdsverschil tussen de kinderen, behorende tot het gezin van budget 2) en die, behorende bij het gezin van budget 1) had men wellicht een groter absoluut voedingsbedrag verwacht voor budget 2).

Dit effect wordt echter gemitigeerd door de hogere waardering van de calorische voedselbehoefte bij de kostwinner in budget 1), wiens arbeid als zware lichamelijke arbeid werd gekwalificeerd en leidde tot hogere voedingsuitgaven. Op dit punt is het normbudget voor de ongeschoolde arbeider en zijn standaardgezin zeker aanvechtbaar. Ongeschoolde arbeid mocht, zeker bij het feitelijke arbeidstempo en de mate van arbeidsdiscipline van de ongeschoolde inbeemse arbeider in stedelijke centra, niet identiek gesteld worden aan zware lichamelijke arbeid. Dientengevolge zijn de voedingsuitgaven van budget 1) hoger uitgekomen dan het geval zou zijn geweest, wanneer dit uitgangspunt niet was aanvaard.

De realisering van budgetten vereiste op het prijspeil 1960/1961 een daginkomen van f 8,— voor budget 1) en van f 11,56 voor budget 2) (de maand gerekend op 25 werkdagen).

Het feitelijke inkomensniveau van de geschoolde Papoea-arbeidskracht, die een redelijke graad van algemene ontwikkeling had bereikt, was ruim voldoende om de in budget 2) neergelegde levensstaat te voeren. Men bedenke daarbij, dat dit gezinshoofd reeds een behoorlijke dienstpraktijk vervuld moest hebben (18-20 jaar) alvorens het gezinsverbruik het hierboven aangegeven niveau had bereikt. In feite vormde dit budget een waarschuwing voor de Overheid het salarisniveau voor autochtonen met deze

opleiding niet op te trekken aan het salarisniveau van Europese importkrachten met een enigszins vergelijkbare Ulo-opleiding.

De reële beloning voor ongeschoolde arbeid (budget 1) lag in 1961 zeker niet op het niveau van een dagloon van *f* 8,—. In dit bedrag was echter ook inbegrepen inkomen in natura ad *f* 1,— (eigen productie van groenten en fruit, alsmede visvangst). Het feitelijke gemiddelde loonniveau voor ongeschoolde arbeid door gehuwden (*f* 4,50-*f* 5,50) stak ongunstig af bij het in budget 1) berekende normniveau, hoe sober dit bestedingspatroon ook gehouden was. Het merendeel van het ongeschoolde arbeidersbestand in stedelijke centra bestond dan ook uit ongehuwden, doch het verrichten van ongeschoolde arbeid door gehuwde autochtone werkkrachten (met hun gezin ter plaatse woonachtig) vormde zeker geen uitzondering. Zo waren van de 3.660 inheemse arbeidskrachten, in Hollandia geregistreerd in juli 1960, 1.218 gehuwd en met gezin ter plaatse, waaronder 868 migranten. Men mag wel aannemen, dat 40-50% van hen tot de categorie ongeschoolde arbeidskracht moest worden gerekend. Waar de Arbeidsregistratie 1960 voor Hollandia een gemiddeld geldloon vermeldt voor alle autochtone arbeidskrachten van *f* 4,56 kan wel worden aangenomen, dat het loonniveau van geschoolde (en redelijk geoefende) inheemse arbeidskrachten boven dat gemiddelde uitstak. Dit gemiddelde werd immers gedrukt door de lager betaalde en numeriek veel sterkere groep van ongeschoolde arbeidskrachten. Bekend is ook, dat de bouwmaatschappijen aan ongeschoolde gehuwde Papoea-arbeidskrachten, welke als geoefend konden worden aangemerkt, een netto maandloon van ca. *f* 150,— betaalden. Wij stelden hiervoor dan ook het gemiddelde arbeidsloon voor de gehuwde autochtone arbeider, die met gezin in het stedelijke centrum verbleef, anno 1960/1961 op *f* 4,50 - *f* 5,50 bruto. Veelal werd het verschil tussen het normniveau van *f* 8,— per dag en het reëel verdiende normale dagloon aangevuld met:

- 1) inkomen in natura uit eigen voedselproductie van het gezin;
- 2) loonarbeid door de gehuwde vrouw;
- 3) overwerk door het gezinshoofd;
- 4) neveninkomsten van het gezinshoofd.

Ook Huizinga besprak de vraag, welke inkomensgrootte medio 1957 te Hollandia noodzakelijk was voor een bestaansminimum. Hij berekende de voedingsuitgaven voor een gezin, bestaande uit 4 personen, (man en vrouw en 2 kinderen beneden 6 jaar) op ca. *f* 2,88 per dag bij een caloriebehoefte van gemiddeld 1.800 per persoon per dag en voedingskosten van *f* 0,01 per 25 calorieën. Maken de voedingsuitgaven 70% uit van de totale gelduit-

gaven, dan komt dat neer op een minimuminkomen ter dekking van het noodzakelijke levensonderhoud van ca. f 4,10. „De laagste lonen in de werkbare leeftijdsklasse bij mannen waargenomen, waren f 4,— per dag. Uitgaande van één loontrekkende per gezin, die 6 dagen per week in loondienst werkt en f 4,— per dag verdient en van f 0,75 per dag aan neveninkomsten, komt men dan tot een daginkomen van $6/7 \times f 4,— + 75 \text{ ct.} = f 4,18$. Dit bedrag komt ten naaste bij overeen met het bedrag, dat het hierboven genoemde gezin van 4 personen voor een minimumbestaan gemiddeld nodig heeft”, aldus Huizinga.

In een alternatieve, iets ruimer gestelde berekening (2.000 calorieën gemiddeld per persoon) per dag en voedingskosten van f 0,01 per 20 calorieën komt hij uit op een bedrag van f 4,— aan voedingsuitgaven. Maken de voedingsuitgaven wederom 70% uit van het gehele budget, dan wordt het benodigde minimuminkomen ca. f 5,70. Ook in dit geval ligt er nog een kloof tussen het door Huizinga geïndiceerde bestaansminimum en de f 8,— uit het normbudget. Men kan dit als volgt verklaren:

- 1) Huizinga's berekening omvatte geen uitgaven voor belasting en ziektekosten, zoals het normbudget.
- 2) Sedert 1957 was het loonpeil zeker met 25% gestegen bij ongeveer constant peil van kosten van levensonderhoud (vgl. tabel XXXA Unorapport 1961).
- 3) Het normbudget 1) stelde de voedingsuitgaven niet op 70% van de totale gezinsuitgaven, doch op 63%. Het per dag uitgegeven bedrag aan voeding in normbudget 1) is ca. f 4,17 en ligt slechts 4% boven Huizinga's alternatieve berekening van f 4,—.
- 4) Het normbudget was in tegenstelling tot Huizinga's berekening van de kosten van levensonderhoud geen minimumbudget, doch eerder een sociaal optimum bij een redelijk niveau van arbeidsproductiviteit. Het was een „wenslijst” die de economische realiteit niet uit het oog verloor, doch op instigatie van de Diensten van Sociale Zaken en van Gezondheidszorg ook sociale elementen introduceerde in het bestedingspatroon. In de toelichting op het normbudget werd overigens gewaarschuwd tegen een lichtvaardig gebruik bij het loonpolitieke beleid.

Huizinga (pag. 91) wees er op, dat ruimte moet worden gelaten voor differentiëring van arbeidskrachten en betaling naar prestatie, zodat het minimumloon te Hollandia niet te hoog mocht worden gesteld. Tegen de achtergrond van de omstandigheden te Hollandia leek hem een minimumloon van f 4,— per dag voor ongeschoolde arbeid niet te laag vanuit de

overweging, dat het minimumloon geen rem mocht worden op de groei van de arbeidsproductiviteit.

Men blijft mijns inziens aan de veilige kant indien men stelt, dat de fixatie van het *bruto* minimumdagloon voor ongeschoolde, geofende arbeidskrachten in de stedelijke centra in 1962 op ca. f 6,— berekend had moeten worden, wanneer het gehuwde arbeiders betrof. Aan de arbeider zelf bleef het dan voorbehouden het verschil tussen het minimumloon en het inkomensniveau, benodigd voor het uitgavenpakket van het normbudget, te overbruggen met een aanvullende arbeidsprestatie hetzij door het gezinshoofd hetzij door andere tot de gezinshuishouding behorende personen.

3. PLAN EN PROGRAM

3.1. *Algemene beschouwing*

Aan pogingen om in Nederlands Nieuw-Guinea te geraken tot een meer systematische, planmatige aanpak van het ontwikkelingsbeleid, heeft het tussen 1953 en 1962 niet ontbroken. Het behoeft niet te verwonderen, dat de aandrang daartoe niet zozeer in Nieuw-Guinea zelf werd uitgeoefend, doch in het moederland, waar velen vreesden dat Nederland zich bij de kapitaal-verslindende taak om Nieuw-Guinea tot ontwikkeling te brengen voor een schier onmogelijke opgave gesteld zag. Men wenste daarom in Nederland een langjarig ontwikkelingsplan voor Nederlands Nieuw-Guinea, waarin de ontwikkelingsmogelijkheden zouden worden geschetst en de benodigde investeringen geraamd.

In het moederland zelf was men na de Tweede Wereldoorlog vertrouwd geraakt met de economische planpolitiek. Instellingen als het Centraal Planbureau, de Sociaal-Economische Raad en de Nederlandse Bank hebben een gezaghebbende stem bij de samenstelling van prognoses betreffende het toekomstige economische gebeuren. Economische prognoses geven de overheid in geïndustrialiseerde landen een cijfermatig instrumentarium in handen om de economische politiek te reguleren en, waar nodig, te corrigeren. De publieke bestedingen vragen op zich zelf reeds een zo belangrijk bestanddeel van het gehele nationale inkomen, dat de overheid als ondernemer van welvaartsprojecten haar stempel drukt op het economische en maatschappelijke leven. Met haar begrotingsbeleid kan zij het economische leven stimulantia of anti-stimulantia toedienen, waaraan naar haar inzicht de volkshuishouding behoefte heeft om de trend van de welvaarts-groei te behouden. Op zijn beurt profiteert ook het particuliere bedrijfsleven van het inzicht in de marktstructuur en in het verwachte marktverloop, dat de confrontatie met de prognose van nationale bestedingen en middelen verschaft. Het bedrijfsleven kan de marktresearch plaatsen binnen het raam van de verwachte ontwikkeling der nationale huishouding. Is de overheid aldus vooral behoeder, stimulator of regulator van het nationale welvaarts-streven, het bedrijfsleven zelf is de eigenlijke promotor van de welvaarts-groei en voor het goed functioneren van de markthuishouding in eerste instantie verantwoordelijk.

Bij het statische economische ritme, dat vele onderontwikkelde gebieden kenmerkt, wordt de productie niet of nauwelijks beheerst door de veelsoortige omwegen van het productiestelstel in geïndustrialiseerde landen.

Producent en consument zijn identiek binnen familiale zelfvoorzieningsgroepen. Het economische proces wordt niet beheerst of in grote mate beïnvloed door wijdere economische verbanden. Een eigenlijke volkshuishouding ontbreekt of is slechts in statu nascendi aanwezig. In dergelijke landen staat een westers-georiënteerde overheid voor de veelomvattende taak zelf het welvaartsstreven te wekken of concrete inhoud te geven aan het verlangen naar materiële lotsverbetering, zo dit verlangen zich al op grotere schaal manifesteert. In feite stelt zij zich tot opgave de gehele maatschappij een structureel ander aanzien te geven en de zelfvoorzieningsproductie om te buigen in de richting van een markthuishouding, waar verwantschapsverhoudingen het productie- en consumptieverloop niet langer bepalen. Deze fundamentele wijziging van het economische gedragspatroon vraagt een geheel nieuw levensbestel en gaat derhalve gepaard met een ingrijpende maatschappelijke evolutie.

Fundamentele structuurveranderingen in het culturele en maatschappelijke leven moeten in ontwikkelingslanden een geestelijke habitus, een „state of mind” creëren bij de bevolking, zonder welke het economische groei-proces in deze statische economie niet op gang komt. Een dergelijk evolutie-proces vraagt echter vele decennia tijd. De ontwikkelingsimpulsen, welke de overheid geeft, ondergraven de oude traditionele maatschappijverbanden. Een juiste dosering en timing van de te geven ontwikkelingsimpulsen is dan ook een zaak van wijs staatsmanschap.

Vorbereiding en realisering van het voorgestane ontwikkelingsbeleid vragen voorts een geschoold en redelijk efficiënt arbeidend overheidsbestel met kennis van de maatschappelijke verhoudingen in elke streek, waar zij haar ontwikkelingsactiviteiten ontplooit. De responsie van het publiek, welke in een democratisch geregeerde westerse maatschappij (beschikkend over een wijdvertakt apparaat van communicatie- en publicatiefaciliteiten) de overheid in staat stelt voorgenomen beleidsinitiatieven te toetsen aan de publieke opinie, ontbreekt veelal in ontwikkelingslanden. Althans buiten de periferie van een kleinere, westers-georiënteerde élite.

De mentale distantie, welke in vele ontwikkelingslanden wordt aangetroffen tussen regerende (inheemse of uitheemse) élite en de grote massa der onderdanen, vormt een communicatievraagstuk van geestelijke aard. Het maakt bevolkingsvoorlichting omtrent het „hoe” en „waarom” van het overheids-handelen tot elementair onderdeel van een ontwikkelingsplan.

B. Higgins³⁷ memoreert dit probleem, als hij spreekt over de ervaringen,

³⁷) vgl. literatuurlijst No. 50

opgedaan bij de uitvoering van India's Tweede Vijfjarenplan. De Indiase Regering heeft, alhoewel het Tweede Vijfjarenplan aan de ambtelijke top werd voorbereid, al het mogelijke gedaan om de publieke opinie in het geweer te brengen en het volk te bewegen actief aan de uitvoering deel te nemen. De sympathie van de publieke opinie met dit economische ontwikkelingsplan impliceerde echter niet steeds het actief deelnemen aan de uitvoering der gestelde ontwikkelingsdoeleinden, door het centrale regeringsapparaat geformuleerd. Higgins noemt dan ook de onvoldoende plaatselijke veldresearch als één der redenen, waardoor de doelstellingen van dit plan niet volledig gerealiseerd konden worden.

In Nederland is de economische planning van de Overheid geen planning op lange termijn en richt zij zich op conjunctuurbeheersing, verbetering van het regionale industrialisatieklimaat e.d. In Europese landen, waar een lange-termijn planning wel ingang heeft gevonden, richt deze zich op economische groei en de daarvoor noodzakelijke structurele aanpassing.³⁸

In ontwikkelingslanden echter is de fundamentele wijziging van het bestaande maatschappelijke bestel het hoofddoel van al dan niet planmatige ontwikkelingsarbeid. Inhaerent aan dit streven is het pogen de algemene arbeidsproductiviteit drastisch te verhogen, zodat een reële en van jaar tot jaar voortschrijdende welvaartstoename per hoofd van de bevolking in de plaats komt van een sedert eeuwen constant en laag gebleven welvaartsniveau, dat geen innerlijke impuls kon vinden voor welvaartsstijging en lotsverbetering. Afhankelijk van het geestelijke absorptievermogen der bevolking en van een verstandige benadering door de overheid zal de opbouw van een westers maatschappijbestel met meer of minder groeipijnen verlopen.

Het aankweken van particulier initiatief en van ondernemingsgeest is wellicht de moeilijkste opgave, waarvoor de overheid zich gesteld ziet. Arbeidsspecialisatie in de agrarische en ambachtelijke sector moet op den duur de weg effenen voor afvloeiing van een bevolkingsoverschot in de agrarische sector naar dienstverlenende en industriële takken van bedrijvigheid. De introductie van een bescheiden niveau van algemeen vormend onderwijs, van beroepsonderwijs, verkeersontsluiting, het aankweken van een hygiënische levenswijze etc. vormen de sociale complementen van het economische ontwikkelingswerk. Alleen op deze wijze kan het maatschappelijke acculturatieproces in goede banen worden geleid en worden de voorwaarden geschapen voor een economisch groeiproces.

³⁸) vgl. literatuurlijst No. 101

Een ontwikkelingsplan, opgesteld door de overheid van een onderontwikkeld land, verschilt derhalve sterk van karakter met de ontwikkelingsplanning in het geïndustrialiseerde Westen. De beperktheid van de overheidsmiddelen noopt tot een prioriteitsbepaling bij de keuze van ontwikkelingsprojecten.

Deze prioriteitsbepaling vereist:

- 1) zo concreet mogelijk geformuleerde algemene beleidsdoeleinden in de politieke, economische en sociale sfeer;
- 2) inzicht in de effecten op kortere of langere termijn van de alternatieve bestedingsmogelijkheden voor ontwikkelingskapitaal;
- 3) een voldoende kennis van de demografische en maatschappelijke structuur in de betrokken streek;
- 4) de aanwezigheid van een bekwaam en redelijk geoutilleerd personeelsapparaat, evenwichtig gespreid over de verschillende welvaartsdiensten, belast met de voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsprojecten.

Deze vier keuzecondities kunnen ten dele gezien worden als voorwaarden en uitgangspunten voor het welslagen van het op te stellen ontwikkelingsplan, doch ten dele evengoed als objecten van planning (punten 3 en 4) cq. resultaten van de planning in de eerste fase van ontwikkeling (punten 1 en 2). Het is uiteraard denkbaar, dat het ontwikkelingsbeleid ook zonder een officieel vastgesteld ontwikkelingsplan voor een langjarige periode tastbare resultaten afwerpt. Dit kan met name het geval zijn bij een stabiel politiek klimaat, waarin een vast ontwikkelingsbeleid van pragmatische aard voortvloeit uit in regeringskringen levende inzichten omtrent doel en richting van het ontwikkelingswerk. Een, aan de harde praktijk van het bestuurswerk getoetst, evenwichtig prioriteitenschema kan onder dergelijke gunstige omstandigheden zeer wel tot stand worden gebracht en naar gelang van de feitelijke uitkomsten regelmatig worden bijgesteld. De formulering van deze beleidsinzichten en de daaruit voortvloeiende ontwikkelingsdesiderata in een officieel document kan hetzij een algemeen beleidsplan hetzij een werkplan opleveren of ook wel een combinatie van beide. Een dergelijk plan is echter niet meer dan de code van een *de facto* gevoerd ontwikkelingsbeleid, in een document geparafraseerd en gesystematiseerd.

Vooraf in het geval de overheid zich publiekelijk en officieel aan de inhoud van een dergelijk plandocument heeft gebonden, kan men aan een dergelijke planopzet een zekere waarde toekennen met name ten behoeve van de verwerving van buitenlandse investeringshulp. Het gevaar is echter niet denkbeeldig, dat bij gebrek aan een uniforme planningsmethodiek de interrelaties van de diensttakgewijze samengestelde deelprogramma's onvoldoende

worden doorvorst en het beoogde uiteindelijke welvaartseffect niet tot uitdrukking wordt gebracht.

De materiële inhoud van een dergelijk plandocument is afhankelijk van het initiatief en het doorzicht van de afzonderlijke welvaartsdiensten en biedt niet meer dan een optelsom van deelplannen voor verschillende sectoren van ontwikkelingsarbeid. Een in activiteit achterblijvende overheidsinstantie kan de realisering van de deelplannen van andere diensten in gevaar brengen of vertragen. Ook een *ad-hoc* planning, welke niet boven de opportuniteit uitstijgt of essentiële beleidsgeschillen onbeslist laat, kan bij de uitvoering van het plan ernstige stagnatie veroorzaken.

De gevaren van een pragmatische planningsgang of werkprogrammering onderkende, meen ik toch, dat de overheid van een jong land zonder planningservaring of een behoorlijk planningsapparaat er goed aan doet zich bij de eerste poging om te geraken tot een meer planmatig ontwikkelingsbeleid, te beperken tot de geschetste, meer pragmatische, opzet van een ontwikkelingsprogramma over een korte periode. Zeker geldt dit, wanneer de planningscondities voor de start van een cumulatief-economisch groei-proces nog niet aanwezig zijn.

3.2. *Het rapport van de Interdepartementale Commissie*

Een situatie, als beschreven in de laatste alinea onder 3.1., trof men aan in Nederlands Nieuw-Guinea op het ogenblik, waarop in het moederland stemmen opgingen, welke pleitten voor een langjarig ontwikkelingsplan. Reeds in 1951 besloot de Nederlandse Ministerraad tot instelling van een interdepartementale commissie, welke tot taak zou hebben de ontwikkeling van Nieuw-Guinea te toetsen aan de criteria, welke in het kader van de Verenigde Naties en haar organen voor het beheer van niet-zelfbesturende gebieden werden en worden ontwikkeld. Op grond van deze toetsing zou de commissie vervolgens schematisch dienen aan te geven in welke richting, zowel in het financieel-economische vlak als in het sociaal-culturele vlak, de verdere ontwikkeling van Nieuw-Guinea moest geschieden.

De leiding van de Commissie was toevertrouwd aan prof. dr. J. M. Pieters, Adviseur voor Staatkundige Aangelegenheden betreffende Nieuw-Guinea. Een van de belangrijkste conclusies, waartoe deze Commissie kwam, betrof de politieke urgentie voor Nederland om tegenover het „Committee on Information from non-self-governing territories” tot op zekere hoogte het in Nieuw-Guinea gevoerde ontwikkelingsbeleid te verantwoorden ook zonder dat gesproken mocht worden van een rechtsplicht te dien aanzien voor

de beherende mogendheid. Met het oog op de verantwoording van het beleid, in Nieuw-Guinea gevoerd, bepleitte de Commissie de opstelling van een algemeen ontwikkelingsplan.³⁹

„Een „overall“-ontwikkelingsplan zal in het algemeen nog slechts een zeer globaal karakter kunnen dragen, waarbij het accent valt op het doen van onderzoekingen; alleen bepaalde facetten kunnen wat meer worden uitgewerkt. De volgende hoofdpunten zullen daarin behandeling moeten vinden:

- 1e. de verdere uitbreiding en intensivering van het bestuur;
- 2e. de totstandbrenging van de basisuitrusting (daaronder begrepen verbetering van de levensomstandigheden van de autochtone bevolking), welke een primair vereiste is om tot verdere ontwikkeling te kunnen komen: goede verbindingen en transportgelegenheid, gezondheidszorg, onderwijs, landbouwvoorlichting, enz.;
- 3e. het organiseren van uitgebreide onderzoekingen en proefnemingen op elk gebied, in de eerste plaats onderzoekingen betreffende cultuur, godsdienst, gewoonten en talen der bevolking, alsmede van de samenhang der stammen en de organisatie van de dorpsgemeenschappen; voorts onderzoekingen en proefnemingen op elk gebied van economische werkzaamheid zoals bij de verschillende onderdelen van hoofdstuk II nader zal worden besproken, waarbij met name aan een snelle geologische exploratie hoge prioriteit zal moeten worden gegeven, omdat het toekomstige beleid van de uitslag daarvan in hoge mate afhankelijk kan zijn;
- 4e. de ontwikkeling van bepaalde gebieden en het entameren van bepaalde projecten, die zich in verband met daarvan bekende gegevens en toegankelijkheid daarvoor thans reeds lenen;
- 5e. enige bijzondere vraagstukken die bij het terhandnemen van de ontwikkeling van Nieuw-Guinea noodzakelijk onder ogen moeten worden gezien, zoals de financiering, het arbeidsvraagstuk, de kolonisatie.

Verder zal men voorlopig niet kunnen gaan en met een voorlopig programma als zo juist in grote lijnen geschetst zal trouwens reeds geruime tijd gemoeid zijn. Eerst wanneer meerdere gegevens bekend zijn, zal men de richting kunnen bepalen waarin de verdere ontwikkeling van Nieuw-Guinea moet worden geleid en zal men meer gedetailleerde plannen kunnen opstellen.”

³⁹⁾ vgl. literatuurlijst No. 53 (deel 1 par. 29)

Het rapport zelf bevatte geen ontwikkelingsplan, doch beperkte zich tot het aangeven van punten, welke bij het opzetten van plannen voor de ontwikkeling van Nieuw-Guinea in acht moesten worden genomen, zonder te stellen dat deze punten even zo vele concrete mogelijkheden zouden inhouden. Belangrijk was reeds, dat de Interdepartementale Commissie een planmatige aanpak van het gehele ontwikkelingswerk bepleitte en stipuleerde dat de globale beleidsplanning voor de eerstkomende jaren zich vooral diende te richten op ethnologische, demografische en economische research, op bestuursuitbreiding en op de equipering van het gouvernementele apparaat. Het ontwikkelingsplan zou echter in eerste instantie een onderzoekingsplan zijn.

Wat de organisatievorm betreft, suggereerde de Interdepartementale Commissie de oprichting van een exploratie- en ontwikkelingsmaatschappij, welke economisch onderzoek en exploitatie van reeds bekende natuurlijke hulpbronnen tot taak zou krijgen.

De Agrarische Commissie, welke in 1953 Nieuw-Guinea bezocht, heeft aan deze ideeën een nadere uitwerking gegeven op het vlak van de agrarische ontwikkeling (vgl. 3.4.).

3.3. *Het werkplan 1954-1956*⁴⁰

Bevatte het sub 3.2. behandelde rapport nog geen ontwikkelingsplan, het was wel duidelijk dat van de nieuw-optredende Gouverneur van Baal (1953-1958) verwacht werd, dat hij zorg zou dragen voor een follow-up van dit interdepartementale werkstuk en een werkplan voor een langjarig tijdsbestek zou ontwerpen. Anderzijds vond men in Nieuw-Guinea zelf veel scepsis t.a.v. de mogelijkheden voor een planmatig opgezet ontwikkelingsbeleid voor een langjarige periode. De dagelijkse bestuursvoering bewees immers, dat het ontwikkelingswerk het stadium van experimenteren, van tasten en zoeken naar haalbare ontwikkelingsdoeleinden en bruikbare methoden nog niet te boven was gekomen, terwijl het gebrekkig met personeel en materieel uitgeruste gouvernementele apparaat voortdurend op improvisatie was aangewezen bij de verwezenlijking van de begrotingstaken. Een centraal statistisch apparaat was slechts in zijn rudimentaire organisatievorm aanwezig; de werkzaamheden beperkten zich voornamelijk tot de samenstelling van handels- en prijzenstatistieken. Het was dan ook begrijpelijk, dat het werkplan van Gouverneur van Baal zich concentreerde op de totstand-

⁴⁰) vgl. literatuurlijst No. 100

brenging van de zogenoemde basisuitrusting, d.w.z. van een ontwikkelingsuitrusting, welke de Overheid het instrumentarium moest verschaffen voor een slagvaardig ontwikkelingsbeleid in de verdere toekomst.

Gouverneur van Baal beseftte, dat een „muddling through”-ontwikkelings-taktiek, een niet-gecoördineerde, gespreide krachtsinspanning in de verschillende sectoren van westerse bedrijvigheid weinig acceptabel zou zijn voor de Nederlandse Regering en het Nederlandse volk.

Geheel in overeenstemming met de aanbevelingen van de Interdepartementale Commissie gaf hij dan ook de voorkeur aan de samenstelling van een knelpuntenplan, waarvan de voornaamste doeleinden waren:

- 1) reorganisatie van het bestuursapparaat; ambtelijke decentralisatie en bestuursuitbreiding;
- 2) uitbouw van het centrale ambtelijke apparaat, kwalitatief en kwantitatief;
- 3) verbetering van het communicatienet;
- 4) verhoging van de bouwproductie in de utiliteits- en woningbouwsector.

Het was in opzet een driejarenplan, doch de realisering viel praktisch samen met de gehele bestuursperiode van deze Gouverneur (1953-1958). De inhoud van het werkplan bestond goeddeels uit reeds in het verleden opge-maakte begrotingsplannen. Deze vonden een officieuze erkenning door hun vermelding in het gouvernementele werkplan. Afhankelijk van de beschik-bare rijksbijdrage in de volgende jaren, zouden deze projecten in aanmer-king komen voor realisering.

Deze planningsmethode impliceerde geen weloverwogen planningsproce-dure en haar waarde was vooral van politieke en publicistische aard. De grootste betekenis van dit werkplan lag in de tegemoetkoming aan het in Nederland levende verlangen naar een langjarige ontwikkelingsschets.

Het door het werkplan gewekte vertrouwen in een doelgerichte actie kwam tot uiting in de stijgende rijksbijdrage na 1953, al kon deze mede verklaard worden uit internationaal-politieke factoren. De gemiddelde jaarlijkse rijks-bijdrage over de jaren 1954-1956 bedroeg ca. f 61 miljoen tegenover een gemiddelde rijksbijdrage van ca. f 20 miljoen over de periode 1951-1953. Ook is deze eerste poging, om een al te pragmatische en opportunistische ontwikkelingsgang om te buigen naar een meer gesystematiseerde ontwik-kelingsmethodiek, voor de Diensten van Algemeen Bestuur in Nieuw-Guinea nuttig geweest.

Alhoewel de schepping van betere verkeersfaciliteiten uiteraard ook de productiesector ten goede kwam, was het voornaamste oogmerk toch verho-ging van de mobiliteit en actie-radius van het ontwikkelingsapparaat alsook

verbetering van de bevoorradingsfrequentie van kleinere en grotere bestuurscentra. Ook de intensieve aanpak van de bouwproductie was in eerste instantie gericht op het creëren van huisvestingsmogelijkheden voor het groeiende inheemse en uitheemse ambtelijke apparaat.

Wij mogen derhalve stellen, dat het werkplan 1954-1956 gericht was op de vervulling van een elementaire voorwaarde voor een planmatig ontwikkelingsbeleid, t.w. de opbouw van een goed georganiseerd ambtelijk apparaat, geografisch en functioneel voldoende gespreid.

Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de inhoud van het werkplan 1954-1956 en de verwezenlijking van dit werkplan, kan verwezen worden naar Lagerberg⁴¹. Bij de sterk bestuurlijk-organisatorische inslag van dit werkplan behoeft het niet te verwonderen, dat aan de planmatige opzet van het economische ontwikkelingswerk niet zoveel aandacht werd geschonken. Lagerberg merkt in meergenoemde dissertatie op: „tezamen met dit werkplan werden enige objecten geëntameerd, die waren opgezet overeenkomstig de plannen van de Agrarische Commissie”. De redactie van deze zin alleen reeds duidt erop, dat de voornaamste gebeurtenissen op zuiver economisch gebied zich afspeelden buiten het werkplan 1954-1956 om.

3.4. *De aanbevelingen van de Agrarische Commissie en hun invloed op het economische ontwikkelingsbeleid*

De Agrarische Commissie, geïnstalleerd bij besluit van de Minister van Overzeese Rijksdelen ddo. 5 februari 1953, kreeg tot taak te rapporteren betreffende:

- „1. de agrarische mogelijkheden in het algemeen, welke Nieuw-Guinea met inachtneming van de sociale en economische omstandigheden daar te lande biedt;
2. de agrarische ontwikkelingsmogelijkheden op korte termijn in die gebieden, waarvan thans reeds voldoende basisgegevens bestaan dan wel spoedig verkregen kunnen worden, waarbij speciale aandacht geschonken dient te worden aan:
 - a. de mogelijkheden van eigen voedselvoorziening in Nieuw-Guinea,
 - b. de industriële verwerking aldaar der voortgebrachte landbouwproducten;
3. de uitvoering van door de Commissie aan te wijzen projecten en de daarvoor benodigde middelen;

⁴¹) vgl. literatuurlijst No. 59 (Hoofdstuk III, 1e gedeelte, par. 3 en 4)

4. de organisatie, waaraan de uitvoering van agrarische plannen het best kan worden toevertrouwd;
5. de organisatie van het landbouwkundig onderzoek en van de voorlichting, zowel ten behoeve van projecten op korte termijn als voor de verdere agrarische ontwikkeling van het land."

De Commissie bezocht Australisch en Nederlands Nieuw-Guinea tussen juni en september 1953. Haar verslag⁴² werd gepubliceerd in 1955 en bevatte een aantal aanbevelingen, welke het beste met de term „agrarisch werkplan” kunnen worden bestempeld.

De financiering van dit werkplan zou een totaal bedrag vergen van rond *f* 232 miljoen ofwel verdeeld over het tijdvak van twintig jaar (nodig geacht voor de algehele realisering van de voorstellen), *f* 10 à 11 miljoen gemiddeld per jaar na een initiële investering van *f* 17 - 20 miljoen in de eerste drie jaar.

De uitsplitsing van het reeds genoemde investeringstotaal van *f* 232 miljoen over de gehele projectduur zag er als volgt uit:

TABEL 10

Omschrijving der projecten	Investeringen in mln. gld.	Projectduur in jaren
Gemeenschapsontw. project	137	20
Proefstations	30	20
Veeteeltproefbedrijven	2	20
Luchtfotografie	4	10
Rijst- en veebedrijf	40	8
Rijstproefpolder	3	20
Boerderijenproject	6 à 7	10
Houtverwerking	4	3
Cacaoteelt	1	6
Reboisatie en bosverjonging	2	10
Wegaanleg	2	4

Teneinde bij de uitvoering der projecten niet het risico te lopen van vertraging door gebrek aan middelen, raadde de Agrarische Commissie het volgende stortingsschema aan:

⁴²) vgl. literatuurlijst No. 11

Tijdvak	Totale investeringen in mln. gld.	Investeringen gem. per jaar in mln. gld.
1ste t/m 3de jr.	55,5	18,5
4de t/m 7de jr.	60,0	15,0
8ste jr.	14,5	14,5
9de en 10de jr.	20,0	10,0
11de t/m 20ste jr.	82,0	8,2

Het gemis van elementaire wetenschappelijke kennis omtrent voor exploitatie in aanmerking komende natuurlijke rijkdommen leidde tot het voorstel van de Agrarische Commissie een instituut op te richten, bestaande uit twee in één complex verenigde proefstations, een landbouwproefstation en een bosbouwproefstation. Dit research-instituut zou gefinancierd worden uit het Welvaartsfonds en onder leiding worden gesteld van een stichting voor agrarische research.

De Commissie stond een werkverdeling voor, waarbij het eigenlijke veldonderzoek zou plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van het proefstation, terwijl een belangrijk deel van de wetenschappelijke verwerking der uitkomsten uitbesteed zou worden aan in het moederland gevestigde wetenschappelijke instellingen (b.v. de wiskundige bewerking van bosinventarisatie-gegevens; het bosproducten-onderzoek). De opbouw van het research-apparaat in Nieuw-Guinea dacht de Agrarische Commissie in maximaal vijf jaar te voltooien. Dit plan is verwezenlijkt met de opbouw van het „Agrarisch Proefstation” te Manokwari tussen 1957 en 1962. De bouw ervan is bekostigd uit fondsen, beschikbaar gesteld door het Ontwikkelingsfonds van de E.E.G. (vgl. bijlage 2).

Als organisatie, te belasten met de uitvoering van het welvaartsplan, stelde de Agrarische Commissie een Welvaartsfonds voor, naar analogie van het Welvaartsfonds voor Suriname en de Colonial Development Corporation in Engeland. Unaniem was de Commissie van mening, dat het jaarlijks op de gouvernementsbegroting brengen van gelden voor de financiering van het fonds geen aanbeveling zou verdienen, omdat:

- a) onvoldoende perspectief zou bestaan voor de aantrekking van bekwaam personeel, gegeven de ongunstige rechtspositie van het overheidspersoneel;
- b) het gevaar bestond, dat aangevangen werken zouden blijven steken door uitputting van begrotingsfondsen of wijziging van inzichten.

Het op te richten Welvaartsfonds zou de juridische status verkrijgen van Nederlandse stichting, m.a.w. gevestigd in Nederland en gevoed met

bijdragen uit de Rijksbegroting. Gemeenschapsontwikkeling, wegenbouw, reboisatie e.d. rekende de Commissie te behoren tot het dagelijkse werkterrein van de Landsdiensten, al stelde zij voor, dat het Welvaartsfonds deze gouvernementele activiteiten zou financieren. Onder het Welvaartsfonds zouden verschillende sub-stichtingen ressorteren, te belasten met de uitvoering van afgeronde projecten. Zo dacht men zich een afzonderlijke stichting voor agrarische research, een stichting voor de houtbedrijven en een stichting voor het zgn. rijst- en veebedrijf te Merauke.

Ik zal mij hieronder beperken tot de behandeling van die projecten, welke — al dan niet tot uitvoering gekomen — een aanwijsbare invloed hebben gehad op de economische ontwikkelingsgang van Nieuw-Guinea.

De voorgestelde gemeenschapsontwikkeling was eigenlijk het enige grotere welvaartsproject binnen het kader van de inheemse maatschappij. Het vereiste geen westerse organisatievorm voor haar verwezenlijking en geen productietechniek en bedrijfsorganisatie, inhaerent aan de vestiging van op westerse leest geschoeide cultuurondernemingen.

Doel van het project was de zelfwerkzaamheid aan te moedigen bij de inheemse bevolking door de stichting van op nieuwe leest geschoeide streekgemeenschappen, welke zouden uitgroeien tot 2.000 à 5.000 zielen. Voor elk der vijftientig voorgestelde streekgemeenschappen-nieuwe-stijl zou een trits van opeenvolgende maatregelen worden getroffen ter verhoging van arbeidsproductiviteit en levensstandaard:

- (1) vorming van ontwikkelingskernen, op den duur uitgroeïend tot geheel westers-georiënteerde levensgemeenschappen;
- (2) vakscholing;
- (3) vestigingsprojecten.

De organisatie van dit project zou ongeveer tien jaar vergen, waarna nog eens een periode van tien jaar nodig zou zijn, om een stabiele en autonome groei van deze gemeenschappen te waarborgen. In het consolidatiestadium zouden deze een maatschappelijke klankbodem vormen voor nieuwe soortgelijke initiatieven bij andere bevolkingsgroepen en deze groepen stimuleren tot deelname aan soortgelijke projecten. De Commissie beoogde met deze streekontwikkeling de agrarische productiviteit van de Papoeabevolking los te weken van de traditionele bestaanseconomie en deze geleidelijk om te buigen naar de productie van marktoverschotten.

Tenslotte zou de nieuwgevormde samenleving zodanig gestalte hebben gekregen, dat de eliminatie van de zelfvoorzieningshuishouding een feit zou worden.

Men had de volgende beroepsdifferentiatie voor ogen:

65% landbouwbevolking, werkzaam in gemengde boerenbedrijven van het gezinstype;

35% andere beroepen (voornamelijk ambachtelijke).

De kapitaalshulp van de Overheid zou zich beperken tot onderwijs, volksgezondheid, bevolkingsvoorlichting en tot eventuele verstrekking van een klein machinepark annex werkplaats. Wegaanleg, bouw van gemeenschapsinstellingen (scholen, kerken, vergaderruimten e.d.) zouden evenals woningbouw met eigen middelen tot stand gebracht moeten worden door de bevolking. De vakscholing zou opgedragen worden aan een tiental ambachtsscholen, aan twintig landbouwopleidingen en tien huishoudscholen. Aan deze scholen zou steeds een internaat verbonden worden, omdat de beroepsvorming om organisatorische en financiële redenen niet aan elk gemeenschapsproject afzonderlijk verbonden zou kunnen worden.

Per gemeenschap berekend, zouden jaarlijks:

— 240 jongens landbouwonderwijs ontvangen of een ambachtelijke scholing;

— 80 meisjes huishoudonderwijs.

Na voltooiing van de eerste en tweede fase van kernvorming en beroepsscholing door aflevering van voldoende abiturienten van vak- en huishoudscholen, zouden in de derde fase vestigingsprojecten bij wijze van landbouwbedrijfsstelsel worden geïntroduceerd. Voor het bepalen van de richting, waarheen dit bedrijfsstelsel moest groeien, zou nadere agrarische research nodig zijn, o.m. met betrekking tot de keuze van gewassen en de financieringsopzet.

De totale kosten per streekproject werden, over een twintigjarige periode berekend, als volgt verdeeld:

gemeenschapsvorming	ca. f 200.000
beroepsscholing	ca. f 268.000
vestigingsprojecten	ca. f 80.000
(na 10 jaar)	

De gehele projectplanning, welke streek voor streek zou verschillen in karakter en detaillering, zou door het Gouvernement van Nieuw-Guinea opgedragen worden aan een „Bureau Landelijke Opbouw”; de uitvoering zou in handen gelegd moeten worden van de bestaande gouvernementele instanties. De mechanisatie van de landbouwtechniek moest beperkt blijven tot de invoering van gewone handwerktuigen, grondbewerkingsapparatuur, landbouwwagens e.d. Voor wegenbouw zou meer ingewikkelde mechanische apparatuur beschikbaar kunnen worden gesteld als een wegschaaf, een

stoomwals en een bulldozer. Een bescheiden mechanisatie zou het zware handwerk verlichten en de arbeidsproductiviteit verhogen. Een reparatiewerkplaats en een onderdelenmagazijn zouden onontbeerlijk zijn om het machinepark in goede conditie te houden.

Zoals hiervoor gezegd, was dit gemeenschaps-ontwikkelingsproject het enige grotere project, dat de Agrarische Commissie voorstelde buiten de sfeer van de westerse ondernemingsvorm op het industriële en agrarische vlak. Dit project zou echter meer dan de helft van het totale investeringskapitaal absorberen, waarover het Welvaartsfonds de beschikking moest krijgen.

Voor dit streekontwikkelingsplan hebben ten dele de in Australisch Nieuw-Guinea geëntameerde „rural progress societies” (r.p.s.) model gestaan. Dit is een inheemse ondernemingsvorm, welke het midden houdt tussen een coöperatieve productievereniging en een locale welvaartsorganisatie. Met de opbrengst van voor gezamenlijke rekening geteelde handelsgewassen suppleert men een fonds voor gemeenschapsbelangen in de economische en sociale sfeer. De band met de „village-council” is sterk. De storting op een gemeenschappelijke bankrekening van de inleggenden en de opbrengst der marktgewassen maken de bevolking vertrouwd met het spaar- en bankstelsel.

De r.p.s. laat het Papoea-individualisme voldoende tot z'n recht komen. De in de r.p.s. ingebrachte grond blijft meestal individueel bezit; de leden hebben in de gezamenlijke productie slechts een „part-time job”. Het verlangen naar sociaal prestige speelt een grote rol en stimuleert activiteiten, welke het gezamenlijke bezit van een vrachtauto, een rijstpeller e.d. ten doel hebben of de aanschaf van kleding en schoeisel. „Het handelen in deze r.p.s.”, zegt de Agrarische Commissie, „heeft meer weg van sociaal dan van economisch handelen, doch dat handelen zal na verloop van tijd wel meer een economisch karakter aannemen”.⁴³ In latere jaren heeft het Australisch Nieuw-Guinese Departement van Landbouw in deze organisatievorm een aanknopingspunt gezien voor de verspreiding van de bevolkingscultuur van cacao. Dit bevestigde de voorspelling van de Agrarische Commissie, welke er overigens reeds op duidde dat zij de term „community-development” in haar voorstel tot gemeenschapsontwikkeling een sterk agrarisch-economisch cachet wilde geven.

Een voordeel van de „comprehensive approach” in „community-development”-projecten is ongetwijfeld, dat de kapitaalschaarste bij overheid en

⁴³) vgl. literatuurlijst No. 11 (pag. 35)

streekbevolking ten volle onderkend wordt. Sociale structuurveranderingen, beroepsdifferentiatie en de geleidelijke verschuiving van subsistence-huishouding naar markteconomie zullen op den duur de kapitaalvorming in de nieuw gevormde gemeenschappen bevorderen.

In de beginfase der gemeenschapsontwikkeling vormt het kapitaal-in-natura, gevormd door de gecoördineerde auto-activiteit der deelnemende bevolking een waardevol supplement op het door de overheid uitgelegde geldkapitaal, dat activerend en mobiliserend werkt. Typierend voor de gedachtengang van de Agrarische Commissie was dan ook, dat het geïnvesteerde geldkapitaal grotendeels aan vakscholing en aan de introductie van de bedrijfs-huishouding moest worden besteed. Het sociale element van de gemeenschapsofbouw zou, afgezien van „technical assistance” op medisch en onderwiskundig gebied „gefinancierd” moeten worden uit het beschikbare natura-kapitaal der participerende bevolkingsgroep zelf. Met de opzet van deze gemeenschapsontwikkelingsprojecten zou een wezenlijke bijdrage geleverd worden aan het agrarische evolutieproces, hetgeen in een later stadium de intrede van een industriële ontwikkelingsgang zou vergemakkelijken, dank zij de bereikte inkomens- en kapitaalsgroei en de ontstane beroepsdifferentiatie.

Het gemeenschapsontwikkelingsproject, voorgesteld door de Agrarische Commissie, zou een inheemse bevolking bereiken van 50.000-125.000 zielen; ten hoogste dus ongeveer 1/3 deel van de op dat ogenblik onder bestuur staande bevolking.

Dit was naar mijn oordeel zeker een ambitieus programma, want het zou per hoofd van de participerende bevolking een kapitaalsinvestering vereisen

$$\text{van } \frac{137.000.000}{80.000 \times 20} = \text{ca. } f \text{ 86 per jaar, gerekend over de gehele project-}$$

duur van twintig jaren bij een gemiddelde deelname over die periode van 80.000 personen.

Een raming van het effect der investeringen op het niveau van arbeidsproductiviteit ontbrak evenals een schatting van de totale productiegroei. Dit was begrijpelijk, omdat de derde fase van het project nader onderzoek vereiste, met name bij de keuze van marktgewassen. Het project behelsde in eerste instantie een program om te komen tot fundamentele structuurwijziging van de inheemse samenleving. Bij het welslagen ervan mocht men een forse stijging van productie en arbeidsproductiviteit verwachten. Uiteindelijk zouden de deelnemers aan het agrarische hervormingsstelsel een redelijk gezinsinkomen in geld tegemoet kunnen zien, de primitieve welstandssituatie in aanmerking genomen waarin zij op dat ogenblik verkeerden.

Een arbeidsbeloning in de cacao-cultuur van ca. f 1.000 per jaar moest m.i. zeker tot de mogelijkheden gerekend worden. Een boerenbedrijfje van 2 ha cacao-tuin en een pulp-productie van 2.000 kg per ha leverde de bezitter van de cacao-tuin in 1962 een jaarinkomen op van tenminste: $4.000 \times f 0,25 = f 1.000$ (ofwel f 3,33 per arbeidsdag, gerekend over 300 arbeidsdagen). Men mag aannemen, dat een dergelijk jaarinkomen in de geldsfeer zeker ook haalbaar was voor diegenen, welke in het kader van het streekontwikkelingsproject een ambachtelijk bedrijf zouden gaan uitoefenen. Verhogen wij het bereikbare geldinkomen van f 1.000 per jaar van het agrarische gezin met f 300 (f 1 per arbeidsdag, gerekend over 300 arbeidsdagen), zijnde inkomen in geld of natura verkregen uit voedselproductie, dan komt het agrarische gezinsinkomen op f 1.300 per jaar te liggen. Deze schattingen heb ik aan de veilige kant gehouden; de pulpprijs van cacao lag in 1962 op het eiland Japen vaak 5-15 cent boven het prijsniveau van f 0,25 per kg pulp. Daartegenover stond echter, dat de meeste gezinsbedrijfjes de bedrijfsgrootte van 2 ha cacao-tuin nog niet hadden bereikt.

Anderzijds is het ook het inkomen, te verwerven uit de voedselproductie, wel zeer conservatief geschat. Alles bijeengenomen, mocht men verwachten, dat het gemengde gezinsbedrijfje, eenmaal tot ontplooiing gekomen, zeker een arbeidsinkomen zou kunnen verwerven van f 5,— per dag. Een publicatie van de Dienst van Economische Zaken („Berichten”, no. 19 van 22 maart 1962) berekende het mogelijke daginkomen uit cacao-productie alleen reeds op f 5,62 per mandag. Dit bedrag komt ten naastebij overeen met het loonniveau omstreeks 1962 in een stedelijk centrum.

Bij een voorzichtige welvaartsprognose, welke afziet van de berekening van secundaire effecten, die het project ongetwijfeld zou hebben gehad op de landelijke economische ontwikkeling en op de competitie van buiten het project gebleven bevolkingsgroepen, komt men tot het volgende beeld:

TABEL 11

1. Bevolkingsbestand,	
a. bij aanvang van project:	80.000 zielen
b. bij einde van project:	112.000 zielen
(gemiddelde bevolkingsgroei per jaar over 20 jr. 2%)	
2. Arbeidspotentieel,	
a. bij aanvang van project:	20.000 manjaren
(25% der totale bevolking)	

- b. bij einde van project: 28.000 manjaren
(25% der totale bevolking)
- 3. Productiewaarde per manjaar, in geld uitgedrukt,
 - a. bij aanvang van project: f 472
 - b. bij einde van project: f 1.300
- 4. Totale bevolkingsproductie, uitgedrukt in geldswaarde,
 - a. bij aanvang van project:
20.000 x f 472 = f 9.440.000
 - b. bij einde van project:
28.000 x f 1.300 = f 36.400.000
- 5. Totale productiegroei tussen begin en einde van project,
 - a. in geld uitgedrukt: f 27.000.000 (afgerond)
 - b. gemiddeld per jaar: 14 %
- 6. Inkomensstijging per hoofd der bevolking,
 - a. over gehele projectduur: 176 %
 - b. gemiddeld per jaar: 8,8 %
- 7. Investerings per jaar in % der aanvangsproductie: 72,6 %

De opgave onder 3a, productiewaarde per manjaar bij de aanvang van het project, is gebaseerd op het cijfer, genoemd in tabel 5 (onder 2.3.) betrekking hebbende op de productiewaarde der zelfvoorzieningshuishouding. Bij bovenstaande berekening van de productie- en welvaartsstijging is uitgegaan van de veronderstelling, dat de verhoging van het arbeidspotentieel identiek zou zijn aan de bevolkingsgroei (conform de verwachtingen van de Agrarische Commissie gesteld op 40% over de projectduur).

Wanneer het niet-arbeidsproductieve deel der totale streekbevolking, opgenomen in de 25 gemeenschapsontwikkelingsprojecten, procentueel sterker zou toenemen tijdens de projecttermijn van 20 jaar, betekende zulks dat de onder 2a en 2b gemaakte veronderstelling van een identiek percentage aan mankracht (25%) geflatteerd was. De verbreding van de piramidale onderbouw van de bevolkingsstructuur zou dan tot gevolg hebben, dat de arbeidsproductieve leeftijdsgroepen weliswaar in aantal zouden toenemen, doch procentueel t.a.v. de totale streekbevolking zouden afnemen. Indien zulks het geval zou zijn en de in het arbeidsproces ingeschakelde mankracht op bijv. 20% der totale bevolking gesteld moest worden bij een niet-productieve onderbouw en piramidetop van 60% tezamen, zou een groter deel der welvaartstoename geabsorbeerd worden door de bevolkingsgroei. De totale

productietoename zou dan slechts rond f 20 miljoen bedragen. Per hoofd van de bevolking zou het inkomen stijgen van rond f 118 per jaar tot f 259. Een stijging derhalve van ca. 5,9% per hoofd der bevolking per jaar tegenover een stijging van ca. 8,8% in bovenstaande berekening.

Tegenover de procentuele toename der niet-productieve leeftijdsgroepen staat echter een verlenging van de gemiddelde levensduur, indien men althans mag aannemen dat als gevolg van betere hygiënische toestanden niet alleen het geboortecijfer stijgt, doch ook het sterftecijfer daalt en de grenzen der arbeidsproductieve leeftijdsklassen verlegd worden. Exacte gegevens zijn hieromtrent niet te geven, doch een verschijnsel als dit kan zeker het productieniveau gunstig beïnvloeden. In elk geval kan men stellen, dat de realisering van een gemeenschapsontwikkelingsproject tot een jaarlijkse inkomensvermeerdering van 6% - 9% per hoofd der aan het project deelnemende bevolking zou hebben geleid.

Het project is nimmer tot uitvoering gekomen, althans niet in de voorgestelde vorm. Ik zou daarvoor de volgende oorzaken willen aanwijzen:

- a) organisatorisch was het Gouvernement tijdens de uitvoering van het werkplan (1954-1956-1958) niet bij machte de gedachte opzet te realiseren;
- b) de gedeeltelijke mislukking van het community-development project in de Nimboran, noodde niet tot verdere pogingen in deze richting;
- c) de agrarische research, met inbegrip van het bodemkundig onderzoek, had vóór 1958 nog niet het stadium bereikt, dat de productie van enig handelsgewas op ruime schaal door de Landbouwvoorlichtingsdienst geïntroduceerd kon worden bij de inheemse bevolking;
- d) de entamering van een project, als voorgesteld door de Agrarische Commissie vereiste een langdurige mentale voorbereiding van de bevolking en een algemeen civilisatie-niveau, dat anno 1955 nog slechts in enkele streken (vnl. Japen, Biak, Nimboran) werd gevonden. Ook de Agrarische Commissie was, blijkens haar rapport, nog niet bij machte streken aan te wijzen, welke in alle opzichten geschikt zouden zijn voor de opzet van een streekontwikkelingsplan;
- e) het voorstel van de Agrarische Commissie, de financiering in handen te leggen van het Welvaartsfonds en de uitvoering in handen van het Gouvernement, was onaanvaardbaar voor de Nieuw-Guinese Overheid (vgl. de slotalinea's van 3.4.).

In de opzet van agrarische streekontwikkelingsprojecten, na 1957-1958 geentameerd in b.v. Mappi en Japen, vindt men vele door de Agrarische Commissie ontvouwde gedachten terug (o.m. individuele productie van

handelsgewassen als „part-time job”; kernvestigingen van gemengde boerenbedrijfjes; huishoudonderwijs, verbetering infra-structuur). Van een aparte vanuit Nederland geleide planorganisatie, i.c. een Welvaartsfonds, en van de oprichting van een „Bureau Landelijke Opbouw” was echter geen sprake. Het streekontwikkelingswerk werd een integraal onderdeel van de activiteiten van de Dienst van Economische Zaken.

Na het voorstel tot stichting van vijftientig gemeenschapsontwikkelingsprojecten, welke een investering van f 137 miljoen zouden vergen, was het zg. „rijstproject Koembe” het kostbaarste ontwikkelingsproject, door de Agrarische Commissie in haar rapport voorgesteld. Het project was geheel in de bedrijfseconomische sfeer gelegen en vertoonde niet, zoals het gemeenschapsontwikkelingsproject, sterke sociale en opvoedkundige facetten. Doel van het project was de zelfvoorziening van Nederlands Nieuw-Guinea te realiseren met het voornaamste volksvoedsel voor de toekomst, t.w. rijst; de beoefening van de veeteelt in grootbedrijf beoogde een efficiënte benutting te verzekeren van braakliggende polders ten gunste van de zelfvoorziening van Nederlands Nieuw-Guinea met vlees. Met de zelfvoorziening t.a.v. rijst alleen zou reeds een belangrijke deviezenbesparing verkregen worden (vgl. 2.4.), terwijl de economische kwetsbaarheid van de volkshuishouding sterk zou worden verkleind.

Protectionistische overwegingen stonden de Agrarische Commissie niet voor ogen. Men meende, dat de entamering van de mechanische rijstcultuur bedrijfseconomisch verantwoord zou zijn en de volkshuishouding niet zou belasten met jaarlijks terugkerende financiële tekorten. Wel oordeelde de Commissie⁴⁴ „het belang van een eigen voedselvoorziening, waardoor 's lands economie een meer stabiele basis verkrijgt en de golven der conjunctuur en een mogelijke verbreking der verbindingen met het buitenland beter zijn op te vangen” zó groot, dat zij tijdelijk enige overheidsbescherming gerechtvaardigd achtte.

De Agrarische Commissie stelde de import-vervangende behoefte aan rijst op 6.000 ton. Onder 2.4. zagen wij reeds, dat deze behoefte zeven tot acht jaar later reeds met ruim 50% was vergroot. De Commissie schatte de behoefte voor de verdere toekomst op 8.000 ton, doch rekende er niet op, dat dit quotum reeds binnen enkele jaren zou worden overschreden.

Men plande de grootte van het rijstbedrijf derhalve op 6.000 ha en bij combinatie met een groot veebedrijf op 12.000 ha. Rijstbouw zou elke 2 jaar

⁴⁴) vgl. literatuurlijst No. 11 (pag. 118)

afgewisseld worden met veeteelt over een zelfde tijdvak. In het ongunstige geval zou per ha één rund worden toegelaten, zodat het veebedrijf 6.000 runderen zou kunnen voeden. Aldus kon een vleesproductie worden bereikt van 400 ton per jaar.

Als vestigingsplaats werd gekozen de kustvlakte tussen Koembe-rivier en Bian-rivier in Zuid Nieuw-Guinea, omdat dat deel van de kustvlakte op de eenvoudigste wijze van zoet water te voorzien zou zijn, terwijl de bodem niet te doorlatend was. In dit gebied vond de Agrarische Commissie een areaal van 10.000 - 12.000 ha „dat vlak, licht begroeid en draineerbaar was, terwijl het bovendien buiten het door de kustbevolking voor aanplantingen gebruikte gebied lag”. De bodemvruchtbaarheid werd matig genoemd, de bodemstructuur goed. Naar het oordeel van de Commissie zou slechts door het toepassen van rotatie met veeweide en door grondbemesting gerekend mogen worden op doorgaande bevredigende opbrengsten. Klimatologisch kwam voor de opzet van een groot-cultuur voor rijst slechts het kustgebied van Zuid Nieuw-Guinea in aanmerking, waar door de nabijheid van Australië een uitgesproken droge tijd wordt aangetroffen tussen juni en november. Dit noodzaakte tot de keuze van een vestigingsplaats op grote afstand van de belangrijkste consumptie-centra van rijst, welke aan de noordkust gelegen waren en ca. 60% van de rijstimport opeisten.

De Agrarische Commissie rekende op een productie van 2 ton ongepelde rijst per ha (equivalent in gepelde rijst: 1,3 ton), zodat het in cultuur te brengen oppervlak bij deze aan de veilige kant gehouden berekening naar haar inzicht ruimschoots in de stijgende behoefte zou kunnen voorzien.

Het zal overigens duidelijk zijn, dat een stijging van de behoefte aan rijst boven het door de Commissie aangenomen consumptiepeil van 6.000 - 8.000 ton het streven naar volledige binnenlandse voorziening met rijst niet in gevaar behoefde te brengen.

Afgezien van wellicht gunstiger opbrengsten per ha op de uitgekozen vestigingsplaats, zouden waarschijnlijk langs de oostelijke oever van de Koembe-rivier of langs de westelijke oever van de Bian-rivier arealen kunnen worden gevonden, geschikt voor natte rijstbouw.

Een summiere rendabiliteitsberekening, door de Commissie gegeven, leidde tot de conclusie dat dit mechanische rijstbedrijf uit commercieel oogpunt levensvatbaar mocht heten, indien men buiten beschouwing liet een bedrag van f 15 miljoen aan cultuurtechnische werken, welke beschouwd moesten worden als te behoren tot normale streekopenlegging en f 5 miljoen voor de rijstverwerkingsinstallaties en de transport- en opslagaccommodatie, welke een eigen rendabiliteit bezaten. De kosten van de „eigenlijke” onderneming

bedroegen dan f 20 miljoen i.p.v. f 40 miljoen. Geen rekening werd gehouden met renteverlies tijdens de bouw of met de opbrengst van een cultuur van tweede gewassen, b.v. katoen of soja.

De jaarlijkse exploitatiekosten werden geraamd op:

a. directe kosten:	f 4,4 mln.
b. indirecte kosten:	f 0,2 mln.
totaal:	<u>f 4,6 mln.</u>

De baten werden geraamd op:

a. verkoop van ongepelde rijst $6.000 \times 2.000 \times f 0,40 =$	f 4,8 mln.
b. verkoop van vlees $6.000 \times 70 \times f 2,00 =$	f 0,84 mln.
(70 kg vleesopbrengst per ha)	
totaal:	<u>f 5,64 mln.</u>

Er zou derhalve een batig saldo zijn van rond f 1 miljoen bij conservatieve becijfering. De Agrarische Commissie concludeerde, dat de op deze wijze becijferde bate 5% bedroeg van het aanlegkapitaal (excl. infra-structuurwerken).

Op de rechteroever van de Koembe-rivier, waar zoet irrigatiewater beschikbaar is, werd een rijstproefbedrijf voorgesteld van 208 ha, verdeeld over twee kavels, elke bestaande uit 17 sub-kavels. Het bedrijf zou op korte termijn moeten worden gevestigd (1954-1956), hetgeen ook geschied is. Minstens twee jaar van mechanische exploitatie zouden moeten verlopen, alvorens een beslissing zou kunnen worden genomen omtrent de vestiging van een groot, mechanisch geëxploiteerd rijstbedrijf van ca. 12.000 ha. De aanleg van de technisch bevoeide en mechanisch bewerkte proefpolder werd in een voortvarend tempo gerealiseerd. Het Uno-rapport 1959 vermeldde reeds een productie van 376 ton gepelde rijst op een beplant areaal van 255 ha. De proefnemingen (o.m. variëteitenonderzoek, bestrijding vogelschade, grondbewerkingsproeven) vonden regelmatig voortgang.

Evenals bij het hierna te behandelen „Houtbedrijf Manokwari” ondervond men grote moeilijkheden bij het zoeken naar bekwame bedrijfsleiders. Dit heeft de continuïteit in het beheer van het proefbedrijf bepaald afbreuk gedaan. Het feit, dat de Directie van het bedrijf in Den Haag zetelde, vereenvoudigde de taak van de bedrijfsleider bovendien niet.

Vier jaar van landbouwkundig onderzoek in de proefpolders te Koerik nabij Merauke waren verstreken, alvorens de „Stichting tot Voorbereiding van Agrarische Bedrijven in Nederlands Nieuw-Guinea” de conclusie kon

trekken, dat de vestiging van een grootbedrijf voor machinale rijstcultuur in dit gebied verantwoord leek uit agrarisch en cultuurtechnisch oogpunt. De kosten van deze research waren aanzienlijk geweest en beliepen ultimo 1960 een bedrag van meer dan f 8 miljoen. Deze hoge prijs voor het voorbereidende onderzoek werd gerechtvaardigd door de voor Nieuw-Guinea-begrippen omvangrijke investeringen, welke de verwezenlijking van het Koembe-project met zich mede zouden brengen. Het Koembe-rijstproject was in elk geval uit landbouwkundig en cultuur-technisch oogpunt grondig voorbereid.

In oktober 1960 diende de Nederlandse Regering bij de Europese Economische Gemeenschap te Brussel het ontwerp-project voor de stichting van een mechanisch rijstbedrijf te Koembe in, te financieren uit de middelen van het Ontwikkelingsfonds. Het voorstel behelsde de aanleg van een uit de Koembe-rivier te voeden irrigatiestelsel en de vestiging van een rijstbedrijf ter grootte van netto 3.750 ha, te realiseren binnen een tijdsbestek van vijf jaar. De jaarproductie van het mechanische grootbedrijf, te bereiken na ongeveer vijf jaar, werd geraamd op 13.125 ton droge ongepelde rijst. De uit te leveren hoeveelheid consumptierijst werd gesteld op 8.750 ton, terwijl daarnaast 1.850 ton fijnbreuk, zemelen en slijpmeel voor verkoop beschikbaar zou komen.

De oogstramingen voor de productie van droge ongepelde rijst waren in de eerste lezing van het ingediende project-ontwerp voor de hoofdoogst gesteld op 2,5 ton per ha en 2,0 ton voor de tweede oogst. In tweede lezing, opgesteld na ontvangst van de officiële E.E.G.-reactie op het project-voorstel, werd de bovengenoemde raming verhoogd tot 2,75 ton per ha voor de hoofdoogst (3.750 ha) en 2,2 ton per ha voor de tweede oogst (1.875 ha). De totale jaarproductie kwam te liggen op 9.625 ton gepelde rijst en 2.000 ton bijproducten.

De aanvankelijke opzet, een rijstbedrijf gecombineerd met een veebedrijf, liet men vallen toen berekeningen uitwezen, dat het gebruik van braakliggende velden voor de teelt van tweede gewassen meer profijt zou opleveren en minder hoofdbrekens zou kosten dan de opzet van een groot veebedrijf. De totale kosten van het project werden in eerste en tweede lezing geraamd op f 47,2 miljoen (f 13,1 miljoen rekeneenheden).

De investeringskosten werden als volgt uitgesplitst:

1. weg- en waterbouwkundige werken	f 10,2 miljoen
2. bedrijfsvoorzieningen	f 10,9 miljoen
3. cultuurtechnische werken	f 14,2 miljoen

4. machinepark	f 4,1 miljoen
5. algemene kosten, regie	f 3,5 miljoen
6. onvoorziene kosten	f 4,3 miljoen

De productiekosten bij volledige bedrijfsexploitatie werden berekend op ca. f 396 per ton ongepelde rijst; de gemiddelde opbrengst, omgeslagen over de 8.750 ton consumptierijst, werd gesteld op ca. 652 per ton fob Merauke. Tussen totale productiekosten ad f 5,2 miljoen en totale opbrengst ad ca. f 5,7 miljoen zou derhalve een winstmarge liggen van ongeveer f 0,5 miljoen. De verliezen, geschat op f 1,5 miljoen gedurende de aanloopperiode van drie tot vier jaar, zouden ten laste komen van de begroting van het Gouvernement van Nederlands Nieuw-Guinea. Het project werd gemotiveerd met:

- a. het belang van de volksgezondheid bij de productie van ongepolijste of slechts gedeeltelijk gepolijste rijst;
- b. het belang van de zelfvoorziening van het land met elementaire voedingsmiddelen; deviezenbesparing ad ca. f 5 miljoen;
- c. werkgelegenheid voor de lokale bevolking;
- d. aanmoediging van de bevolkingsrijstbouw rondom het bedrijf.

Wat dit laatste betreft, werd in het project rekening gehouden met de drainage en bevoeiing van een areaal van 2.500 ha, gelegen in de nabijheid van het mechanische rijstbedrijf. Dit areaal zou geschikt zijn voor de beoefening van de bevolkingsrijstbouw met eenvoudige mechanische middelen. Ongeveer 1.000 autochtone gezinsbedrijfjes zouden de gelegenheid krijgen zich daar te vestigen en kunnen profiteren van de steun van het centrale bedrijf voor zaadlevering, ziektebestrijding, het gebruik der bevoeiingswerken en de afzet van de bevolkingsproductie.

De mogelijkheid werd geopperd, dat in een later stadium het gemechaniseerde rijstbedrijf verkaveld zou worden in ca. 1.500 gezinsbedrijfjes, coöperatief georganiseerd met het oog op de exploitatie van de cultuurtechnische installaties, de rijstpellerij en de organisatie van de rijstverkoop.

Tussen 15 november en 4 december 1960 bezocht een kleine delegatie van het Directoraat-Generaal voor de Ontwikkeling van Landen en Gebieden Overzee van de E.E.G. dit gebiedsdeel, o.m. ter bestudering van het Koembe-project. In januari 1961 bracht deze delegatie rapport uit.⁴⁵

Hoewel de mogelijkheid werd opengelaten voor een bevredigende beant-

⁴⁵) vgl. literatuurlijst No. 80

woording van de vele gestelde vragen en geuite bezwaren, was de voorlopige conclusie tamelijk negatief en stond de delegatie zeer huiverig tegenover het financieren van dit project. De bezwaren waren gedeeltelijk van landbouwkundige en cultuurtechnische aard, gedeeltelijk van organisatorische en bedrijfseconomische aard.

De eerstgenoemde bezwaren (bijv. rivierdebiet en zoutgehalte) vallen buiten het bestek van dit geschrift. Vermeld zij slechts, dat de opmerkingen daarentrent kennelijk wel tot tevredenheid van het Directoraat-Generaal konden worden beantwoord.

Ernstiger echter waren de bezwaren, ingebracht tegen de organisatorische opzet van het bedrijf als westerse cultuuronderneming buiten de sfeer der bevolkingsproductie. De delegatie klaagde voorts over de geringe detaillering van het voorgelegde financieringsschema en over de vage kostenverdeling naar soort der investeringen (woningen en gebouwen, fabrieksuitrusting, machinepark e.d.). Het globale karakter der verstrekte gegevens bemoeilijkte het verkrijgen van inzicht in de waarde en betrouwbaarheid der bedrijfs-calculation.

Het belang, dat de bevolking zou hebben bij de uitvoering van het project, werd betwijfeld o.m. op grond van een door de delegatie verkregen inlichting over de omvang van het autochtone rijstverbruik, hetwelk slechts 40% zou bedragen van het totale verbruik.

Dit was een onjuiste inlichting, welke vermoedelijk steunde op locale waarnemingen in Zuid Nieuw-Guinea. Daar vormde dit verbruik inderdaad een geringer percentage van het totale verbruik dan in de Afdelingen Hollandia, Geelvinkbaai en West Nieuw-Guinea het geval was. Voor de berglandbevolking zou de rijst, zo meende de delegatie voorts, vanwege de hoge kosten van luchtvracht onbetaalbaar blijven. Gevraagd werd voorts, of er geen concreet schema bestond voor de ontginning van de 2.500 ha, welke gereserveerd zouden worden voor bevolkingsproductie van rijst. Dit laatste was uiteraard niet het geval. Dit plan en het plan om t.z.t. het gehele grootbedrijf te verkavelen ten gunste van autochtone kleinbedrijven viel immers moeilijk te rijmen met het karakter der mechanisch bedreven rijstteelt op kapitaalintensieve basis. Deze suggestie was naar mijn mening dan ook slechts gedaan, om het project als zodanig gemakkelijker verteerbaar te maken voor de Europese Commissie.

Deze ging n.l. uit van de principiële gedragslijn, dat het Ontwikkelingsfonds slechts diè projecten in de productieve sfeer zou financieren, welke rechtstreeks aan de inheemse bevolking ten goede zouden komen.

Naar mijn opvatting was dit wel een juiste gedragslijn. Het behoefde echter

geenszins te impliceren, dat een mechanisch opgezet grootbedrijf, in handen van het Gouvernement of van een overheidsstichting, *per sé* strijdig zou zijn met de bevolkingsbelangen. In een later stadium van ontwikkeling zouden behalve administratieve en technisch-uitvoerende functies zeker ook de algemene leiding van het bedrijf meer en meer in handen gelegd zijn van bekwame autochtone krachten. In elk geval kon reeds uit de gestelde vragen worden afgeleid, dat het Directoraat-Generaal het bevolkingsbelang sterk verbonden achtte met directe participatie van de bevolking in economische ontwikkelingsprojecten, niet slechts als consument van het product doch ook als producent.

Ernstige bezwaren rezen bij de E.E.G.-delegatie tegen de naar haar mening te optimistische schatting van het te verwachten exploitatie-overschot ad f 500.000.—. Bij het geringe houvast aan de kostenbegroting van het rijstbedrijf en de daaruit te voorschijn komende fob-prijs (ex steiger Koembe) calculeerde de delegatie terug naar de fob-prijs vanuit een aanvaardbaar geachte consumentenprijs. Deze werd gesteld op f 0,80 per kg, een gemiddelde van de officiële prijszettingen voor alle kustplaatsen gedurende de laatste jaren. De delegatie betrok derhalve de binnenlandse distributiekosten bij haar beschouwingen en kwam daarbij tot de schokkende conclusie, dat de in het projectdossier opgegeven productiekosten met ca. 19% verlaagd zouden moeten worden, zo men de Koembe-rijst inderdaad voor dezelfde consumentenprijs als de rijst uit Thailand op de binnenlandse markt wilde brengen met behoud van de toch al krappe winstmarge van ca. 10% voor het rijstbedrijf. De cif-prijs van Koembe-rijst zou derhalve ten naastebij tot het peil van de cif-prijs van rijst ex Thailand teruggebracht moeten worden. Zonder een dergelijke verlaging van de productiekosten zou het bedrijf in plaats van een jaarlijkse winst van f 0,5 miljoen een verlies maken in dezelfde orde van grootte. De delegatie schatte de bedrijfsopbrengsten bij een eindprijs van f 0,80 per kg ca. f 1 miljoen lager dan de ontwerpers van het project.

In mei 1961⁴⁶ reageerde de Nederlandse Regering in een uitvoerig gedocumenteerde uiteenzetting op het hierboven geschetste voorlopige standpunt van de E.E.G. Medegedeeld werd, dat de oogstramingen in het oorspronkelijke plan te laag waren gesteld en verhoogd moesten worden van 2,5 ton ongepelde rijst per ha voor de hoofdooft tot 2,75 ton per ha. Dit beïnvloedde uiteraard het rendementsbeeld in gunstige zin. Ook de leverantie van dieselolie in bulk in plaats van in vaten zou de exploitatiekosten drukken.

⁴⁶) vgl. literatuurlijst No. 80

De distributiekosten van Koembe-rijst, zo werd voorts betoogd, zouden lager liggen dan door de E.E.G.-delegatie was berekend. De berekening, gemaakt door de delegatie, bevatte immers calculatiefactoren, welke volkomen identiek waren aan die, welke de prijsvaststelling voor uit Thailand geïmporteerde rijst beheersten. Dit was naar mijn mening inderdaad niet juist. Zo behoefde de Koembe-rijst bij de kortere transportafstand geen verpakking in dubbele zakken; het geldende binnenlandse transporttarief voor rijst zou zeker kunnen worden verlaagd bij een sterk verhoogd aanbod; de rentefactor en de assurantiekosten konden lager worden gesteld, terwijl de importeursmarge vervangen kon worden door een iets lagere grossiersmarge.

De eindconclusie van het Nederlandse antwoord was, dat de Koembe-rijst inderdaad tegen de door de E.E.G. bepaalde normprijs *en détail* kon worden verkocht, terwijl de exploitatiewinst — bij de gecalculerde stijging van de totale opbrengst van f 5,8 miljoen tot f 6,1 miljoen — zou stijgen tot f 800.000. De fob-prijs van Koembe-rijst, thans teruggebracht van f 652 per ton tot ca. f 618 per ton vnl. als uitvloeisel van de hogere oogstramingen, zou weliswaar nog steeds hoger liggen dan de fob-prijs van rijst uit Thailand (ca. f 530 per ton), doch lagere vracht- en andere distributiekosten zouden dit nadelige prijsverschil neutraliseren en tot dezelfde consumentenprijs leiden. De opbrengst der bijproducten werd in tweede versie geschat op f 200.000.

Zoals te verwachten was, overtuigden de in de tweede lezing aangevoerde argumenten de E.E.G.-autoriteiten niet. Men oordeelde het Koembe-project technisch goed voorbereid, doch economisch niet levensvatbaar. Sceptisch stond men vooral tegenover de hogere opgave van de productie per ha, welke het exploitatiebeeld plotseling verhelderde. Deze hogere oogstraming vond steun in productiegegevens over rijstarealen, ten Oosten van de rivier de Maro gelegen en in vroegere jaren bewerkt door Javaanse kolonisten. De opbrengsten van de proefvelden van het rijstbedrijf te Koembe waren echter tot 1960 meestal onder de 2,0 ton per ha gebleven, hetgeen de scepsis van de E.E.G.-autoriteiten wel verklaarde.

De in de tweede lezing verhoogde oogstramingen moesten wel de indruk wekken van een geforceerde poging van Nederlandse zijde om de prijscalculatie sluitend te maken.

In maart 1962⁴⁷ volgde de afwijzing van het projectvoorstel door de Europese Commissie. De motivering van deze afwijzing kan als volgt worden samengevat:

⁴⁷) vgl. literatuurlijst No. 80

1. mechanische rijstcultuur, van het soort als in Koembe gepland, heeft zich nergens in Afrika of Amerika in voldoende mate rendabel getoond;
2. de rendabiliteitsberekening voor het Koembe-project is dermate marginaal, dat binnen een redelijk tijdsverloop geen winstgevende exploitatie verwacht mag worden.

Men mag aannemen, dat naast deze twee uitgesproken argumenten ook de principieel afwijzende houding van de E.E.G. tegenover de constructie van een westers grootbedrijf, geëxploiteerd met mechanische middelen en zonder directe bevolkingsparticipatie, van beslissende betekenis is geweest bij het bepalen van het definitieve standpunt. Het zal het Directoraat-Generaal bovendien niet ontgaan zijn, dat in Nederland zowel als in Nederlands Nieuw-Guinea de meningen over de mérites van het Koembe-project nogal uiteenliepen.

Dit zal de twijfel, van het begin af gekoesterd door de verantwoordelijke E.E.G.-autoriteiten, wellicht versterkt hebben.

Uit het feit, dat de exploitatie van de proefpolder na deze afwijzing voortging, terwijl ook de cultuurtechnische voorbereidingen voor de uitvoering van het project werden voortgezet, kan men concluderen dat de Nederlandse Regering zich niet zonder meer bij deze beslissing had neergelegd. Wellicht was men voornemens in een later stadium met een herzien ontwerp een nieuw beroep te doen op E.E.G.-financiering of had men besloten de uitvoering van het plan uit eigen begrotingsfondsen te bekostigen.

In deze mening word ik gesterkt door het feit, dat men geen publiciteit heeft gegeven aan de afwijzing van het Koembe-project door de E.E.G. Ik geloof echter, dat de E.E.G. terecht haar goedkeuring aan dit projectvoorstel heeft onthouden, hoe teleurstellend deze beslissing ook mocht zijn na de vele voorbereidende arbeid, die reeds in het project-ontwerp geïnvesteerd was.

Welke calculatiewijze ook de juiste mocht zijn geweest, in elk geval stond vast, dat de rendabiliteit van het bedrijf inderdaad dermate marginaal zou zijn geweest, dat een geringe tegenslag bij de exploitatie de onderneming tot een verliesgevende affaire zou hebben gemaakt. Een voortdurend beroep op subsidiëring van gouvernementswege was dan onvermijdelijk geweest.

Zou het bedrijf uit het oogpunt van rendabiliteit wél gunstige perspectieven hebben getoond, dan had een beroep op fondsen van andere internationale instellingen als de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling meer in de lijn gelegen dan een beroep op E.E.G.-fondsen. Onder 4.1. blijkt voorts, dat bij goedkeuring van de andere in 1962 bij het Ontwikkelings-

fonds in behandeling zijnde projectvoorstellen voor Nieuw-Guinea het gehele voor toewijzing aan dit gebiedsdeel beschikbare bedrag vrijwel zou zijn uitgeput.

Naar mijn inzicht had de Nederlandse Regering verstandiger gehandeld met een tijdige intrekking van dit projectvoorstel, waarvan de afwijzing onontkoombaar leek. Het had aanbeveling verdiend daarbij een grondig onderzoek in het vooruitzicht te stellen naar de mogelijkheid om het project op een geheel andere wijze op te zetten. Ik denk met name aan de drainage en irrigatie van een areaal van 1.000 ha, waarop vierhonderd geselecteerde autochtone gezinnen in de gelegenheid konden worden gesteld een bedrijfje te stichten van 2½ ha grootte ter beoefening van de natte rijstbouw. Een centraal verwerkingsbedrijf, op coöperatieve leest geschoeid of opgezet als inheemse maatschappij op aandelen, zou dan eenvoudige machinale middelen ter beschikking hebben kunnen stellen voor gezamenlijk gebruik.

De productie had gericht kunnen worden (in eerste instantie althans) op de voorziening in de regionale behoeften van de Afdelingen Zuid Nieuw-Guinea en Fak-Fak ter vermindering van hoge transportkosten naar havens, gelegen aan de noordkust. Credietverstrekking aan de jonge boerengezinnen had hen de gelegenheid geboden gedurende de eerste jaren hun levensonderhoud veilig te stellen, terwijl ook de woningen en bedrijfsinventaris in de credietverstrekking betrokken hadden kunnen worden.

Een dergelijk streekplan zou aangesloten hebben bij de gevestigde tradities in de rijstcultuur van Zuid Nieuw-Guinea, beoefend door Indonesische kolonisten in de vorm van kleinlandbouw. Het productiesysteem zou vrijwel identiek zijn geweest aan de exploitatiemethode, in het vooruitzicht gesteld voor het areaal van 2.500 ha, rondom het machinale grootbedrijf gelegen en bestemd voor de vestiging van kleine boerenbedrijven.

Een dergelijk plan zou ook beter hebben gepast in het algemene agrarische beleid, dat gericht was op de vestiging van autochtone gezinsbedrijven voor de teelt van handelsgewassen met behulp van overheidscredieten en met ruggesteun van centrale verwerkingseenheden.

Ongetwijfeld was het streven naar zelfvoorziening van Nieuw-Guinea met rijst — als het toekomstige hoofdvoedsel van de zich op uitheemse levensgewoonten oriënterende Papoea — in zich gezond. Een beroep op de noodzaak van internationale arbeidsverdeling was t.a.v. de productie van dergelijke elementaire voedingsmiddelen op strategisch-economische gronden onaanvaardbaar voor het Gouvernement. Een dergelijk standpunt zou trouwens elke economische ontwikkeling van dit gebiedsdeel onmogelijk

hebben gemaakt. Daarbij zou immers blijken, dat het prille stadium van economische ontwikkeling met het daaraan inhaerente hoge kostenpeil op zich zelf reeds een beletsel vormde voor de opzet van industriële bedrijven, welke zouden kunnen concurreren met de goedkope arbeid van Z. O. Azië. Deze overweging mocht er anderzijds niet toe leiden, dat „tot elke prijs” kapitaalintensieve projecten werden geëntameerd van een allure, welke geenszins paste bij de algemeen-economische situatie, waarin het land verkeerde. De gang van zaken bij de opzet van het machinale „Houtbedrijf Manokwari”, hierna te bespreken, kon in dit opzicht een waarschuwend voorbeeld zijn.

Een bescheidener project, minder kostbaar en méér aangepast aan de op kortere termijn bij de bevolking te kweken technische bekwaamheden, zou op den duur ongetwijfeld het vraagstuk van de zelfvoorziening van Nieuw-Guinea met elementaire levensbehoeften dichter bij een oplossing hebben gebracht.

Een streekontwikkelingsproject, als hierboven in grote trekken geschetst, zou waarschijnlijk voor het Directoraat-Generaal aanvaardbaar zijn geweest, indien rendabiliteitsberekeningen de uitvoerbaarheid ervan zouden hebben bewezen tijdens een grondig bedrijfseconomisch onderzoek. Daarmede zou de herindiening van het Koembe-rijstproject in geheel herziene versie een goede kans hebben gemaakt voor financiering uit de E.E.G.-fondsen, tijdens de tweede associatie-periode beschikbaar te stellen.

De Agrarische Commissie⁴⁸ beval voorts de oprichting aan van twee houtbedrijven, n.l.

- 1) een middelgroot houtbedrijf met een productiepotentieel van ca. 12.000 m³ per jaar, te vestigen in Manokwari;
- 2) een klein houtbedrijf met een productiepotentieel van 1.000 - 2.000 m³ per jaar te vestigen te Merauke.

Onder „houtbedrijf” verstond de Agrarische Commissie een machinale zagerij met bosexploitatie en aanvoer van dolken. Bij de te verwachten toeneming van economische activiteiten voorzag de Commissie een verdubbeling van de houtbehoefte, welke in 1954 10.000 - 12.500 m³ bezaagd hout bedroeg (waarvan binnenlandse productie: ca. 2.700 m³). In Australisch Nieuw-Guinea lag het houtverbruik op ongeveer 25.000 m³ per jaar

⁴⁸) vgl. literatuurlijst No. 11 (pag. 208 t/m 216)

(bij houten woningbouw). De stichting van twee efficiënt en regelmatig producerende houtbedrijven zou kunnen leiden tot het ontstaan van meubelmakerijen en timmerfabrieken, terwijl de Agrarische Commissie hierdoor op langere termijn ook de mogelijkheden vergroot achtte voor de vestiging van een fineer-, triplex- en houtvezelplatenindustrie. Actuele bestaansmogelijkheden zag de Agrarische Commissie in de aanloopfase van een agrarische ontwikkeling voor deze industrieën nog niet. De opzet van papierpulp- en cellulosefabricage achtte de Agrarische Commissie evenmin opportuun, al zou deze industrie in de verre toekomst van grote betekenis kunnen worden voor de exploitatie van gemengde loofhoutbossen in Nieuw-Guinea.

Na hetgeen over de opzet van een mechanisch rijstbedrijf is gezegd, zal het niet verwonderen, dat de Commissie eveneens pleitte voor een gemechaniseerd en kapitaal-intensief opgezet houtbedrijf, dat dank zij een optimale productie tot relatief lage kosten zou komen per eenheid product. Als vestigingsplaats koos men het uit het oogpunt van afzet van het gereede product geografisch gunstig gelegen Manokwari. De bosexploitatie zou geschieden:

- a. in de vlakte van Momi en Ransiki;
- b. in de bossen van Oransbari;
- c. in de omgeving van Manokwari;
- d. in het middengedeelte van Noemfoor.

Ten opzichte van de onder a t/m d genoemde bosgebieden met ca. 20.000 ha (oogst 40 m³ zaagdolkenhout van marktwaardige houtsoorten per ha) lag Manokwari centraal. Bij een jaarlijkse aanvoer van 24.000 m³ rondhout met een zaagrendement van 50% mocht men de grondstoffenvoorziening voor minstens 30 jaar gegarandeerd achten voor de te Manokwari te stichten houtzagerij (economisch oogstbare houtmassa 800.000 m³).

De ligging van het bedrijfsterrein vlak naast de te bouwen „Scheepswerf van Konijnenburg” was gunstig te noemen met het oog op het onderhoud der bedrijfsapparatuur. Naar de mening van de Commissie behoefde ook de arbeidsvoorziening te Manokwari geen zorgen te baren.

De hoge kosten van zeetransport naar Zuid Nieuw-Guinea deed de Agrarische Commissie besluiten voor die streek een eigen houtbedrijf met een beperkt potentieel voor te stellen. De vestigingsplaats zou uiteraard Merauke zijn. Het voorzieningsgebied van deze zagerij zou het oeverbos zijn langs Merauke-, Koembe- en Bianrivier.

De grondstoffenaanvoer zou voor beide bedrijven met lichters en sleepboten geschieden, ofschoon de Commissie wegaanleg van Manokwari naar het

houtareaal van Oransbari gewenst en mogelijk achtte. De kosten hiervan werden getaxeerd op f 1,5 — f 2,0 miljoen.

De kapitaalsinvesteringen, vereist door de oprichting van het houtbedrijf te Manokwari, schatte de Commissie op f 4 miljoen, inclusief f 1 miljoen bedrijfskapitaal. Voor Merauke werd de investeringsbehoefte geschat op f 500.000.

De jaarlijkse productiekosten zouden bij afschrijving der kapitaalsuitgaven (excl. wegaanleg Manokwari—Oransbari) over een driejarige periode in totaal f 1,5 miljoen belopen of wel rond f 125 fob per m³, voor bezaagd hout (onder optimale productie-omstandigheden).

Met het oog op de nodige bewegingsvrijheid in de bedrijfsvoering zouden de voorgestelde houtbedrijven worden ondergebracht in een „Stichting voor houtverwerkingsbedrijven”.

De Agrarische Commissie bepleitte de liquidatie van de bestaande gouvernementszagerijen te Sorong en Hollandia:

„Wat betreft de Gouvernementszagerijen te Sorong en Hollandia (Hamadi) kan worden opgemerkt, dat deze niet efficiënt zijn uitgerust en sukkelen met een onvoldoende aanvoerapparaat. De voeding is daardoor moeilijk en duur, terwijl voorts te Sorong het werkvolkvraagstuk bijzonder lastig is en de afscheep via de N.N.G.P.M. accommodatie ook bezwaren heeft. In een verslag over 1952 schrijft het hoofd van de Dienst van het Boswezen van Nieuw-Guinea o.m., dat het niet mogelijk is binnen een straal van 200 km van Sorong 20.000 m³ ruw hout per jaar gedurende een periode van 10 jaren te kappen op een rendabele basis, terwijl later door deze Dienst wordt medegedeeld, dat voldoende houtvoeding slechts voor maximaal 5 jaren is verzekerd. Kortom, Sorong heeft tegenover de voordelen der ligging in een belangrijk consumptiecentrum vele nadelen, waardoor het als vestigingsplaats voor een groter zagerijbedrijf niet in aanmerking komt. Van het zagerijbedrijf te Hamadi (Hollandia) kan dit niet in die mate worden gezegd, doch ook dit bedrijf verkeert niet in gunstige omstandigheden, terwijl voor een grotere opzet de aanvoer vooralsnog onzeker is.

Zoals reeds onder hoofdstuk IV par. 4 werd vermeld, komt na in bedrijfstelling van de door de Commissie voorgestelde zagerij te Manokwari, handhaving van de bovengenoemde Gouvernementszagerijen te Sorong en Hollandia niet meer nodig voor. De houtvoorziening van Hollandia en Sorong vanuit Manokwari brengt weliswaar extra transportkosten mee, maar dit nadeel weegt naar het inzicht van de Commissie niet op tegen de voordelen van goedkopere productiemogelijk-

heden in een middengroot centraal bedrijf als te Manokwari, waarvan de gunstige vestigingsfactoren reeds werden belicht."

De vestiging van een gecentraliseerd houtbedrijf te Manokwari is, volgens de voorstellen van de Agrarische Commissie, gerealiseerd in 1955/1956. De productie nam in mei 1956 een aanvang. Het bedrijf beschikte over een modern machinepark, een haven en dolkenvijver, droogloodsen en een reparatie-inrichting. Een impregneer-installatie ontbrak aanvankelijk. Aan het bedrijf werden ca. 300 arbeidskrachten verbonden, w.o. Chinese arbeidskrachten gecontracteerd in Hongkong en Singapore. De arbeidsmarkt in Nieuw-Guinea bood dus kennelijk niet voldoende aanbod van meer geschoolde arbeidskrachten.

De oprichting van een machinaal houtbedrijf te Merauke bleef achterwege; een gouvernementszagerij, geëxploiteerd door de Residentie Waterstaatsdienst en een Missie-zagerij, beide in Merauke gevestigd, bleken, afgezien van incidentele aanvoeren ex Manokwari, in de streekbehoefte te kunnen voorzien. De gouvernementszagerij betrok het hout voor een belangrijk deel van een particulier houtkapbedrijf, gevestigd in de Onderafdeling Asmat, welke de autochtone bevolking inschakelde voor de levering der stammen. Het houtbedrijf te Manokwari heeft zich minder gunstig ontwikkeld en ook trager dan de Agrarische Commissie had voorzien. De productie had het volgende verloop:

Jaar	Productie van bezaagd hout in m ³
1957	3.140
1958	5.100
1959	8.180
1960	8.207
1961	8.231

Het gestelde productiedoel (12.000 m³) werd dus nimmer bereikt.

De gemiddelde productiekosten per m³ bezaagd hout, door de Agrarische Commissie gesteld op f 125 per m³ fob, beliepen in werkelijkheid een bedrag van ca. f 313. Dit verschil vloeide niet alleen voort uit onderproductie, doch werd mede veroorzaakt door hogere kosten van bosexploitatie, van zeetransport voor het ruwhout en van verwerkingskosten.

De kostprijs per m³ was voor 1963 als volgt opgebouwd:

kostprijs rondhout loco werf	f 46,94	
kostprijs uitgedrukt in bezaagd hout		f 104,31
verwerkingskosten		f 59,29
yardkosten		f 18,70
afvoer afval		f 5,72
expeditiekosten		f 13,54
verkoopkosten		f 0,75
impregneerkosten		f 6,05
algemene kosten		f 39,74
afschrijving		f 65,00
kostprijs af fabriek		<hr/> f 313,10

Deze kostprijs was gebaseerd op productie en afzet van 10.000 m³ bezaagd hout (waarvan 2.000 m³ export). Het exploitatieverlies voor 1963 werd geraamd op ca. f 375.000. De gemiddelde verkoopprijs voor Matoa bedroeg f 215 loco bedrijf, voor Intsia f 315.

Het behoeft niet te verwonderen, dat de productiekosten voor bezaagd hout bij het „Houtbedrijf Manokwari” niet onderdeden voor die van de Boswezen-zagerij te Sorong. Voor deze zagerij werden de productiekosten per m³ bezaagd hout van diverse soorten in 1953 op gemiddeld f 299 becijferd, ca. 40 - 50% hoger dan in Australisch Nieuw-Guinea. De conclusie van de Agrarische Commissie, dat bij een rationele werkwijze in een goed uitgerust, gecentraliseerd houtbedrijf de binnenlandse houtprijzen sterk zouden dalen, is dan ook door de feiten gelogenstraft. Het prijsniveau in Australisch Nieuw-Guinea, variërend van f 217 per m³ voor „select quality” tot f 180 voor 2de klas houtsoorten,⁴⁹ bleef aanzienlijk beneden het houtprijzniveau in Westelijk Nieuw-Guinea. Afgezien van soms hogere binnenlandse prijsnoteringen, waren ook de lange leveringstermijnen van het „Houtbedrijf Manokwari” oorzaak dat de grote bouwbedrijven tenslotte weer de voorkeur gaven aan plaatsing van aanvullende orders in Singapore (1958).

Het Gouvernement, indirect de voornaamste afnemer van bezaagd hout ten behoeve van haar aan particuliere bouwbedrijven gegunde bouwprojecten, besloot in 1959 het „Houtbedrijf Manokwari” en andere binnenlandse zagerijbedrijven te beschermen door in het contract het gebruik van binnenlandse houtsoorten imperatief voor te schrijven bij bouw voor gouvernementsrekening. Van dit voorschrift werd afgeweken, wanneer de betrokken

⁴⁹ vgl. literatuurlijst No. 11 (pag. 136)

bouwmaatschappij kon aantonen, dat tijdige leverantie van de gevraagde houtsoorten en maten alleen verzekerd was bij plaatsing van de order in het buitenland. De gemiddelde prijs cif Hollandia van uit Singapore geïmporteerde keruing (2e kwaliteit) bedroeg f 280 per m³ (geïmpregneerd). Het Houtbedrijf Manokwari leverde niet-geïmpregneerde matoa voor een cifprijs Hollandia van f 270.

De prijs van ijzerhout bedroeg cif Hollandia:

ex Houtbedrijf Manokwari f 370

ex Singapore (standard and better) f 340 (geen bestekmaten).

De import ex Singapore in 1961 bedroeg ca. 1.300 m³ bij een totale binnenlandse houtproductie van 11.500 m³.

De realisering van het door de Agrarische Commissie voorgestelde houtproject heeft weliswaar geleid tot een viervoudige binnenlandse productie van bezaagd hout in 1961 vergeleken met 1953, doch deze ontwikkeling ging niet gepaard met de vestiging van een concurrerend kostenniveau. Geen wonder derhalve, dat het binnenlandse houtverbruik sedert 1954 niet noemenswaardig steeg.

Achteraf kan men het betreuren, dat aan het streven naar centralisatie van de houtproductie de bestaande gouvernementszagerijen ten prooi zijn gevallen. Het ware beter geweest, indien kleinere, minder kapitaal-intensieve houtbedrijven waren opgezet in de Residentie-hoofdplaatsen Hollandia, Biak, Manokwari, Fak-Fak en Merauke met een regionaal afzetgebied, dat geen hoge zeevracht meebracht voor transport van de productieplaats naar de afnemer. Voor Hollandia had men kunnen volstaan met de plaatsing van een nieuwe zagerij-installatie op het bestaande emplacement van het Boswezen en met de entamering van een gouvernementele bosexploitatie aan de overzijde van de Humboldtbaai te Holtekang. Op deze wijze had men zichzelf niet alleen de hoge kosten van zeetransport bespaard doch ook de veelvoudige claims, welke daaruit voortvloeiden. Bovendien zou het, mede door participatie van particuliere bouwmaatschappijen, mogelijk zijn geworden te komen tot een betere bedrijfsorganisatie en een meer efficiënte bedrijfsvoering (o.m. lagere overhead-kosten, productie-planning afgestemd op de lokale vraag) dan mogelijk was gebleken voor het „Houtbedrijf Manokwari”, afhankelijk van een in Nederland zetelende directie. Ook de stimulans, welke van dergelijke regionaal gebonden houtbedrijven zou zijn uitgegaan op de vestiging van een inheemse, houtverwerkende kleinnijverheid in stedelijke centra, was ongetwijfeld groter geweest, dan het geval was bij de vestiging van een gecentraliseerd houtbedrijf te Manokwari.

Bij bovenstaande behandeling van de door de Agrarische Commissie voorgestelde ontwikkelingsprojecten zou wellicht de mening kunnen postvatten, dat haar adviezen zich beperkten tot een aantal in concrete projectvorm gegoten ontwikkelingsplannen. Dit was echter niet het geval.

De Agrarische Commissie heeft een waardevolle schets gegeven van de feitelijke agrarische situatie in Australisch en Nederlands Nieuw-Guinea. Ze heeft daarbij ook de haars inziens bestaande ontwikkelingsmogelijkheden en ónmogelijkheden afgetast. Buiten de sector van direct-productieve projecten en afgezien van de gepropageerde opzet van een breed georiënteerd research-apparaat, gaf zij waarschuwingen, verstrekte adviezen of deed suggesties in min of meer algemene termen omtrent vraagstukken van economische of sociale aard. Met betrekking tot de productie van sago, copal, rotan alsmede tot coöperatieve bevolkingshoutkap gaf de Agrarische Commissie aanbevelingen op het stuk van kwaliteitsverbetering en productieverhoging. Zo gaf zij in overweging een onderzoek in te stellen naar mogelijke exploitatie van maagdelijke sago-arealen voor de productie van sagomeel voor export; een voorstel, dat leidde tot de opzet van een mechanisch proefbedrijf op het sago-rijke eiland Salawati in de Radja Ampat.

Het rapport van de Commissie van Advies inzake de agrarische ontwikkelingsmogelijkheden in Nieuw-Guinea gaf derhalve een keur van aanbevelingen op het terrein van het economische ontwikkelingsbeleid.

Men kon critiek leveren op de doelmatigheid van sommige agrarische projecten, sceptisch staan tegenover het mogelijk geachte verwezenlijkingstempo bij andere projecten of bezwaren koesteren tegen het voorgestelde organisatorische „frame” van het agrarische ontwikkelingswerk.

Dit alles nam niet weg, dat het rapport ondanks de bescheiden titel welke het droeg, in feite een langlopend en gevarieerd werkprogram ontvouwde, waarbij zowel de wenselijkheid van fundamentele agrarische research als de noodzaak van snelle productiviteitsverhoging werd onderkend. De critiek, vanuit het overheidsapparaat in Nieuw-Guinea op het rapport geuit, betrof dan ook vooral de voorgestelde institutionele opzet van het ontwikkelingsprogram. Deze baseerde zich op een rechtstreeks vanuit het moederland gedirigeerd agrarisch planbeleid. Gouverneur van Baal heeft zich terecht tegen een dergelijke typisch koloniale bewindvoering vanuit het moederland verzet. Een dergelijke bewindvoering deed immers afbreuk aan de in artikel 38 van de Bewindsregeling Nederlands Nieuw-Guinea verankerde verantwoordelijkheid van de Gouverneur voor de economische ontwikkeling van land en volk.

De vertraagde uitvoering van sommige projecten, het gebrek aan interesse van gouvernementswege bij andere projecten, kunnen dan ook ten dele geweten worden aan deze organisatorische opzet, welke geen nauwe samenwerking met ambtelijke instanties in Nieuw-Guinea kon waarborgen. Dit had voorkomen kunnen worden, indien men de primaire verantwoordelijkheid voor de definitieve vormgeving en voor de feitelijke uitvoering van het gehele agrarische ontwikkelingsprogram in handen had gelegd van het eigen gouvernementele apparaat zonder inschakeling van door de Nederlandse Staat (buiten de Nieuw-Guinea-begroting om) gefinancierde stichtingen. De gebrekkige communicatie tussen de administrateurs van de „Stichting tot voorbereiding van agrarische bedrijven in Nieuw-Guinea” in Manokwari (Houtbedrijf Manokwari) en Merauke (Rijstproefbedrijf Koembe), en hun Directie in Nederland, welke de dagelijkse beleidsvoering in sterke mate belemmerde, illustreerde duidelijk tot welke onhoudbare situaties een vanuit het moederland gevoerd planbeleid zou hebben geleid, indien dat beleid zich ook zou hebben uitgestrekt over projecten ter verhoging van de agrarische productie van de autochtone bevolking.

3.5. De Agrarische Conferentie van 1957

In september 1957 werd onder voorzitterschap van Gouverneur van Baal te Hollandia een conferentie gehouden, welke gewijd was aan het agrarische ontwikkelingsbeleid, dat voor de naaste toekomst zou moeten worden gevoerd. Behalve de staf van de Dienst van Economische Zaken namen ook de Directeur van Binnenlandse Zaken en de Hoofden der bestuurlijke Afdelingen aan de conferentie deel. Dit tekent reeds de aard van deze conferentie, waarvan het centrale thema gelegen was in de vraagstelling, of en in hoeverre de traag verlopende agrarische ontwikkeling, steunend op proefstation-onderzoek, veldresearch en marktverkenning, versneld zou kunnen worden, nu ook het tempo der politieke ontwikkeling verhoogd was.

De ontwikkelingen sedert het optreden van de Agrarische Commissie gaven, zoals blijkt onder 3.4., zeker geen aanleiding tot de verwachting, dat de bevolkingsproductie een markante toeneming te zien zou geven.

Een perspectief op kortere termijn moest worden geopend voor de welvaartsdrang van de bevolking; het besef, dat het Nederlandse bewind niet over onbepaalde tijd kon beschikken om agrarische ontwikkelingsplannen voor te bereiden, won steeds meer veld. Men kwam in sommige gevallen voorts „tot de benauwende conclusie, dat de kosten van onderzoek wellicht ver uitgaan boven de productieverhoging, die men van het betrokken project kan

verwachten" en vroeg zich af, of de oude methode van „trial and error" niet de voorkeur verdiende.

De vraag kwam derhalve aan de orde, welke intensiteit het voorafgaande onderzoek moest bezitten. Men ontkende niet, dat aan kapitaalintensieve projecten (zoals het Rijstbedrijf-Koembe) een diepgaand landbouwkundig, bodemkundig, cultuurtechnisch en economisch onderzoek diende vooraf te gaan. De vraag was wél, of deze research zinvol moest worden geacht voor bevolkingslandbouwprojecten, die op een minder kapitaalintensieve grondslag zouden berusten. Op de conferentie werd de wens geuit de agrarische research in Westelijk Nieuw-Guinea zo sterk mogelijk op de praktijk te richten.

„Wellicht in strijd met de proefstations-traditie, moeten reeds tijdens het onderzoek gegevens en deelresultaten, zo mogelijk onder opgave van de mate van zekerheid der uitspraken, ter beschikking van de Afdeling Landbouw worden gesteld. Op grond hiervan kan de Afdeling Landbouw, met de risico-factoren duidelijk voor ogen, in een vroeger stadium met de uitvoering van haar plannen beginnen, zodat het tempo van de landbouwkundige ontwikkeling gunstig kan worden beïnvloed.”⁵⁰

Men beoogde dus op zo kort mogelijke termijn over resultaten van het onderzoek te beschikken, welke een voldoende basis zouden kunnen vormen om de agrarische ontwikkeling te intensiveren. Het is duidelijk, dat daarbij als eis werd gesteld, dat de bevolking zelf zich extra inspanningen zou gaan getroosten om productievermeerdering op korte termijn te bereiken. De activerende rol van het Binnenlandse Bestuur werd onderstreept met name t.a.v. traditionele exportgewassen als copra. De aanmoediging van de klapperaanplant in daarvoor in aanmerking komende kuststreken werd bij wijze van praktische taakverdeling toevertrouwd aan de plaatselijke bestuursambtenaar, zoals b.v. reeds in Teminaboean geschiedde, waar 50 ha klapperaanplant werd aangelegd door de dorpsbevolking, zonder dat er een landbouwambtenaar aan te pas kwam. De taak van de landbouwambtenaar was daarbij beperkt tot de levering van geselecteerd plantgoed. Een jaarlijkse toeneming van het klapperareaal met rond 700 ha (7%) werd mogelijk geacht.

Van even zo groot belang was de conclusie, dat de oprichting van Gouvernementsondernemingen „een uitweg voor het probleem van de productie-
verhoging" zou kunnen betekenen; het primaire doel zou echter blijven tot

⁵⁰) vgl. literatuurlijst No. 24

vorming van autochtone gezinsbedrijven te geraken. Dergelijke ondernemingen zouden ook werkgelegenheid kunnen bieden aan getransmigreerde arbeiders uit streken, welke geen economisch ontwikkelingsperspectief boden. Neven-doeleinden van de gouvernementsonderneming zouden zijn de verhoging van de arbeidsdiscipline, alsmede betere voeding en hygiëne voor hen, die op deze ondernemingen tijdelijk werkzaam zouden zijn.

Het verslag sprak van een overmaat aan voor cultures geschikte gronden, die in sommige schaarsbevolkte gebiedsdelen voorkomen en die bij vestiging van (op migratie steunende) gouvernementsondernemingen sneller en op meer efficiënte wijze productief konden worden gemaakt (b.v. in de Grime/Sekoli-vlakte 20.000 ha; in de Onderafdeling Sarmi 8.000 ha). De vestiging van gouvernementslanbouwbetrieben zou worden gekoppeld aan vestigingsprojecten voor zelfstandige Papoea-landbouwers, die ten dele uit de groep van loonarbeiders op de centrale onderneming zouden kunnen worden gerecruteerd. Men stelde zich voor op deze wijze ca. 20.000 ha in cultuur te brengen. De totale exportwaarde van handelsgewassen zou op deze wijze tot f 15 miljoen per jaar stijgen.

Een ander element van de taakverdeling op het terrein van de agrarische ontwikkeling vormde de beslissing, dat de stimulering van de menuverandering (eiwitverbruik) in eerste instantie zou moeten uitgaan van de Diensten van Gezondheidszorg en van Culturele Zaken. Voor een verwaarlozing van de voedselproductie als gevolg van een forsere aanpak van de teelt van handelsgewassen was de Conferentie niet bevreesd. De bevolking plant uit zichzelf veelal voedselgewassen tussen aanplantingen van handelsgewassen, zo werd geconstateerd en men vertrouwde, dat zij zèlf het evenwicht zou vinden tussen beide landbouwvormen.

Een belangwekkend aspect van de Conferentie was ook de bespreking van de mogelijke introductie van bevolkingsrubber in het Moejoe- en Mappigebied, welke daartoe naar het oordeel van de landbouwkundigen gunstige mogelijkheden zouden bieden. Voor het klaarblijkelijke succes, dat men met dit project — althans in de eerste fase van ontginning en aanplant — boekte, zou ik de volgende oorzaken willen aanwijzen:

- a. de ambitieuze economische instelling van de bevolking met name in het Moejoe-gebied, welke wilde breken met de traditionele levenswijze en westerse consumptie-artikelen begeerde. Hierbij bleek, dat de beschavingsarbeid door de R.K. Missie van Zuid Nieuw-Guinea ook op economisch terrein niet zonder resultaat was gebleven;
- b. de actieve medewerking van het Apostolisch Vicariaat van Merauke,

- welke grote invloed had op de aanvaarding van het project door de bevolking;
- c. de intensieve voorlichtingscampagnes, gevoerd door de Landbouwvoorlichtingsdienst en door het Binnenlandse Bestuur;
 - d. de penetratie van de geldhuishouding in de rubberstreken. De weg-aanleg geschiedde in loonarbeid, de tuinaanleg met crediet van het Gouvernement (f 500 per ha). Door de grote geldinjecties, waarmee de uitvoering van het handelsgewassen-wegenproject gepaard ging, werd de periode overbrugd tussen aanplant en eerste geldopbrengsten der rubbertuinen.⁵¹ Door het voortdurend rouleren der deelnemers aan het project verkreeg deze monetaire penetratie bovendien een grote spreiding in de betrokken Onderafdelingen Moejoe, Boven-Digoel, Mappi en Merauke.

Toen de planten in de rubberkwekerijen te Tanah-Merah, Badé, Kepi, Mindiptanah e.d. goed bleken te gedijen, werd begin 1961 de bevolkingsaanplant van rubber in Zuid Nieuw-Guinea met grote voortvarendheid ter hand genomen. In oktober 1961⁵² had de bevolking reeds 950 ha verkaveld en gekapt. Het aantal deelnemende dorpen bedroeg ca. 85 en het aantal deelnemers was 2.640. In het eerste kwartaal van 1962 werd meer dan 500 ha met rubber beplant in Zuid Nieuw-Guinea. De planning werd toen gericht op de aanplant van 7.000 ha tussen 1962 en 1967. In volle productie gekomen, moest deze aanplant per jaar 5.250 ton droge rubber leveren (750 kg per ha). Het hoge planttempo mocht, gezien het door de bevolking aan de dag gelegde enthousiasme, zeker reëel worden genoemd. In 1964 zou in Badé het eerste remilling-bedrijf gevestigd worden met een productiecapaciteit van ca. 1.000 ton droge rubber. Dergelijke rubberfabrieken moesten later ook gevestigd worden in Tanah-Merah, Getentiri en Mindiptanah. Deze bedrijven zouden de door de bevolking geleverde „slabs” verwerken tot „blanket-crêpe”. Men rekende voor 1970 reeds op een productie van ruim 2.200 ton droge rubber uit de gedeeltelijk in productie gekomen bevolkingstuinen. Eenmaal in volle productie gekomen zou het rubberareaal van 7.000 ha naar schatting een exportopbrengst leveren van $5.250 \times f 1.350 =$ rond $f 7$ miljoen. De ca. 3.500 rubberbedrijfjes, gesteld op gemiddeld 2 ha, mochten elk dan rekenen op een geldinkomen uit rubberproductie van $2 \times 750 \times f 0,70 =$ rond $f 1.000$ per jaar. Ik ga daarbij uit

⁵¹) vgl. literatuurlijst No. 72 (Memorie van Toelichting begroting van Ned. Nieuw-Guinea voor het dienstjaar 1962, pag. 21)

⁵²) vgl. literatuurlijst No. 23 (uitgave van 17 oktober 1961)

van de veronderstelling, dat 50% — 60% van de exportopbrengst toe zou vallen aan de producenten.

Voor de uitvoering van het handelsgewassen-wegenproject was in 1961 een bedrag van f 1 miljoen uitgetrokken op de begroting van de Dienst van Economische Zaken, terwijl dit bedrag in 1962 reeds tot f 2,7 miljoen was opgelopen.⁵³ Dit bewees het vertrouwen, dat de Overheid koesterde in het wetslagen van het project. Een deel van de overheidsinvesteringen, geschat op f 10 miljoen tot 1966, zou — afgezien van de terugbetaling van de credieten voor tuinaanleg — in de overheidskas terug moeten vloeien, bijv. door de heffing van een exportrecht op rubber van ca. 10%. Daarmede zou de opzet van soortgelijke „handelsgewassen-wegenprojecten” in andere streken financieel mogelijk worden gemaakt.

Voor bosproducten werd op de Agrarische Conferentie van 1957 een soortgelijk standpunt ingenomen als ten aanzien van de productie van landbouwgewassen. De vestiging van gouvernementsondernemingen zou naast de voorlichting aan de bevolking met betrekking tot de copaltap tot een belangrijke versnelling van het productieprogram moeten leiden. De vergadering was de overtuiging toegedaan, dat de reeds verrichte bosverkenningen hadden geleid tot een aantal exploitabele objecten, al zou een verdere luchtkartering nodig zijn voor de uitwerking der plannen. Men stelde zich de vorming van „kernobjecten” voor (voornamelijk op het terrein der copalwinning), welke een stimulerend effect op de traditionele bevolkingstap zouden hebben en op den duur zouden leiden tot de vorming van autochtone copaltapbedrijven, al dan niet in coöperatieve vorm georganiseerd. Kernobjecten zouden gelegen zijn in het Torgebied nabij Sarmi, in het gebied van Teminaboean, in de Kebarvlakte (araucaria-aanplant), in Wainami, Sekoli en Bosnik. Ook bij het Boswezen uitte zich derhalve de voorkeur voor de vestiging van door het Gouvernement geëxploiteerde cultuurondernemingen van beperkte grootte.

Het streven naar stichting van gouvernementsondernemingen gaf niet zozeer blijk van principiële voorkeur voor de introductie van westerse bedrijfsvormen in Nieuw-Guinea dan wel van de erkenning, dat snelle productie-resultaten als uitvloeisel van de traditionele landbouwvoorlichting niet verwacht konden worden. De vestiging van gouvernementbedrijven van bescheiden grootte was derhalve een compromis tussen de politieke eis van

⁵³) vgl. literatuurlijst No. 72 (Memorie van Toelichting begroting van Ned. Nieuw-Guinea voor het dienstjaar 1962, pag. 21)

acceleratie der economische ontwikkeling en het besef, dat de autochtone bevolking zelf vooralsnog het organisatorische vermogen en het economische begrip miste, om zelf op korte termijn initiatieven te nemen.

Het agrarische overheidsbedrijf moest uiteindelijk gericht zijn op de stimulering van de bevolkingsproductie. Het zou een katalyserende werking moeten hebben op het bevolkingsinitiatief en van vormende waarde zijn voor het op de onderneming werkzame arbeidersbestand. Op zijn beurt zou dit arbeidersbestand op de gouvernementsondernemingen het reservoir gaan vormen, waaruit in de toekomst een eigen zelfstandige boerenstand geselecteerd zou kunnen worden, steunend op praktijkkennis en arbeidsdiscipline, in het centrale bedrijf verkregen. De onderneming zou optreden als groepeeringskern, zoals oud-Gouverneur van Baal het noemde in een artikel in „Mededelingen” van het Nieuw-Guinea Instituut.⁵⁴ Hij beschrijft het productiesysteem als volgt:

„Een onderneming (b.v. een cacao-onderneming) met eigen aanplant van maximum 200 ha, zoveel als door één employé kan worden overzien, en een fabriek. Daaromheen kleine „onderneminkjes” van 3 tot 5 ha van Papoea-eigenaren, die het door hen gekweekte produkt verkopen aan de fabriek. Deze Papoea-boeren worden geselecteerd uit de arbeiders, die enige jaren op de onderneming hebben gewerkt en genegen zijn zich met hun gezin in de omgeving te vestigen. Op de onderneming zal een arbeidersdorp moeten verrijzen alsmede een school, waar ook de kinderen van de boeren rond de onderneming onderwijs kunnen genieten. Ook een winkel is een belangrijke voorwaarde voor het welslagen der onderneming.”

Het is echter duidelijk, dat geen particuliere ondernemer er voor zou voelen kapitaal te investeren in een onderneming, welke in eerste instantie beoogde een scholingsproject te worden voor de toekomstige autochtone boerenstand. In Nederlands Nieuw-Guinea ontbraken bovendien de kleinere ondernemers, welke heil zouden kunnen zien in de opzet van een dergelijk boerenbedrijf of voldoende bekwaam zouden zijn om deze te leiden, terwijl de omvang van het project te bescheiden was om westerse cultuurondernemingen daarvoor te kunnen interesseren. De logische conclusie was derhalve, dat de Overheid zelf als kapitaalverstrekker en ondernemer zou optreden, waarbij de bedoeling van het project, het activeren en organiseren van de productie van handelsgewassen door de autochtone bevolking, beter gewaarborgd zou kunnen worden. Tot deze conclusie, waarvan genoemd artikel

⁵⁴) vgl. literatuurlijst No. 5

overigens niet rept, was de Landbouw-conferentie van 1957 dan ook gekomen. Voor het particuliere grootkapitaal was in Nederlands Nieuw-Guinea in de landbouwsector geen emplot te vinden.

In de sector van het Boswezen lagen de zaken anders. Houtexploitatieprojecten zouden zich zeker lenen voor particuliere exploitatie door westerse bedrijven, omdat het kapitaal-intensieve karakter van de bosexploitatie het ten enenmale onmogelijk maakte hierbij eenzelfde ontwikkelingsmethodiek te volgen als bij de teelt van landbouwgewassen. In de laatste jaren van het Nederlandse bewind ontstond dan ook een groeiende belangstelling van de zijde van Australische, Japanse en Amerikaanse bedrijven voor de exploitatie en exploitatie van bosarealen in enkele door het Boswezen geïnventariseerde streken (Poeloe Adi, Sami, Warsamson-vallei achter Sorong).

3.6. De Raad voor Volksontwikkeling over algemene en economische ontwikkelingsplannen

De „Raad voor Volksontwikkeling” was samengesteld uit 4 vertegenwoordigers van de R.K. Missie, 4 vertegenwoordigers van de Zending (van wie 1 Papoea), 2 particulieren, 4 Europese ambtenaren en 2 Papoea-ambtenaren. Op de 16 leden waren er dus 3 Papoea-leden. De Raad, in 1950 ingesteld als adviescommissie voor de Gouverneur en zijn Diensthooftden, heeft in 9 zittingen tussen 1951 en 1961* een gevarieerd aantal ontwikkelingsvraagstukken besproken, waarbij de belangen van de autochtone bevolking steeds centraal werden gesteld. Onderwerpen als het loonpeil, de bevordering van de dorpseconomie, de arbeidsmigratie, de adoptie, de werving van arbeidskrachten, het maatschappelijk opbouwwerk, de volkshuisvesting, de algemene en de personele planning, het middelbaar onderwijs etc. werden besproken en leidden tot gedocumenteerde adviezen, welke overigens van vertrouwelijke aard waren.

In het kader van dit hoofdstuk zal slechts aandacht worden besteed aan adviezen,⁵⁵ welke betrekking hadden op de ontwikkelingsplanning.

Op de vierde zitting, gehouden in 1957, kwam de Raad tot de conclusie, dat het opstellen van een algemeen ontwikkelingsplan dringend noodzakelijk

*) In december 1961 werd de Raad voor Volksontwikkeling opgeheven, omdat het Gouvernement na de installatie van de Nieuw-Guinea Raad, waarin Zending en Missie eveneens vertegenwoordigd waren, geen aanleiding zag voor voortzetting van zijn werkzaamheden.

⁵⁵) vgl. literatuurlijst No. 81

was. Dit plan zou een „overall-plan” moeten zijn, waarvan de definitieve redactie door een coördinerend orgaan zou moeten worden vastgesteld. Het advies merkt op: „uiteeraard kunnen voor het opstellen van bedoelde plannen de resultaten van research niet worden gemist, doch anderzijds kan het vaak niet verantwoord worden geacht de resultaten van deze research af te wachten”. Een zelfde geluid dus, als gehoord werd op de Landbouwconferentie.

Speciale aandacht vroeg de Raad voor gemeenschapsontwikkelingsprojecten als bedoeld in het rapport van de Agrarische Commissie.

Bij de planning zou steeds rekening dienen te worden gehouden met de gedachtengang van de betrokken bevolking zelf, terwijl bij de voorbereiding en uitvoering van economische ontwikkelingsprojecten adviserende raden op plaatselijk en regionaal niveau ingeschakeld moesten worden.

Op de vijfde zitting, in 1958 gehouden, werd het onderwerp verder uitgediept. In een resolutie van de Raad werd aangedrongen op een planmatige aanpak van het ontwikkelingsbeleid. De Raad beval de samenstelling aan van een algemeen welvaartsplan. Opmerkelijk was de uitspraak, dat de Overheid zich bij de planning diende te concentreren op streken „welke de beste ontwikkelingskansen bieden en waar resultaten op kortere termijn verwachtbaar zijn”. De planopzet zou niet mogen uitgaan boven het bereik van de huidige technische en organisatorische vermogens van de Papoea-bevolking. De overheidssteun zou n.l. als katalysator moeten werken en de zelfwerkzaamheid van de bevolking bevorderen. Als planningstermijn noemde de Raad een periode van 5 jaar, al diende rekening te worden gehouden met de omstandigheid, dat in bepaalde sectoren van de planning wellicht aan een kortere of langere tijdsduur de voorkeur diende te worden gegeven. Het welvaartsplan zou gefinancierd kunnen worden uit een welvaartsfonds, voor welk fonds eventueel een beroep zou kunnen worden gedaan op E.E.G.-gelden.

Tijdens de vijfde zitting werd het accent vooral gelegd op de economische planning. Het besef, dat de economische ontwikkeling achterbleef bij de ontwikkeling in de sociale en medische sector, verontrustte velen in en buiten de „Raad voor Volksontwikkeling”. Opmerkelijk was ook de herleefde belangstelling voor de adviezen en voorstellen van de Agrarische Commissie, tot uiting komende in een pleidooi voor gemeenschapsontwikkelingsprojecten en de instelling van een welvaartsfonds.

Grote betekenis kon men ook toekennen aan het standpunt, dat de Raad op de in 1959 gehouden zitting innam m.b.t. de zg. personele planning:

„De Raad acht het voorts noodzakelijk dat onverwijld wordt overgegaan tot het opstellen van een personeelsplanning op langere termijn, in eerste instantie de overheidssector en het gesubsidiëerd onderwijs betreffende, welke planning zal kunnen aansluiten bij het reeds ter hand genomen onderzoek naar wat op het gebied van het onderwijs zal moeten gebeuren om in de toekomstige behoefte van Overheid, bedrijfsleven en culturele organisaties te voorzien. In het kader van deze personeelsplanning dienen, waar dit mogelijk wordt geacht, streefdata te worden vastgesteld en bekendgemaakt voor de bezetting van bepaalde functies door inheemsen. Ten behoeve van deze planning ware, naar de mening van de Raad, een commissie in het leven te roepen die bij voorkeur ook niet-ambtenaren als leden zou moeten tellen.”

Deze commissie is weliswaar niet ingesteld, doch het vraagstuk als zodanig verheugde zich sedertdien in de groeiende belangstelling van overheidsinstanties en particuliere bedrijven, zoals onder 3.7. zal blijken. De Raad heeft in dit opzicht baanbrekend werk verricht, al moet ik hieraan toevoegen, dat Gouverneur van Baal reeds in 1958 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken het voorstel had gedaan de onderwijsplanning door de Dienst van Culturele Zaken ter hand te doen nemen. Dit voorstel werd toen echter als niet realiseerbaar afgewezen.

3.7. Het ontwikkelingsplan voor Nederlands Nieuw-Guinea

Gehoor gevend aan de van verschillende zijden komende aandrang om tot een meer systematische ontwikkelingsplanning te geraken voor Nederlands Nieuw-Guinea gaf de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in 1960 opdracht aan Gouverneur Dr. P. J. Platteel (1958 - 1962), om een algemeen ontwikkelingsplan voor te bereiden.

Het ontwerp, dat blijktens het verslag van de Parlementaire Missie naar Nieuw-Guinea 1961 in de loop van dat jaar zijn definitief beslag kreeg, volgde de hoofdlijnen voor een ontwikkelingsprogram, door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken op 5 april 1960 in de Tweede Kamer aangegeven, t.w.

1. het onder bestuur brengen van het gehele gebied tussen 1961 en 1965;
2. de democratisering van het bestuurlijke beleid;
3. de krachtige aanpak van de sociale en economische ontwikkeling, doch zonder nevenschikking aan de politieke ontwikkelingsprogrammering;
4. regionale planning van de uitbreiding en spreiding van lager, middel-

baar en beroepsonderwijs; bestrijding van het analfabetisme; onderwijs aan volwassenen.

De door de Staatssecretaris afgelegde verklaring werd nader uitgewerkt in de Begroting van Nederlands Nieuw-Guinea voor het dienstjaar 1962, op 23 februari 1961 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden (stuk 6277); de Memorie van Toelichting verstrekte enkele concrete gegevens over aard, inhoud en duur van sommige deelplannen (o.a. de papoeanisering van het ambtelijke apparaat. Ook de verwachte financieringsbehoefte ter uitvoering van het plan als geheel werd tot en met 1964 vermeld.

De taakstellingen, welke de Staatssecretaris schetste voor het toekomstige ontwikkelingsbeleid van Regering en Gouvernement, oogstten in de Tweede Kamer veel bijval, met name de toespitsing van de beleidsschets op een verder te detailleren werkprogramma voor de eerstvolgende drie jaren.

Terecht echter concludeerden vele leden, dat het bedoelde ontwikkelingsplan bij de bestudering van de Memorie van Toelichting niet zichtbaar was geworden. Dit behoeft niet te verwonderen, want de nadere uitwerking van het ontwikkelingsplan zou eerst in de loop van 1961 volledig z'n beslag krijgen in Hollandia.

Niet zonder reden zag de Parlementaire Missie 1961 het ontworpen plan als „een Haags product”, waarvoor de grondstoffen grotendeels geleverd waren door Hollandia. De politieke conceptie, welke de achtergrond vormde van het ontworpen plan, was echter ongetwijfeld afkomstig van de Staatssecretaris, die daarmede zijn stempel drukte op de in het ontwikkelingsplan ontvouwde beleidsdoelstellingen.

De uiteindelijke versie van het „Ontwikkelingsplan⁵⁶ voor Nederlands Nieuw-Guinea 1961, 1962 en 1963” is nimmer gepubliceerd. Ook de Parlementaire Missie van 1961 heeft, althans voorzover haar verslaggeving daarvan getuigenis aflegt, moeten volstaan met fragmentarische kennisneming van de inhoud en de reconstructie van de ontstaanshistorie. Dat deze Missie zich hieromtrent niet heeft beklagd, kan vermoedelijk verklaard worden uit de overweging, dat het onder de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen sedert de installatie van de Nieuw-Guinea Raad geboden was een zekere terughoudendheid in acht te nemen ten aanzien van zaken, waarover de eigen volksvertegenwoordiging van dit gebiedsdeel zich in eerste instantie diende te beraden.

Ook de Nieuw-Guinea Raad is echter nimmer in de gelegenheid gesteld

⁵⁶) vgl. literatuurlijst No. 40

van het ontwikkelingsplan kennis te nemen. Naar mijn indruk zijn voor deze geheimhouding de volgende verklaringen te geven:

1. Het opgestelde ontwikkelingsplan voldeed nog niet aan de criteria, welke men elders pleegt te hanteren bij de samenstelling van een ontwikkelingsplan. Het was nog geen voldragen vrucht van overheidsinzicht, geen uitgebalanceerd geheel van investeringsprioriteiten.
2. Publicatie van het ontwikkelingsplan had kunnen leiden tot een voortdurende openbare toetsing van het beleid aan de in het plan neergelegde beleidsvoornemens, welke anderzijds nog niet voldoende uitgekristalliseerd waren. Bijstellingen, mislukkingen en wijzigingen van inzicht zouden dan publiekelijk aan de orde worden gesteld in de Nieuw-Guinea Raad en daarbuiten.
3. Het in het ontwikkelingsplan uiteengezette onderwijsbeleid en de geplande onderwijsvoorzieningen zouden wellicht reeds in een prematuur stadium aanleiding geven tot verwachtingen bij de Corporaties, welke later misschien beschaamd zouden moeten worden. Ook de toekomstige toedeling van onderwijsprojecten aan elk der Corporaties zou reeds voortijdig tot geschillen en conflicten aanleiding kunnen geven.

De onrijpheid van een aantal onderdelen van het ontwikkelingsplan erkennende, moet ik het toch betreuren, dat een ondanks tekortkomingen (welke overigens volmondig in de tekst worden erkend) toch gedurfd en verdienstelijk werkstuk als dit meerjarenplan ongetwijfeld was, nimmer in de openbaarheid is gebracht. Het had ongetwijfeld een rol van betekenis kunnen vervullen bij de politieke meningsvorming van de Papoea-élite, welke in en buiten de Nieuw-Guinea Raad steeds meer blijk gaf van verantwoordelijkheidsbesef voor de toekomstige ontwikkeling van het land. Ook in het licht van de door Staatssecretaris Bot voorgestane democratisering van het bestuursapparaat en het bestuursbeleid zou een publicatie van het ontwikkelingsplan ongetwijfeld van nut zijn geweest voor de ambtelijke en publieke meningsvorming over beleidsvraagstukken. Twijfel bij de verantwoordelijke gezagsdragers in Den Haag en Hollandia aan de intrinsieke waarde en de uitvoerbaarheid van de onderscheidene deelplannen heeft naar mijn mening geleid tot de weigering het plan aan de openbaarheid prijs te geven.

Aan de meerjarenplanning voor Nederlands Nieuw-Guinea, zoals deze in het onderhavige document is uitgewerkt, is conform de intenties van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken het karakter gegeven van een z.g. over-all plan. Alhoewel het de essentiële taak van de Overheid werd genoemd te streven naar verhoging van de materiële welvaart als onderbouw

of begeleiding van het acculturatieproces, besepte men, dat „alle actuele en potentiële onderwerpen van overheidszorg” bij de planning dienden te worden betrokken.

Het westerse bedrijfsleven was relatief van zo weinig belang als stuwende autonome kracht in het ontwikkelingsproces, dat deze sector in het algemeen buiten beschouwing werd gelaten. Dit neemt niet weg, dat bij sommige planonderdelen met de activiteiten van het westerse bedrijfsleven rekening werd gehouden en maatregelen werden beraamd om het particuliere initiatief te steunen, b.v. door verlening van ruimere belastingfaciliteiten bij vestiging van particuliere bedrijven in een agrarische of industriële tak van bedrijvigheid. Hetzelfde oogmerk had het plan van de Overheid om de belastingdruk in de sfeer der directe belastingen te verlagen en hiervoor compensatie te zoeken in de sfeer der verbruiksbelastingen.

Ook het onderwijs aan autochtonen berustte grotendeels op het particuliere initiatief van Zending en Missie. Planning in de onderwijssector was daarom een onvruchtbare zaak, wanneer de Corporaties daarbij niet werden betrokken. Het ontwikkelingsplan kondigde dan ook terecht nader overleg met de Corporaties aan over de verdere uitwerking van het onderwijsplan.

Typerend voor de reeds eerder ter sprake gekomen vervreemding van de z.g. Stichtingsbedrijven, waarvan de directie in Nederland werd gevoerd, was, dat ook deze voor de economische ontwikkeling vitale instellingen buiten de planning moesten worden gehouden „wegens gebrek aan prognoses op langere termijn”.

In het ontwikkelingsplan werd erkend, dat overleg op regionaal niveau slechts incidenteel had plaatsgevonden. Dit werd onbevredigend genoemd vanwege de verbrokkelde sociale en economische structuur. Zou in de toekomst de streekplanning van meer betekenis worden, dan dienden bij een herziening van het ontwikkelingsplan alle ontwikkelingsactiviteiten, welke op een bepaalde streek betrekking hadden, tot een harmonisch geheel te worden samengevoegd. In het onderhavige ontwikkelingsplan was het Gouvernement echter objectsgewijze tewerk gegaan, t.w. naar de overheidsfuncties, welke waren verkaveld over de verschillende centrale diensten van algemeen bestuur. Vrees voor vertraging bij overleg is ongetwijfeld de beweegreden van de opstellers van het plan geweest om het ontwikkelingsplan zonder voor-overleg met regionale autoriteiten samen te stellen. De haast, welke het Ministerie van Binnenlandse Zaken met de planning betrachtte om redenen van politieke aard, was hier zeker debet aan.

Het plan viel uiteen in de volgende deelplannen:

1. de politieke ontwikkeling
2. de bestuurlijke ontwikkeling
3. de culturele ontwikkeling
4. de ontwikkeling van de gezondheidszorg
5. de economische ontwikkeling
6. de ontwikkeling van de verbindingen
7. de ontwikkeling van de volkshuisvesting
8. de justitie
9. de diensten van algemene aard.

Een verheugende flexibiliteit legden de autoriteiten aan de dag t.a.v. de planningstermijnen. Bij een star vasthouden aan de termijn van drie jaar zou ongetwijfeld te kort gedaan zijn aan het perspectief, dat de economische planning (in het bijzonder in de agrarische sector) slechts kon bieden op langere termijn.

Ook bij de onderwijsplanning moest men rekenen met langere termijnen. Uitbreiding van onderwijsfaciliteiten voor voortgezet onderwijs kon eerst na 5—10 jaar leiden tot bezetting van arbeidsplaatsen door goed geschoolde autochtone krachten.

In het algemeen werd echter de voorkeur gegeven aan een planningstermijn van niet meer dan 3 jaar en deed men terecht een beroep op het gebrek aan planningservaring, welke tot zelfbeperking noopte en dwong tot het kiezen van een overzienbare periode. Een zelfde flexibiliteit werd aan de dag gelegd t.a.v. bijstellingen en herzieningen:

„het plan dient regelmatig in revisie genomen te worden en aan de gewijzigde omstandigheden aangepast. Het is daarom noodzakelijk om de meerjarenplanning tot een jaarlijkse gebeurtenis te maken”.

Wellicht lag de voornaamste betekenis van het plan dan ook in de intentie de ontwikkelingsplanning tot een onderwerp van permanente overheidszorg te maken. Op deze wijze zouden feitelijke ontwikkelingsactiviteiten bij voortdurende voortgang worden aan de ontwikkelingsdoeleinden op langere termijn.

In het onderhavige plan domineerde zeer zeker de staatkundige vorming van de Papoea en de papoeanisering van het ambtelijke apparaat (hetgeen niet bevreemden zal in het licht van de aanbevelingen van de Raad voor Volksontwikkeling):

„Het driejarenplan 1961—1963 geeft een duidelijke voorrang aan de staatkundige vorming van de Papoea, aan zijn onderwijs en aan zijn vakopleiding met de bedoeling hem zo grondig mogelijk voor te berei-

den op het moment, waarop hijzelf het heft in handen zal willen nemen. Grondig voorbereiden niet alleen in de zin van hem onderichten en leiding geven maar vooral ook van hem gelegenheid geven zelf verantwoordelijkheid te dragen als beleidsvoerend bestuurder en als uitvoerend ambtenaar. Alhoewel deze duidelijke voorrang allerm minst impliceert een veronachtzaming van de economische ontwikkeling, is wel het rechtstreekse verband tussen beide sectoren verbroken."

Een openhartiger formulering van de ontwikkelingsdenkbeelden van de Overheid ware nauwelijks denkbaar geweest. Men constateerde desondanks slechts een feit, dat in de komende jaren nog meer reliëf zou verkrijgen. De auteurs van het ontwikkelingsplan ontveinsden zich overigens niet, dat deze beleidskoers onvermijdelijk tot spanningen zou leiden bij een bevolking, welke zich juist tengevolge van haar staatkundige emancipatie steeds meer bewust zou worden van het welvaartstekort. Op langere termijn bezien mocht het Gouvernement echter verwachten, dat de ontevredenheid over de wijder wordende kloof tussen culturele en staatkundige evolutie enerzijds en de economische vooruitgang anderzijds de bevolking zou prikkelen tot grotere inspanningen en opofferingen op het terrein van de agrarische productie.

Dat deze verwachting geen ijdele speculatie behoefde te zijn, bleek reeds tijdens de uitvoeringsfase van het driejarenplan, toen in enkele politiekbewuste streken (o.a. Moejoe) de bevolking zich op grotere schaal dan voorheen ging inzetten voor de realisering van een omvangrijk agrarisch ontwikkelingsprogramma. De successen in Moejoe geboekt met de entamering van de rubberteelt moeten m.i. dan ook tegen de achtergrond worden gezien van het groeiende politieke zelfbewustzijn van de Papoea tijdens de laatste fase van het Nederlandse bewind.

Globaal overzicht van de voornaamste programmapunten van het ontwikkelingsplan 1961—1963:

ad 1 en 2

- instelling Nieuw-Guinea Raad
- oprichting streekraden in Radja Ampat, Teminaboean, Ajamaroe, Merauke en Mimika
- papoeanisering van het ambtenarencorps van 52% tot ca. 93%
- uitbreiding ambtelijk apparaat met ca. 3.000 formatieplaatsen
- opfeiding 600 recruten voor Papoea-vrijwilligerscorps
- bestuursuitbreiding over vrijwel het gehele grondgebied.

ad 3

- streven naar mindere differentiatie in de opbouw van het basisonderwijs
- geleidelijke invoering van het Nederlands als voertaal bij het basisonderwijs, waarvan de duur op vier jaar wordt gesteld
- voortgezet onderwijs, als volgt geleed:
 - 3 jaar vervolgonderwijs (V.V.S.)
 - 2 leerkringen van 2 jaar primaire middelbare school (P.M.S.)
 - 1 leerkring van 3 jaar H.B.S.-C afdeling
- stichting van een U.T.S.
- vestiging van zes P.M.S.'en
- oprichting van vijf opleidingsscholen voor dorpsonderwijzers (O.D.O.'s)
- stichting van 2 Centrale Dorpsscholen
- opening Mulo in Merauke en Sorong
- toevoeging brugklassen aan Mulo-scholen te Biak en Merauke
- verlenging O.D.O. tot 4-jarige cursus (i.p.v. 3-jarige cursus)
- opening H.B.S.-C afdeling met niet-concordant onderwijs
- oprichting regionale omroepen.

ad 4

- bouw gezondheidscentrum te Hollandia
- bouw van ziekenhuizen te Manokwari, Merauke, Seroei, Sarmi, Tanah-Merah en Mindiptanah
- intensivering t.b.c.-bestrijding en kindersterftebestrijding
- uitbreiding preventieve malaria-bestrijding over vrijwel het gehele bestuurde gebied
- uitbreiding B.B.C. vaccinatie (130.000 zielen tot 220.000 zielen)
- uitvoering milieu-saneringsproject op Schouteneilanden, eventueel gevolgd door soortgelijke projecten elders.

ad 5

- bijplant door bevolking van 7.000 ha overjarige gewassen ter vergroting exportwaarde met ca. f 17 miljoen
- verhoging productie door vestiging gouvernementsskernbedrijven annex vestigingsprojecten voor de cacao-teelt (Grímé, Ransiki, Akimoegah, Warmaré, Prafi)
- beperkte agrarische research (praktijkonderzoek, aanleg proefvelden en cultuurtuinen)
- oprichting centraal agrarisch opleidingsinstituut te Manokwari
- invoer hoogwaardig fokvee
- kernobjecten voor bosbouwkundige ontwikkeling te Sarmi, Kebar, Bosnik en Teminaboean (copal-productie, houtwinning)
- aanleg boswezen-kwekerij te Sentani (Kemiri) als voorloper herbebossingsproject Hollandia
- aanschaf viscarriers voor verbeterde distributie van verse vis over langere afstanden
- aanleg visvijvers
- bevordering industrieel vestigingsklimaat door nijverheidsvoorlichting, soepele kredietverstrekking, technische scholing, belastinghervorming, aanmoediging inheemse middenstand
- aanleg kleine waterkracht-centrales in binnenland (Bokondini, Wamena, Waghete, Nabiré en Teminaboean)
- modernisering arbeidswetgeving.

ad 6

- gereedmaking vliegveld Mokmer op Biak voor straalverkeer
- aanleg van ca. 30 kleine vliegvelden in binnenland
- vergroting luchtvloot „Kroonduif N.V.” en verhoging verkeersfrequentie
- opleiding inheems grondpersoneel
- verbetering haven- en steigerouillage te Biak, Merauke, Sorong-Doom, Teminaboean, Ransiki en Fak-Fak
- opleiding hoger gekwalificeerd inheems scheepvaartpersoneel
- uitbreiding telecommunicatienet ten behoeve van bestuursdienst, scheepvaart, luchtvaart en weerdienst
- opleiding inheemse telecommunicatie-technici
- wegaanleg:
 - Teminaboean—Ajamaroe; Tanah-Merah—Mindiptanah; Mindiptanah—Waropko; Manokwari—Prafi; Biak (Noord—Zuid); Enarotali—Waghete
- geologisch onderzoek in het Centrale Bergland
- luchtkartering vnl. ten behoeve van de bosbouwkundige ontwikkeling.

ad 7

- bouw van 10.000 eenvoudige volkswoningen, waarvan 50% voor inheems overheidspersoneel; financiering zoveel mogelijk op basis van het „aided-self-help” systeem.

ad 8

- streven naar unificatie van rechtpleging voor alle bevolkingsgroepen
- bouw Centraal Gerechtsgebouw te Hollandia
- bouw nieuwe gevangenis te Hollandia.

ad 9

- verbetering kantooraccommodatie gouvernementspersoneel
- uitbreiding hotelaccommodatie te Fak-Fak, Hollandia, Biak en Merauke
- opleiding kadastraal personeel
- nieuwbouw Landsmagazijnen en Landsdrukkerij te Hollandia
- verbetering salariering overheidspersoneel.

Temidden van deze bonte schakering van ontwikkelingsplannen op vrijwel elk gebied van overheidszorg wordt de aandacht het sterkst getrokken door het ongetwijfeld drastische voorstel tot papoeanisering van het ambtelijke corps in alle geledingen en bij alle takken van bestuurlijke en administratieve activiteit. Van de ca. 3.500 Europese ambtenaren zouden rondom 1970 ca. 2.700 vervangen moeten zijn door landskinderen, d.w.z. door Papoea's en door personen van Aziatische afkomst, van wie men mocht aannemen, dat zij zich blijvend in Nieuw-Guinea hadden gevestigd.

In het ontwikkelingsplan werd voor elke Dienst van Algemeen Bestuur de mate van papoeanisering vastgelegd in een streefcijfer. Hoge percentages voor dit proces werden genoemd voor de Dienst van Binnenlandse Zaken, voor de Dienst van Verkeer en Energie en voor de Dienst van Gezondheidszorg (94%—95%). Lagere percentages werden genoemd voor de Dienst

van Sociale Zaken en Justitie, voor de Dienst van Financiën en voor „Regering en Hoge Colleges” (80%—86%). Dit werd gemotiveerd met een beroep op de vereiste wetenschappelijke of vakspecialistische opleiding, doch deze motivering klonk niet overtuigend, waar zij slechts toepasselijk werd geacht op deze diensten.

Anderzijds ging de plannende instantie van de veronderstelling uit, dat behalve de resterende ca. 800—850 Europese ambtenaren nog een aantal buitenlandse adviseurs het gepapoeaniseerde regeringsapparaat tijdelijk zouden bijstaan, met name in technisch-specialistische posities. In feite zou dit een verschuiving hebben betekend van een deel der Europese ambtenaren-groep naar de nieuwe categorie van adviseurs, hetgeen in zekere zin een geflatteerd effect had op het algemeen streefpercentage van 93%.

Een andere motivering voor een niet te radicaal doorgevoerde papoeanisering vindt men in dit ontwikkelingsplan voor de Dienst van Sociale Zaken en Justitie en de Dienst van Culturele Zaken.

Min of meer paradoxaal tegenover het streven naar papoeanisering stond bij deze Diensten het voornemen de Europese ambtelijke staf uit te breiden c.q. het aantal Europese onderwijskrachten te vergroten, omdat alleen op deze wijze de training van autochtoon personeel zou kunnen worden versneld. Kon men deze personeelspolitiek nog wel motiveren voor de onderwijssector, voor de Dienst van Sociale Zaken en Justitie kon een dergelijk standpunt zeker niet met meer recht verdedigd worden dan voor andere overheidsinstanties, welke aan de dienstopleidingen toch ook grote aandacht zouden moeten geven.

Om de personeelsplanning van het Gouvernement te verwezenlijken, — vervanging van ca. 2.700 Europese ambtenaren en vergroting van het totale personeelsbestand tot 12.500 formatieplaatsen — zouden ca. 7.000 autochtonen dienen te worden opgeleid tussen 1961 en 1970. Ter bepaling van de gewenste personeelsformatie in 1970, welke de formatie 1960 met ca. 50% zou moeten overtreffen, werden de volgende twee factoren ingecalcu-leerd:

1. de bestuursuitbreiding;
2. de natuurlijke bevolkingsgroei, gesteld op 2,5%.

Men ging daarbij van de werkhypothese uit, dat de groei van het ambtelijke apparaat ongeveer half-proportioneel zou zijn t.o.v. de toeneming van het in 1970 in bestuurd gebied aangetroffen bevolkingsbestand, geschat op 900.000 zielen. Een toeneming van de bestuursintensiteit is bewust buiten beschouwing gelaten en zou in feite moeten worden verkregen uit vergroting van arbeidsproductiviteit van het ambtelijke apparaat als geheel.

Aldus kwam het ontwikkelingsplan tot een groei van de totale formatieve personeelssterkte van 8.700 in 1960 tot 12.500 in 1970, uiteraard een grove raming.

Tegen deze berekening is wel verzet aangetekend op grond van de financiële draagkracht van het toekomstige eigen landsbestuur voor dit gebiedsdeel, dat tenslotte het oogmerk was van het Nederlandse bewind. Het ontwikkelingsplan verzuimde immers aan te geven, of de budgetaire lasten van het expanderende apparaat gedragen zouden kunnen worden door de povere nationale economie van Nieuw-Guinea. De landsvreemde Overheid diende te waken voor het creëren van een ambtelijk apparaat, dat groter was dan strikt genomen noodzakelijk was om de ontwikkelingstaak voort te zetten. Wanneer men anderzijds echter bedenkt, dat de arbeidsprestaties van vele leden van het Papoea-ambtenarencorps vooralsnog het peil van het vroegere Europese corps niet zouden evenaren, terwijl in het ontwikkelingsplan ook de toeneming van bestuursintensiteit buiten de berekening werd gehouden, was de geplande uitbreiding m.i. toch wel verdedigbaar.

Van groot gewicht voor de beantwoording van de vraag naar de toekomstige financiële draagkracht van het nationale bestel zou het uitstippelen van het ambtelijke salarisbeleid voor de toekomst zijn. Een waarschuwend voorbeeld in dit opzicht vormen sommige jonge naties, waar autochtone topfunctionarissen salarissen toucheren, welke vele malen hoger liggen dan die van de eenvoudige administratieve kracht. Ook in Nederlands Nieuw-Guinea waren er tekenen, dat de Europese salarisschalen nog te veel een richtsnoer vormden bij de fixering van de gewenste hoogte der inkomens van de jonge Papoea-élite, welke zich aandeede voor vervulling van hogere administratieve functies of welke gekozen werden als volksvertegenwoordiger in de Nieuw-Guinea Raad. De Overheid was zich dit gevaar wel bewust. De vraag was echter, of men de moed zou opbrengen om bij de splitsing van het ambtelijke apparaat in een Papoea-corps en een Nederlands corps van bijstand ook een drastische caesuur in het beloningssysteem aan te brengen en de Papoealeiders van de noodzaak hiervan te overtuigen.

Welke onderwijsvoorzieningen zouden moeten worden getroffen om de vervanging der Europese krachten en de expansie van het ambtelijke corps waar te kunnen maken? Het ontwikkelingsplan bevatte geen klaar en overtuigend antwoord op deze vraag. Daarvoor was de onderwijsplanning niet ver genoeg gevorderd. De geplande nieuwe onderwijsvoorzieningen behelsden ongetwijfeld een grote expansie voor het voortgezet onderwijs, doch het ontwikkelingsplan liet de onvermijdelijke vraag naar de capaciteit van deze

nieuwe scholen open. De passages in het ontwikkelingsplan, aan deze materie gewijd, waren uiterst summier en beperkten zich voornamelijk tot het uitspreken van hoopvolle verwachtingen. Wel was in het ontwikkelingsplan een staat opgenomen van de behoefte aan autochtoon personeel in 1970, ingedeeld naar verlangde vooropleiding:

Personeel	Nodig in 1970	Aanwezig in 1960
met basisonderwijs	3.000	2.500
met P.M.S./Mulo	2.000	120
met H.B.S.	250	6
met universitaire opleiding	42	—
met O.D.O. diploma	3.500	1.025
met kweekschooldiploma	200	—
met L.T.S. diploma	600	65
met U.T.S. diploma	300	—
met H.T.S. diploma	50	—

Ook een nadere motivering van deze behoefte ontbrak in het ontwikkelingsplan. Dit is wel te excuseren bij het ontbreken van geëigend statistisch materiaal omtrent stand en loop der bevolking, de opbouw van de leeftijdsgroepen, het te verwachten schoolbezoek voor elk onderwijstype etc.

Aan het voorgestelde autochtoniseringspercentage kon voorlopig derhalve geen andere waarde worden toegekend dan die van een gouvernementele beleidsverklaring om alle zeilen bij te zetten teneinde de Papoea-bevolking de gelegenheid te geven zelf bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen en aan elke Papoea-gegadigde voor een overheidsfunctie in het ambtelijke apparaat een plaats te bieden. Anderzijds mocht men verwachten, dat het permanente planningsorgaan van de Dienst van Culturele Zaken zich in de toekomst zou hebben verdiept in de vraag, welke onderwijsfaciliteiten nodig zouden zijn, om vóór 1970 de gevraagde ambtelijke mankracht te leveren.

Het is niet doenlijk in het bestek van dit geschrift de verschillende deelplannen in extenso te behandelen.

Een uitzondering moet gemaakt worden voor het financieringsplan, waarmee het ontwikkelingsplan werd afgesloten en met name voor de investeringen, welke dienden te worden gedaan voor de verwezenlijking van het meerjarenplan. Van het totaal benodigde bedrag ad f 561 miljoen zou

f 416 miljoen besteed worden aan lopende uitgaven en f 145 miljoen aan investeringen. De lopende uitgaven ad f 416 miljoen zouden voor f 181 miljoen gedekt worden uit lopende middelen (belastingopbrengsten, bedrijfsinkomsten, retributies, accijns e.d.). Voor de financiering van de resterende lopende uitgaven ad f 235 miljoen en van de investeringen ad f 145 miljoen zou een beroep moeten worden gedaan op de Rijksschatkist en op bijdragen van het Ontwikkelingsfonds van de Europese Economische Gemeenschap; wat de E.E.G. betreft rekende men op een „bijdrage” voor goedgekeurde projecten ad f 59 miljoen. De Rijksbijdrage zou het ontbrekende moeten aanvullen, n.l.

	1961	—	f 95 miljoen
	1962	—	f 107 miljoen
	1963	—	f 119 miljoen.

Daarbij zij opgemerkt, dat het financieringsplan alle traditionele overheidsactiviteiten mede in de berekeningen betrok, zodat de Rijksbijdrage voor 1961 t.o.v. het dienstjaar 1960 slechts met f 11 miljoen ofwel met 1,3% zou moeten worden verhoogd. (In werkelijkheid werd de Rijksbijdrage voor 1961 f 3,5 miljoen lager gesteld, n.l. op f 91,5 miljoen.) Dit vormt een aanwijzing, dat het ontwikkelingsplan goeddeels bestond uit een gesystematiseerd overzicht van bestaande ontwikkelingsactiviteiten en een doortrekking van het werkprogramma voor projecten, welke de logische voortzetting vormden van in het verleden tot stand gebrachte ontwikkelingsprojecten. Gerelateerd aan het Nederlandse nationale inkomen voor 1961, betekende de realisering van het ontwikkelingsplan een jaarlijks offer van ca. 1/4% van het nationale inkomen tegen marktprijzen, de defensie-uitgaven voor Nederlands Nieuw-Guinea buiten beschouwing gelaten.

Het investeringsplan kan overeenkomstig de hiervoor beschreven functionele indeling als volgt worden uitgesplitst:

	Investeringsplan in mln. glds.			
	1961	1962	1963	1961 t/m 1963
1. politieke ontwikkeling	1,5	1,8	0,5	3,8
2. bestuurlijke ontwikkeling	1,3	0,6	0,7	2,6
3. culturele ontwikkeling	3,8	4,7	3,7	12,2
4. gezondheidszorg	2,4	2,2	2,7	7,3
5. economische ontwikkeling	5,7	12,4	13,6	31,7
6. verbindingen	10,5	13,7	11,5	35,7
7. huisvesting	13,2	13,9	14,1	41,2

8. justitie	0,3	0,8	0,4	1,5
9. diensten van algemene aard	0,7	2,7	5,6	9,0
totaal	39,4	52,8	52,8	145,0

Opmerkelijk is — de grote nadruk, welke het ontwikkelingsplan legde op de politiek-bestuurlijke ontwikkeling ten spijt — dat ca. 47% van de geplande investeringen (f 67,4 miljoen) toebedeeld werd aan ontwikkelingsactiviteiten in de economische sfeer (punten 5 en 6).

Wat de investeringen betreft werd de realisering van het ontwikkelingsplan echter in hoge mate afhankelijk gesteld van de goedkeuring van E.E.G.-zijde voor een aantal economische investeringsprojecten. Van het bedrag ad f 67,4 miljoen, hierboven genoemd voor investeringen in de economische sfeer, zou f 42 miljoen of bijna 63% verkregen moeten worden uit het Ontwikkelingsfonds der E.E.G. Bij de overdracht van het bestuursgezag aan de UNTEA in oktober 1962 was echter nog geen enkel economisch project in het uitvoeringsstadium gekomen.

Het heeft weinig zin een evaluatie te geven van de bereikte resultaten bij de uitvoering van het ontwikkelingsplan, dat trouwens pas in zijn definitieve vorm werd vastgesteld, toen het begrotingsjaar 1961 grotendeels reeds was verstreken. Het jaar 1962 kenmerkte zich door een climax in de conflict-situatie met Indonesië. De daadwerkelijke bestuursvoering was toen primair gericht op een zo goed mogelijk functioneren onder omstandigheden, welke geen gunstig arbeidsklimaat schiepen voor de verwezenlijking van het ontwikkelingsplan. Voor zover de onderscheidene deelplannen echter pasten in het bekende werkpatroon van de Diensten van Algemeen Bestuur, vond de uitvoering van het werkprogramma voortgang, waarbij de problemen rondom de papoeanisering ruime aandacht verkregen. Ook de bestuurlijke openlegging van het binnenland vond, zij het in vertraagd tempo, doorgang. Hetzelfde gold voor de oprichting van streekraden (Fak-Fak en Merauke) en voor het functioneren van de Nieuw-Guinea Raad. Het economische ontwikkelingsbeleid boekte vooruitgang met de combinatie van wegaanleg en rubberaanplant in Zuid Nieuw-Guinea en met de streekontwikkeling van Japen.

De plannen met betrekking tot de entamering van de volkswoningbouw op grote schaal zijn echter niet tot uitvoering gekomen. Hetzelfde geldt voor de bouw van waterkrachtstations.

4. ENKELE AFZONDERLIJKE ASPECTEN VAN HET ECONOMISCHE ONTWIKKELINGSWERK TIJDENS DE UITVOERINGSFASE VAN HET ONTWIKKELINGSPLAN VOOR NEDERLANDS NIEUW-GUINEA

4.1. *De E.E.G. en de economische ontwikkelingsplannen in Nederlands Nieuw-Guinea*

Met de inwerkingtreding van het „Ontwikkelingsfonds voor de Landen en Gebieden Overzee” in 1958 aanvaardde de Europese Economische Gemeenschap daadwerkelijke verantwoordelijkheid voor de economische en sociale ontwikkeling van de overzeese gebieden van de Lid-staten van de Gemeenschap. Nederland droeg in het Ontwikkelingsfonds bij tot een bedrag van 70 miljoen rekeneenheden (U.S. \$) of wel ruim 12% van het totaal der middelen; voor de ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea zou uit het Fonds een bedrag beschikbaar worden gesteld van 35 miljoen rekeneenheden. Ontving het Koninkrijk der Nederlanden voor de vervulling van haar internationale verplichtingen met betrekking tot het enige nog afhankelijke overzeese gebiedsdeel van het Koninkrijk slechts de helft „terug” van het aan de Gemeenschap ter beschikking gestelde ontwikkelingskapitaal en diende de andere helft voor de ontwikkeling in het bijzonder van de Franse gebieden in Afrika, vanuit het standpunt van Nederlands Nieuw-Guinea bezien betekende deze principiële toewijzing van ontwikkelingskapitaal ad ca. f 127 miljoen een belangrijke aanvulling op de Nederlandse Rijksbijdrage, welke over de periode 1958 t/m 1962 een totaalbedrag beliep van f 407 miljoen.

De E.E.G.-bijdrage betekende echter meer dan een welkome versterking van de investeringsmiddelen van het gebiedsdeel. Het systeem van de jaarlijkse vaststelling van de Nieuw-Guinea Begroting annex Rijksbijdrage vormde een belemmering voor de ontwikkelingsplanning op langere termijn. Nimmer bestond de zekerheid, dat grotere en meer ambitieuze ontwikkelingsprojecten met een looptijd van twee of drie jaar gecontinueerd zouden kunnen worden op de bij het begin van het project berekende schaal. Afgezien van de nadelen, verbonden aan het systeem van jaarlijkse begrotingen als zodanig, konden veranderde ambtelijke inzichten of een herschikking van prioriteiten de beschikbaarstelling van het voor een langjarig project benodigde kapitaal ongunstig beïnvloeden, al onderkende de begrotingswetgever het belang van continuïteit bij de voortgang van projecten zeker wel.

Het Ontwikkelingsfonds van de E.E.G. nu introduceerde een investerings-

faciliteit waaraan deze bezwaren niet kleefden. Naast het voordeel, dat school in de aanmoediging van de indiening van projecten met een langjarig karakter, noodde het E.E.G.-financieringssysteem tot het ontwerpen van projecten van zodanige omvang, dat zij niet of bezwaarlijk ingepast konden worden in het traditionele begrotingsbeeld.

Om een voorbeeld te noemen, het rijstproject Koembe (investeringen ca. f 47 miljoen) zou bij inpassing in de gouvernementsbegroting verknipt moeten worden in 8 jaarlijkse tranches van gemiddeld ca. f 6 miljoen en dan nog een onevenredig groot deel opeisen van de jaarlijkse begroting van de Dienst van Economische Zaken (ruim f 11 miljoen in 1961). Zo bood het Ontwikkelingsfonds financieringsmogelijkheden, welke de Agrarische Commissie reeds bepleit had, toen deze Commissie voorstelde de financiering van grotere ontwikkelingsprojecten te bekostigen uit een Welvaartsfonds.

Men kan trouwens nog andere (neven)voordelen noemen, verbonden aan het optreden van het Ontwikkelingsfonds. Het stimuleerde in Nederlands Nieuw-Guinea de belangstelling voor ontwikkelingsprojecten in andere geassocieerde gebieden. Belangrijk was ook naar mijn mening, de eis van een zorgvuldige en gedetailleerde documentatie en argumentatie van het project. Ook de aandacht, welke het Ontwikkelingsfonds schonk aan de plaats, welke het voorgestelde project innam in het algemeen ontwikkelingsprogramma met haar beleidsdoeleinden op langere termijn, stimuleerde de meerjarige ontwikkelingsplanning.

Naast de genoemde voordelen kleefde er ook wel een bezwaar aan de methode, welke het Ontwikkelingsfonds volgde bij de behandeling van bij het Fonds ingediende projecten. Men bracht in Brussel te weinig begrip op voor de marge van onzekerheid, welke met name projecten in de direct-productieve sfeer nu eenmaal moesten bevatten bij gebrek aan voldoende gedetailleerd statistisch materiaal, bij gebrek ook aan ervaringskennis of aan inzicht in de „human factor”. Deze laatste factor, de actieve en volgehouden deelneming van de bevolking in het project, kon ter plaatse wel enigermate gepeild worden, doch zonder dat deze voor de naaste en verdere toekomst met een grote mate van waarschijnlijkheid kon worden voorspeld. De uitkomst van de investering kon derhalve slechts globaal worden benaderd, het effect op het gehele ontwikkelingswerk slechts bij benadering aangegeven. De behandeling van deze projectvoorstellen door de Europese Commissie bezat echter een westers-perfectionistische inslag. Men was weinig geneigd een ruimere onzekerheidsmarge te nemen dan nodig zou zijn geweest

bij projecten in meer gevorderde ontwikkelingslanden. Mede hierdoor laat zich de overigens ook in Afrikaanse gebieden gehoorde klacht verstaan over de trage voortgang bij de behandeling van bij het Fonds ingediende projectvoorstellen. Het behoeft dan ook niet te verwonderen, dat bij de overdracht van het Nederlandse bestuursgezag over Westelijk Nieuw-Guinea aan de UNTEA in oktober 1962 geen der ingediende projectvoorstellen in de direct-productieve sfeer door de E.E.G.-commissie waren goedgekeurd. Voor projecten in de indirect-productieve sfeer (Agrarisch Proefstation annex Agrarisch Opleidingsinstituut te Manokwari en het Geologisch Onderzoek) lagen de zaken eenvoudiger. Evenzeer gold dit voor sociale projecten (Demografisch Onderzoek en Medisch Centrum te Hollandia).

Bedenkingen ook kan men koesteren tegen de principiële afwijzing door het Ontwikkelingsfonds van projecten, gelegen in de bestuurlijke sfeer. Men stelde zich daarbij op het standpunt, dat investeringen van deze aard door de buitenlandse beherende mogendheid moesten worden gefinancierd, inhaerent als ze waren aan de uitoefening van het bestuursgezag door deze mogendheid. Dergelijke investeringen werden niet als „sociale investeringen” aangemerkt. (Deze term omvatte slechts bepaalde sociale projecten als ziekenhuizen, onderwijsinrichtingen, inrichtingen voor technisch onderzoek, instellingen voor beroepsvoorlichting en voor opleiding van de in beroepen werkzame bevolking.) Men kan zich deze gedachtengang nog voorstellen, zolang het de bouw betrof van ambtelijke kantoren, politiekazernes of gevangenissen. Doch wat zou het lot zijn geweest van een grootscheeps plan tot bestuurlijke en sociale openlegging van het binnenland? Het wezenlijke of althans eerste oogmerk van een dergelijk project zou immers pacificatie en introductie van elementaire westerse bestuursvoering zijn geweest. Voor de latere sociale en economische ontwikkeling zou een dergelijk project, dat ongetwijfeld grote sommen zou hebben gevegd, zeker een onmisbare voorwaarde zijn geweest.

Zonder de primaire verantwoordelijkheid van de beherende mogendheid zelve in deze te ontkennen, geloof ik toch, dat de principiële afwijzing van projecten in de bestuurlijke sfeer getuigde van gebrek aan inzicht in de elementaire betekenis van de „bestuurlijke infrastructuur” voor de latere sociale en economische ontwikkeling.

Ongetwijfeld had de Nieuw-Guinese Overheid een kostbaar onderdeel van dit openleggingsproject (bijv. wegeaanleg) ter financiering kunnen voordragen bij het Ontwikkelingsfonds, doch in dat geval zou een motivering uit economisch standpunt waarschijnlijk ontoereikend zijn geweest. M.i. diende men de primaire verantwoordelijkheid van de beherende vreemde

mogendheid uitsluitend te zoeken in de erkenning, dat de E.E.G.-gelden slechts een supplementair karakter mochten dragen vergeleken bij de nationale ontwikkelingsbijdrage van de beherende Lid-Staat zelf.

Concluderende mag men stellen dat de geschetste nadelen, op langere termijn bezien, zeker niet opwogen tegen de perspectieven, welke zich met het optreden van het Ontwikkelingsfonds openden voor de versnelling van de sociale en economische ontwikkelingsgang in Nederlands Nieuw-Guinea.

De beëindiging van het Nederlandse bewind in 1962 betekende helaas echter grotendeels ook het einde van de uitvoering van projecten, welke door de Europese Commissie waren goedgekeurd.

In het zesde Algemeen Verslag van de Europese Commissie, gepubliceerd in juni 1963⁵⁷ werd mededeling gedaan van de beëindiging van de werkzaamheden van het Fonds t.a.v. Nederlands Nieuw-Guinea i.v.m. de bestuursoverdracht van dit gebiedsdeel aan de UNTEA in oktober 1962:

„Het was duidelijk, dat onder deze voorwaarden het Europees Ontwikkelingsfonds voortaan geen nieuwe investeringsprojecten in dit gebied zou kunnen steunen, daar dit Fonds slechts projecten mag financieren die door de met de Gemeenschap geassocieerde staten en door de lidstaten uit naam van hun gebieden of departementen overzee (bijlage IV van het Verdrag) zijn ingediend.

De Commissie heeft zich echter afgevraagd, of zij de financiering van de reeds in uitvoering zijnde of in overweging genomen projecten moest voortzetten (4 projecten voor een totaalbedrag van 8.708.000 rekeneenheden). De Commissie heeft besloten de uitvoering van een project betreffende een landbouwproefstation, dat bijna voltooid was, af te maken. Twee projecten betreffende demografische en geologische onderzoeken werden ter plaatse stopgezet, maar de statistische uitvoering ervan wordt in Europa voortgezet. Tenslotte is de uitvoering van een project betreffende een medisch centrum stopgezet.”

In een „Balance Sheet” 1958—1964 van de E.E.G.⁵⁸ treft men de totale toewijzingen aan, gedaan door het Ontwikkelingsfonds ten behoeve van Westelijk Nieuw-Guinea:

⁵⁷) vgl. literatuurlijst No. 34

⁵⁸) vgl. literatuurlijst No. 33

„Health

Medical centre at Hollandia	40 000 r.e.*
Modernization of rural areas	
Experimental farm station at Manokwari	2 026 000 r.e.
Surveys and studies	
Demographic studies - Geological research mission	5 392 000 r.e.
	Total: 7 458 000 r.e.**

Trekt men van het genoemde totaalbedrag ad 35 miljoen rekeneenheden, de ca. 11 miljoen rekeneenheden af, welke tussen 1 oktober 1962 en ultimo 1963 zijn toegewezen aan Suriname (en ongetwijfeld óók aan dit gebiedsdeel zouden zijn toegewezen zónder bestuursoverdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan de UNTEA) dan blijkt slechts ca. 31% van het voor Nieuw-Guinea resterende bedrag ad 24 miljoen rekeneenheden daadwerkelijk toegewezen te zijn voor projecten in Nederlands Nieuw-Guinea. Een laag percentage vergeleken met de ca. 90%, door het Ontwikkelingsfonds over de vijfjarige periode besteed in alle geassocieerde gebieden tezamen, nl. \$ 510 miljoen van de \$ 580 miljoen⁵⁹. De E.E.G.-investeringen hebben op grond van deze cijfers minder betekenis gehad voor de economische en sociale ontwikkeling van dit gebiedsdeel, dan het zich bij de stichting van het Fonds liet aanzien.** Afgezien van de vier projecten, welke de hierboven aangehaalde E.E.G.-verslaggeving noemde, waren echter nog een vijftal andere projectvoorstellen voor Nederlands Nieuw-Guinea bij de Europese Commissie in behandeling op het tijdstip der bestuursoverdracht. Deze vertegenwoordigden een gezamenlijk bedrag van ca. 27 miljoen rekeneenheden (luchtkartering, onderwijzersopleidingen, ziekenhuisbouw, rijstteelt, cacaoeteelt). Met de honorering van al de ingediende projecten zou het volledige bedrag van 35 miljoen rekeneenheden volledig uitgeput zijn geweest, ten detrimente van Suriname in dat geval. Men moest echter wel aannemen, dat één van de twee projecten in de direct-productieve sfeer, het rijstproject ad 13 miljoen rekeneenheden, definitief was afgewezen (vgl.

*) Dit bedrag heeft betrekking op de werkelijke uitgaven.

⁵⁹) vgl. literatuurlijst No. 49

***) Uit bijlage 2 blijkt, dat de feitelijke bestedingen door het Ontwikkelingsfonds t.b.v. projecten in Nederlands Nieuw-Guinea slechts 4.262.000 rekeneenheden hebben bedragen ofwel 57% van het in de „Balance Sheet” 1958—1964 genoemde totaalbedrag der toewijzingen.

3.4.). Doch ook in dat geval zou met de aanvaarding van de overige projectvoorstellen ad 14 miljoen rekeneenheden het gehele voor Nederlands Nieuw-Guinea beschikbare bedrag ad 24 miljoen volledig verbruikt zijn geweest, rekening houdende met een reserve van 10% voor administratiekosten en voor onvoorziene uitgaven.

4.2. *De mijnbouwkundige ontwikkelingsplanning*

Bijzonder summier was de dertien regels tellende paragraaf in het ontwikkelingsplan 1961—1963, welke handelde over de mijnbouwkundige ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea:

„De gouvernementele activiteiten beperken zich op dit punt vooralsnog tot mijnbouwkundig onderzoek. Terzake zal nauw dienen te worden samengewerkt met de Stichting Geologisch Onderzoek Nederlands Nieuw-Guinea, welke zich eveneens met het algemeen geologisch onderzoek zal bezighouden. Het Kantoor voor het Mijnwezen zal zich in de periode 1961—1963 vooral richten op het wetenschappelijk en economisch-geologisch onderzoek van het Centrale Bergland, tussen de Vogelkop en de grens van Australisch Nieuw-Guinea. Het skelet van dit werk kan, voor zover zich dit laat ramen, tegen het einde van 1963 zijn gereedgekomen.”

Wanneer men echter onder „de gouvernementele activiteiten” ook de departementale onderhandelingen in Den Haag met in ijzerertswinning geïnteresseerde particuliere bedrijven zou hebben begrepen, was het duidelijk geworden, dat zich voor de mijnbouwkundige ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea op betrekkelijk korte termijn belangwekkender perspectieven openden, dan de aangehaalde passage deed vermoeden. En hieraan bestond bij de geleidelijke teruggang van de aardolieproductie in de Vogelkop, waarbij voor Overheid en bevolking een belangrijke inkomstenbron verdween, sterke behoefte.

Vrijwel bij het scheiden van de markt, publiceerde de Dienst van Economische Zaken in „Berichten van de Dienst van Economische Zaken” (ddo. 22 augustus 1962 no. 32) een artikel over de mijnbouwkundige ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea. Behalve een schets van het historische verloop van de reeds vóór de Eerste Wereldoorlog begonnen mijnbouwkundige onderzoekingen bevatte dit artikel interessante mededelingen over nikkel en cobalt bevattende ertsafzettingen in het Cycloopgebergte en op het eiland Waigeo, welke tezamen de 120 miljoen ton te boven zouden gaan. Nog opmerkelijker was, dat die ertslagen ontginbaar werden genoemd. De

feitelijke exploitatie werd voornamelijk afhankelijk gesteld van de toekomstige (lees: staatkundige) ontwikkeling van dit gebiedsdeel.

In het boek „Economic Development” van G. M. Meyer en R. E. Baldwin⁶⁰ wordt het volgende opgemerkt over het gebruik van natuurlijke hulpbronnen:

„although a country may now be poor in resources, it is entirely possible that in the future it may become rich in resources as a result of the discovering of presently unknown resources or because new uses may be found for the known resources.”

Voor de mijnbouwkundige ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea verkreeg deze opmerking actuele betekenis door de ontdekking van een metallurgisch procédé door professor Caron van de Technische Hogeschool te Delft voor de extractie van nikkel uit arme ertsen, waartoe de op Nieuw-Guinea gevonden ertsen behoren. Dit procédé was tijdens de Tweede Wereldoorlog met succes toegepast op Cuba bij de verwerking van soortgelijke ertsen, zo bleek uit de aangehaalde publicatie van de Dienst van Economische Zaken. Opmerkelijk was de in deze publicatie gebezigde term „soortgelijke ertsen” hetgeen deed vermoeden, dat de op Waigeo en in het Cycloopegebergte gevonden ertslagen in samenstelling en/of ontginbaarheid sterke gelijkenis vertoonden met de ertsvoorkomens, op Cuba in exploitatie genomen.

Na de Tweede Wereldoorlog, toen de hoogte der exploitatiekosten wederom de (commerciële) ontginbaarheid van ertsvelden ging bepalen, is de exploitatie van de Ni-ertsen op Cuba als onrendabel beëindigd. Deskundigen van het Laboratorium voor Mijnkunde van de Technische Hogeschool te Delft menen, dat het gebruik van de term „soortgelijke ertsen” in genoemd artikel opgevat kan worden als een aanwijzing, dat de verwerking van Ni-ertsen op Nieuw-Guinea even onrendabel zou zijn gebleken, als op Cuba het geval was. De conclusies, waartoe genoemde publicatie kwam met betrekking tot de in het verleden geboekte resultaten en de perspectieven van het mijnbouwkundig onderzoek in Nederlands Nieuw-Guinea, volgen hieronder:

- „1. De randgebieden van Nieuw-Guinea herbergen geen aardolie-accumulaties en koollagen van economisch belang;
2. Voor wat betreft de andere nuttige delfstoffen lijken de nikkel-ertsen van het Cycloopegebergte en Waigeo, en de goudhoudende koperertsen van het Cartstenszgebergte vooralsnog de meestbelovende te zijn, ertsafzettingen in het Centrale Bergland zullen wegens hun ligging niet eenvoudig ontginbaar zijn;

⁶⁰) vgl. literatuurlijst No. 66 (pag. 292)

3. Wat de geologische kaartering aangaat: het Centrale Bergland wacht nog op onderzoek. Het zal grote inspanning van de kaarterende geologen vergen en dezen zullen hun taak slechts op basis van een goede „air coverage” bevredigend kunnen uitvoeren.”

Ik zal mij verder beperken tot het verloop van de onderhandelingen, gevoerd tussen de Nederlandse Regering en een groep van geïnteresseerde particuliere bedrijven (werkzaam in de mijnbouw, de productenhandel en het bankwezen) over de verlening van een concessie tot exploratie en exploitatie van de nikkel- en cobalthoudende erts voorkomens in Nederlands Nieuw-Guinea. Deze onderhandelingen vingen reeds in 1950 aan en werden eerst in 1962 afgesloten met de verlening van de gevraagde concessie. Wel een bijzonder langdurige onderhandelingsperiode, wanneer men bedenkt, dat het mijnbouwkundig onderzoek omstreeks 1956 ver genoeg gevorderd was, om de Overheid een inzicht te geven in de potentiële economische betekenis van deze bodemrijdommen. Naar schatting van deskundigen bevatten de beide genoemde complexen een gezamenlijke voorraad van 120 — 200 miljoen ton nikkel- en cobalthoudend erts van een gehalte van 1—1½%. De departementale onderhandelingen richtten zich aanvankelijk op de fiscale en andere revenuen, welke de concessie verlenende Overheid zouden kunnen toevallen in ruil voor de verlening van een monopolistische positie aan de concessionaris. Nadat hierover overeenstemming was bereikt, werd het voornaamste object van de onderhandelingen tussen 1956 en 1962 gevormd door ongetwijfeld belangrijke vraagstukken als de wijze van exploitatie, de eventuele vaststelling van jaarlijkse exportquota onverwerkt erts en de mogelijkheid om de ertsverwerking in een later stadium van exploitatie binnen Nieuw-Guinea te doen plaatsvinden.

Uitgangspunt van de onderhandelingen was voor de Regering, dat zij geen verantwoording kon nemen voor een mijnbouwpolitiek, welke later als rooibouw zou kunnen worden gekwalificeerd. Men vreesde, dat de mijnbouwbedrijvigheid zich vooral zou richten op de meest gunstig gelegen ertsvoorkomens of op die voorkomens, welke het hoogste nikkelgehalte zouden bezitten met verwaarlozing van minder goed exploitabele ertsgebieden. In dat geval zou een in de toekomst zelfstandig geworden Nieuw-Guinea achterblijven met niet meer voor exploitatie in aanmerking komende ertsafzettingen.

Het punt, dat de onderhandelingen het sterkst vertraagde, was de vraag, of de verwerking van de gedolven erts in of buiten Nederlands Nieuw-Guinea zou moeten plaatsvinden. Professor C. L. van Nes van de Technische Hoge-

school te Delft achtte de vestiging van een verwerkingsbedrijf in Nederlands Nieuw-Guinea zeer wel mogelijk bij het gebruik van goedkope waterkracht. De energie zou geleverd moeten worden door een waterkrachtcentrale in het Centrale Bergland en via hoogspanningsleidingen over 80 km vervoerd moeten worden naar de centrale verwerkingsinstallatie, te vestigen in de omgeving van Nabire.

Het is duidelijk, dat bij verwerking van zuiver erts tot een hoogwaardiger product in het productieland zelf het economische profijt, dat land en bevolking zouden trekken uit de ertswinning, veel groter zou zijn, temeer daar de vestiging van een mijnbouwindustrie ongetwijfeld de industriële bedrijvigheid als geheel zou bevorderen.

Terecht verzette de Nederlandse Regering zich, zonder de nogal optimistische en door andere deskundigen niet gedeelde opvattingen van Professor van Nes overigens tot de hare te maken, dan ook tegen een gang van zaken, waarbij de betrokken belangengroep „carte blanche” zou krijgen bij de keuze van de delfgebieden en bij de beslissing, of de ertsverwerking in of buiten Nieuw-Guinea zou plaatsvinden. Het is aan de andere kant duidelijk, dat de betrokken aspirant-concessionaris zich uit zakelijke overwegingen niet à priori wenste te binden aan de verlangde toezegging, dat de verwerking van de nikkel- en cobalthoudende ertslagen in Nederlands Nieuw-Guinea zelf zou geschieden. Daarom werd van die zijde gesteld, dat de beslissing hieromtrent afhankelijk zou moeten worden gesteld van de resultaten van een bedrijfseconomisch onderzoek en van de feitelijke gang van zaken bij de delving van de erts. Zou dit onderzoek uitwijzen, dat een binnenlandse verwerking lucratief zou zijn, dan kon het verantwoord worden genoemd om kostbare verwerkingsinstallaties in te voeren, waarvan de waarde werd geschat op ca. U.S. \$ 100 miljoen, nog afgezien van de kosten van aanschaf en installatie van een waterkrachtcentrale. Het zou bovendien zeer wel mogelijk zijn, dat de aantrekking van buitenlands personeel op grotere schaal (getallen werden genoemd van ca. 2.500 man) het bedrijf voor zeer zware financiële lasten zou plaatsen. Anderzijds bezat de Nederlandse Regering geen enkele zekerheid, dat tot de oprichting van een verwerkingsinstallatie in Nieuw-Guinea zou worden besloten in het geval verwerking van de erts bedrijfseconomisch zeer wel verdedigbaar zou blijken, doch minder lucratief dan verwerking bijv. in een E.E.G.-land of uit het oogpunt van politieke onzekerheid minder aantrekkelijk dan uitvoer van een ertsconcentraat.

Een ander punt, dat vertraging veroorzaakte bij de onderhandelingen, was de eis van de Regering, dat de gevormde belangengroep kapitaalkrchtig genoeg

zou blijken om de ertsgebieden in het Cycloopgebergte en in Waigeo tegelijkertijd in exploitatie te nemen. Dat zou een efficiëntere productie-organisatie mogelijk maken, doch het betekende evenzeer, dat buitenlandse deelneming noodzakelijk was om de benodigde kapitalen te fourneren.

Het lukte inderdaad een grote Amerikaanse mijnbouwonderneming te interesseren voor participatie in het project en zo werd op 28 februari 1962 de Pacific Nikkel Mijnbouw Maatschappij opgericht met een maatschappelijk kapitaal van f 3 miljoen. De statuten werden gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant van 16 april 1962. Op 7 maart 1962 werd aan deze maatschappij een vergunning verleend tot opsporing en ontginning van ijzer, nikkel, cobalt, chroom, mangaan, pyriet, platina-metalen, goud- en zilverhoudende ertsen of mineralen, op grond van artikel 5a van de Indische Mijnwet, nadat bij de wet van 13 juli 1961 hiertoe machtiging was verleend. De voornaamste bepalingen van deze zg. 5a-overeenkomst betroffen, afgezien van de vaststelling van fiscale en andere inkomsten voor het Gouvernement (cijns 4% van de productiewaarde, winstaandeel 10% van de nettowinst na aftrek van belastingen):

- a. de vaststelling van het maximum exportquotum op 500.000 ton erts per jaar;
- b. de verplichte exploitatie van rijkere en armere ertslagen;
- c. een verplicht onderzoek naar de mogelijkheid van ertsverwerking binnen Nederlands Nieuw-Guinea;
- d. de verplichting binnen een tijdsbestek van 10 jaar in nauw overleg met het Gouvernement te besluiten, of de bouw van een verwerkingsinstallatie in Nederlands Nieuw-Guinea doorgang zou vinden.

De Nederlandse Regering verkreeg bij deze overeenkomst weliswaar geen sluitende garantie voor de door haar gewenste wijze van exploitatie der ertslagen, doch verwierf wel een redelijke mate van zekerheid, dat de beslissing over het al dan niet plaatsen van een verwerkingsbedrijf voor de gewonnen nikkelerts op naar haar inzicht deugdelijke gronden zou worden genomen. De overeenkomst droeg m.i. het karakter van een redelijk compromis tussen de gezichtspunten van beide partijen.

Het is de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken geweest, die — waarschijnlijk om politieke redenen — tenslotte haast heeft gezet achter deze reeds 12 jaar slepende onderhandelingen en tot het compromis bereid bleek. Dat de Nieuw-Guinea Raad met dit compromis instemde, bleek uit de grif gegeven adhaesie met het ontwerp 5a-overeenkomst (behandeld op 25 april 1961), nadat de Staatssecretaris onder druk van de Tweede Kamer te elfder ure had besloten het ontwerp van wet aan de Raad „ter kennisneming” aan

te bieden. Eerst besloten in 1962, kwam deze 5a-overeenkomst echter te laat, om nog gedurende het Nederlandse bewind te leiden tot een begin van particuliere exploratie op grotere schaal.

4.3. *De invloed van de Nieuw-Guinea Raad op de richting van het economische ontwikkelingsbeleid*

Met de instelling van de Nieuw-Guinea Raad in april 1961 voltrok zich een wijziging van fundamentele betekenis in het staatsbestel van Nederlands Nieuw-Guinea. Vóór de instelling van deze overwegend uit autochtone leden bestaande en vrijwel geheel gekozen volksvertegenwoordiging was de voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsplannen een zaak geweest van ambtelijk beraad. Een beraad, dat onvermijdelijk het signatuur droeg van een westerse visie op de ontwikkelingsbehoeften van de bevolking in een achtergebleven gebied. Dit sloot uiteraard niet de totstandkoming uit van een conscientieus overwogen beleid, gevoed door veldervaring van het inheemse en uitheemse bestuursapparaat.

Toch kon men van een dergelijk beleid nimmer zeggen, dat het gedragen werd door een meerderheidsopinie van de bevolking, tot uitdrukking gebracht in een langs democratische weg gekozen volksvertegenwoordiging. Met de instelling van de Nieuw-Guinea Raad in 1961 voltrok zich in deze toestand een wijziging, welke in wezen het einde betekende van een tot dan toe autocratisch gevoerd ontwikkelingsbeleid. Een volledige representatie en weerspiegeling van de onder de bevolking levende desiderata leverde de Nieuw-Guinea Raad in zijn eerste samenstelling, gebaseerd op het districtenstelsel, overigens nog niet op. Men had te doen met vertrouwensmannen van locale bevolkingsgroepen, veelal gekozen op grond van hun bestuurservaring en bekendheid met de landsvreemde Overheid ofwel op grond van een adatrechtelijke gezagspositie. Waar de bevolking nog maar in zeer beperkte mate haar persoonskeuze baseerde op partijpolitieke oordeelsvorming over de gewenste regeringspolitiek, bezat het woord van de districtsvertegenwoordiger in de Raad een niet geheel te onderkennen „electoraal gewicht”. Zolang hun persoonlijk gezag bij de bevolking van het betreffende kiesdistrict vaststond en wellicht zelfs versterkt zou worden door het pure feit van hun lidmaatschap van de Raad, mocht men echter in de *communis opinio* van de Raad of in een duidelijk meerderheidsstandpunt toch wel een sterke aanwijzing zien van de heersende bevolkingsopvatting over bepaalde vraagstukken.

De Nieuw-Guinea Raad bezat weliswaar nog geen budgetrecht, doch bij het

snel kenterende politieke getij was het wel duidelijk, dat geen van de Diensten van Algemeen Bestuur haar verantwoordingsplicht bij de begrotingsbehandeling, hoogtepunt van de zitting, lichtvaardig zou opnemen. De gang van zaken bij de eerste behandeling van de Nieuw-Guinea Begroting (die voor het dienstjaar 1962) in de Raad tijdens de zitting van 1961 bevestigde deze indruk. Het feit, dat de Nieuw-Guinea Raad nog geen werkelijke fractievertegenwoordiging bevatte noch over parlementaire ervaring beschikte, kon de snelle voortgang van de discussies wel eens hinderen. In het algemeen echter deed dit geen afbreuk aan de betekenis, welke wederzijds aan deze eerste openbare gedachtenwisseling en beleidsverantwoording werd gehecht. De gedetailleerde beantwoording van door de districtsafgevaardigden gestelde vragen en geuite critiek vormde een aanwijzing voor de betekenis, welke de uitvoerende ambtelijke instanties toekenden aan het oordeel van de Nieuw-Guinea Raad over het gevoerde beleid. Een tekort aan deskundigheid van de districtsafgevaardigden werd overigens veelal vergoed door de rijke algemene kennis van de situatie in de streek van herkomst en van de onder de bevolking levende verlangens.

De conclusie na de eerste zitting van de Nieuw-Guinea Raad mocht wel zijn, dat de Raad de vuurproef had doorstaan en zich een gesprekspartner voor het Gouvernement had getoond, aan welks oordeel de verantwoordelijke bewindslieden niet achteloos voorbij konden gaan.

Dat het Gouvernement van Nieuw-Guinea niet altijd de volle vrijheid bezat om de achtergronden van haar beleid te belichten, is begrijpelijk, wanneer men bedenkt, hoezeer haar beleidsvoering afhankelijk was van de inzichten van de verantwoordelijke bewindslieden in Den Haag.

Men zou de waarheid vertekenen, wanneer men zou concluderen, dat het in 1961/1962 tegen de achtergrond van het ontwikkelingsplan gevoerde beleid als gevolg van de confrontatie met de inzichten en opvattingen van de Nieuw-Guinea Raad een volledige revisie behoefde. Dat was zeker niet het geval.

Wel echter leek de conclusie gerechtvaardigd, dat accenten zouden moeten worden verschoven en dat tot nu toe niet voor verwezenlijking vatbaar geachte plannen naar de voorgrond moesten worden gehaald. Bovenal echter zou een bezinning nodig zijn op de sociaal-psychologische aanpak van ontwikkelingsprojecten om de kloof te overbruggen tussen de westerse ontwikkelingsaanpak en het adaptatievermogen van de inheemse bevolking. Dit gold met name voor de opzet en uitvoering van economische ontwikkelingsprojecten.

In juli 1961 vond na de voorbereidende schriftelijke behandeling de mondelinge beraadslaging plaats over de begroting van de Dienst van Economische Zaken voor het dienstjaar 1962. Hetgeen hiervoor in algemene zin is opgemerkt over de betekenis, welke in gouvernementsskringen werd gehecht aan dit begrotingsdebat, gold in gelijke mate voor de Dienst van Economische Zaken. Vele onderwerpen van overheidszorg werden daarbij aan de orde gesteld en — tegen de verwachting in — lag het accent in de redevoeringen van de afgevaardigden minder op de puur-agrarische aspecten van de economische ontwikkelingsarbeid dan wel op de meer commerciële facetten van het agrarische beleid, zoals verzameling, afvoer en verkoop van exportproducten.

De voornaamste discussiepunten worden hieronder opgesomd:

1. verbetering van de havenfaciliteiten in kleinere kustplaatsen;
2. inzet van kleine kustvaarders voor de afvoer van exportproducten;
3. intensivering van het luchtverkeer met het Centrale Bergland;
4. verbetering van de distributie van importartikelen in het binnenland;
5. bevordering van het toerisme en de gevaren, daaraan verbonden;
6. oprichting van een volkscredietbank;
7. bestrijding van de verschuldiging;
8. oprichting van een Kamer van Koophandel;
9. bevordering van de coöperatieve bedrijfsvorm versus de meer individuele vormen van economische bedrijvigheid;
10. creatie van een inheemse middenstand;
11. effectiviteit van de prijsbeheersing;
12. kleinnijverheid in souvenirs;
13. verhandeling van gezouten vis naar het Centrale Bergland;
14. invloed van de dalende cacao Prijzen op de uitbreiding van de cacao-productie; oprichting van een prijsstabilisatiefonds voor exportproducten;
15. copalafvoer per vliegtuig uit het binnenland tegen gereduceerde tarieven;
16. mogelijkheden voor industriële ontwikkeling;
17. bestrijding van plantenziekten;
18. productiedwang voor de agrarische producent;
19. visvangst in de Humboldtbaai en visprijzen in Hollandia;
20. relatie tussen politieke zelfstandigheid en economische ontwikkeling;
21. overdracht door het Boswezen van de zorg voor de copalproductie op Bosnik aan de Streekraad Biak-Noemfoor;

22. verbetering van de productiemethoden voor de sagowinning en van de distributie van sagoproducten;
23. productiemogelijkheden in het Centrale Bergland;
24. niveau van de bevolkingsexportproductie in Australisch- en in Nederlands Nieuw-Guinea;
25. buitenlandse investeringshulp als aanvulling op de Nederlandse Rijksbijdrage.

De behandeling van de begroting van de Dienst van Economische Zaken voor het dienstjaar 1962 leidde tot aanvaarding van twee moties:⁶¹

1. de motie N. Tanggahma c.s. (zitting 1961 no. 20), bevattende een aanbeveling tot restrictie van credieten, welke door groot- en kleinhandel aan de bevolking werden verstrekt, met vaststelling van credietmaxima;
2. de motie A. Achmad c.s. (zitting 1961 no. 23), bevattende een aanbeveling tot invoering van de teeltplicht m.b.t. exportgewassen en tot verplicht onderhoud, verzorging en bemesting van gewassen, welke onvoldoende vrucht dragen.

De eerste motie leidde tot de toezegging, dat een nader onderzoek zou worden ingesteld naar de graad van verschuldiging in bepaalde streken. Als resultaat van dit onderzoek nam de Dienst van Economische Zaken in 1962 de voorbereiding ter hand van een ontwerp-ordonnantie, welke zou voorzien in de mogelijkheid van een streekgewijze afgekondigd verbod van voorschotverstrekking boven een bedrag van f 100, behoudens schriftelijke overeenkomst onder goedkeuring door de betrokken onderafdelingschef. De sanctie hierop zou gevonden moeten worden in het niet ontvankelijk verklaren voor de rechter van vorderingen wegens ongeoorloofde credietverstrekking. Transacties tussen grotere inheemse handelaren en uitheemse bedrijven zouden vrijgesteld kunnen worden van deze beperkende bepalingen. Het inmiddels gereed gekomen ontwerp heeft als gevolg van de politieke ontwikkelingen rondom Nieuw-Guinea de Dienst van Economische Zaken niet meer verlaten.

De tweede motie bleek onverteerbaar voor de centrale Overheid en kwam in strijd met haar principiële gedragslijn tegenover de bevolking. Terecht naar mijn mening ging de Overheid uit van de stelling, dat alleen spontane en vrijwillige deelname van een bevolkingsgroep aan een door het Gouverne-

⁶¹) vgl. literatuurlijst No. 72

ment voorbereid ontwikkelingsproject tot blijvende resultaten zou kunnen leiden. Wél werd het gerechtvaardigd geacht, dat inheemse gezagsorganen zoals de streekraden hun volle gezag zouden aanwenden om een eenmaal met veel kosten en moeite op gang gebracht ontwikkelingsproject door te zetten tegen verflauwing van de animo onder de deelnemende bevolking in. Evenzeer achtte het Gouvernement het billijk, dat de Overheid een plaatselijke bevolkingsgroep verdere steun zou onthouden, indien bleek, dat een eenmaal aangevangen project niet meer op de actieve medewerking van de bevolking kon rekenen. Verder wilde het Gouvernement naar mijn indruk niet gaan, ook al uit vrees beticht te worden van koloniaal optreden.

In het kader van dit geschrift kan geen gedetailleerde aandacht worden besteed aan de veelsoortige onderwerpen, tijdens de eerste zitting van de Nieuw-Guinea Raad in discussie gebracht.

Uit hetgeen hierboven reeds werd opgemerkt omtrent de tweede door de Nieuw-Guinea Raad aangenomen motie kan echter reeds worden afgeleid, dat het centrale thema bij de behandeling van de begroting van de Dienst van Economische Zaken gelegen was in het gebrek aan begrip, welke streekontwikkelingsplannen veelal ontmoetten bij de betrokken bevolking. Meer dan één raadslid beschreef de bevolking als staande met één been in de nieuwe maatschappij en met het andere been in de traditionele zelfvoorzieningshuishouding. De Dienst van Economische Zaken werd door een raadslid afgeschilderd als een vermoeide, gedesillusioneerde instelling, wiens energie getaand was door apathie en wanbegrip, veelal bij de bevolking aangetroffen.

Bij de benadering van vraagstukken als deze, waarvoor trouwens iedere individuele bestuursambtenaar, missionaris en zendeling zich gesteld zag, brak geleidelijk het besef door, dat de versnelde politieke ontwikkeling vroeg om een meer doortastend economisch beleid. Het standpunt, dat elke pressie uit den boze was, vond steeds minder aanhangers bij de verschillende overheidsdiensten. Het meest illustratief voor de houding, welke autochtone leiders tegenover dit subtiele vraagstuk aannamen, was het levendige betoog, dat de afgevaardigde Marcus Kaisiepo aan dit onderwerp wijdde:

„op economisch terrein denkt de bevolking nog niet verder dan een varken, d.w.z. als we genoeg gegeten hebben, gaan we slapen. De Dienst van Economische Zaken ziet zich gesteld voor een bevolking, die moeilijk op gang is te krijgen. Zelfs het non-stop produceren van copra is ons nog vreemd.”

En verder zei hij:

„Zaken als het hanteren van de patjol, het op pad gaan de bossen in, het aan de slag gaan om de economie tot ontwikkeling te brengen, hebben nog niet het hart van vele jongeren gestolen.”

Hoeveel begrip de bezadigde autochtone politicus ook kon opbrengen voor de problemen, waarmede de Dienst van Economische Zaken worstelde, ook hij oordeelde de houding tegenover de bevolking te mild en te toegeeflijk. Hij vergeleek het Gouvernement met een ijsbonbon. Haar beleidsvastheid smolt weg onder de druk van de zich tegen veranderingen verzettende plattelandsbevolking. „Het Gouvernement”, aldus de ex-voorlichtingsambtenaar, gewend om eenvoudige beeldende taal te gebruiken bij zijn vele voorlichtingscampagnes, „doet de hand open en laat de bevolking op die hand spelen, zonder dat de vingers recht overeind worden gezet”.

Dergelijke ontboezemingen typeerden ongetwijfeld de critiek, welke vele autochtone voormannen uitoefenden op de huns inziens al te transigente houding, welke het Gouvernement aannam bij de introductie van ontwikkelingsprojecten onder de bevolking.

Hoe sterk het besef leefde, dat de politieke ontwikkeling de steun van een krachtige economische expansie niet kon missen, bleek ook uit de opmerkingen van een andere afgevaardigde, N. Jouwe, die de economie de staf noemde, waarop het Papoea-volk moest steunen.

Ik vermeld deze opmerkingen als voorbeelden van de kritische oordeelsvorming onder de leden van de Nieuw-Guinea Raad, soms emotioneel gekleurd door persoonlijke ervaringen of onvoldoende gedekt door een diepgaande kennis van zaken, maar in elk geval getuigend van de noodzaak van een aanpak van het ontwikkelingswerk, waarbij de juiste sociaal-psychologische benadering van de betrokken producentengroep evenzeer aandacht verdiende als de technische en commerciële mérites van bepaalde productiemethoden.

De opmerkingen van beide Papoea-voormannen tekenden het groeiende onbehagen in leidende autochtone kringen over de discrepantie, welke dreigde te ontstaan tussen de politieke en culturele vooruitgang van de bevolking en de economische ontwikkeling, welke m.i. echter in eerste en laatste instantie afhankelijk zou zijn van eigen initiatief, arbeidszin en ondernemingslust. Op langere termijn zou m.i. juist het steeds bewuster gevoelde welvaartstekort in meer geavanceerde streken, versterkt door een groeiend nationaal verantwoordelijkheidsbesef, de kloof tussen de overheidsplanning en de bevolkingsresponsie hebben kunnen verkleinen.

Teruggekeerd in hun eigen kiesdistrict konden de afgevaardigden het hunne

ertoe bijdragen om de bevolking rijp te maken voor een versnelde economische evolutie.

Overigens mocht men naar mijn overtuiging meer heil verwachten van een doortastend optreden van streekraden bij de realisering van economische streekontwikkelingsplannen dan van pressie, uitgeoefend door vertegenwoordigers van het centrale gezag in Hollandia. Delegatie van de uitvoering van het streekplan zou het bewustzijn versterken, dat dit plan de eigen zaak van de bevolking was, waarbij het apparaat van de centrale Overheid zich beperkte tot verlening van „technische hulp”.

Zo is de eerste openbare behandeling van dit en van andere begrotingshoofdstukken nuttig geweest voor beide partijen. De Overheid gaf het ongetwijfeld inzicht in de vraag, welk economisch ontwikkelingsbeleid in de toekomst „verkoopbaar” zou zijn aan de volksvertegenwoordiging. Het gaf haar ook een rechtvaardiging voor een minder lankmoedig optreden, waar het nationale belang van een versnelde economische ontwikkeling belemmerd dreigde te worden door onderlinge controverses bij de bevolking of aversie tegen het verlaten van de traditionele levensvormen.

Ook op kortere termijn bracht de behandeling van de begroting van Economische zaken enige verschuiving in de prioriteit van de ambtelijke behandeling van bepaalde ontwikkelingsprojecten. Ik memoreerde reeds het verschuldingsvraagstuk.

De voorbereiding van de oprichting van de Kamer van Koophandel, waarin de Nieuw-Guinea Raad kennelijk een soort statussymbool der economische vooruitgang zag, werd versneld. De oprichting van een volkscredietbank als autochtone spaar- en investeringsbank werd in studie genomen. Dit instituut zou meer dan de Postspaarbank, welke haar middelen (ook die, van Papoea's afkomstig) belegde in Nederlandse effecten, het voordeel hebben de spaarzin van de Papoea's te richten op productieve investeringen in eigen land. De aarzeling van het Gouvernement, om tot de oprichting van een dergelijke bank over te gaan, vloeide goeddeels voort uit de vrees, dat de nieuwe bankorganisatie onvoldoende bemand zou kunnen worden met bekwaam kader en administratief personeel.

De verontrusting van vele Nieuw-Guinea Raadsleden over de scherpe fluctuaties van de cacaoprijzen leidde tot de totstandkoming van een voorlopig prijsregularisatie-systeem, dat de moeilijkheden kon verzachten, zolang voor een werkelijk prijsstabilisatiefonds nog geen reële bestaansmogelijkheden werden gezien. Voor de beschrijving van dit systeem, citeer ik enkele

passages uit „Berichten van de Dienst van Economische Zaken”.⁶²

„Met ingang van 1 mei a.s. zullen gedurende een jaar de opkoop-prijzen, welke de Landbouwvoorlichtingsdienst bij aanlevering van cacaopulp in de bereidingsinrichting aan de producent betaalt, periodiek worden vastgesteld en aangepast aan het verloop van de buitenlandse marktprijzen voor dit produkt.

De prijsvaststelling zal om de vier maanden geschieden en wel op: 1 mei 1962 berekend over de periode december 1961 t/m maart 1962; 1 september 1962 berekend over de periode april 1962 t/m juli 1962; 1 januari 1963 berekend over de periode augustus 1962 t/m november 1962. Als basis voor deze periodieke prijsbepaling zullen dienen de indicatie-f.o.b.-prijzen, welke de Dienst van Economische Zaken wekelijks publiceert voor cacao van het Accra-type.

Deze zullen worden getoetst aan de f.o.b.-opbrengsten van Nieuw-Guinea cacao, welke in een voorafgaande periode van vier maanden naar het buitenland is verkocht.

Bij dit nieuwe systeem van vaststelling van opkoop-prijzen is dus niet een momentele en recente prijsontwikkeling of een prijsverwachting voor de naaste toekomst bepalend voor de fixatie van het niveau van opkoop-prijzen op genoemde data, doch het prijsverloop over een reeds verstreken periode van steeds hetzelfde aantal maanden.

Anders gezegd, de prijsbeweging in Nieuw-Guinea, zoals deze tot uiting komt in de producentenprijzen voor cacao, volgt de buitenlandse prijsontwikkeling in een vertraagd tempo, terwijl door het fixeren van de prijs over een periode van vier maanden een stabiliserend element wordt geïntroduceerd.

In de opkoop-prijzen zal geen variatie worden gebracht op grond van regionale omstandigheden, welke — op zichzelf beschouwd — aanleiding zouden kunnen geven voor een iets hogere of iets lagere opkoop-prijs voor een bepaalde produktie-streek, bijvoorbeeld vanwege afwijkende vervoerskosten.

⁶²) vgl. literatuurlijst No. 23 (No. 10, dd. 22 maart 1962)

De opkooprijzen zullen als volgt worden vastgesteld:

kolom 1	kolom 2	kolom 3	kolom 4	kolom 5
f.o.b.-prijs per kg netto afscheep- gewicht	gemiddelde f.o.b.-prijs	af trek voor markt- en bereidings- kosten	droge markt cacao	producentenprijs cacao- pulp
onder 1,20	—	0,55	0,75	0,25
1,20 - 1,40	1,30	0,55	0,75	0,25
1,40 - 1,50	1,45	0,55	0,90	0,30
1,50 - 1,70	1,60	0,55	1,05	0,35
1,70 - 1,80	1,75	0,55	1,20	0,40
boven 1,80	—	0,55	1,20	0,40"

Het bovenstaande illustreert in genoegzame mate de waarde, welke het Gouvernement van Nederlands Nieuw-Guinea toekende aan de prille medeverantwoordelijkheid van de Nieuw-Guinea Raad bij de bepaling van de ontwikkelingskoers voor de toekomst.

Dat het ontwikkelingsplan met haar in grote lijnen afgebakende bestedingsprioriteiten als zodanig nog geen rol speelde tijdens de begrotingsdebatten in de Nieuw-Guinea Raad, zal, na hetgeen over het vertrouwelijke karakter van dit ambtelijke werkstuk gezegd werd, geen nadere verklaring behoeven.

164

5. SLOTBESCHOUWINGEN

Bij een poging om de resultaten van de economische ontwikkelingsstrategie in het voormalige Nederlands Nieuw-Guinea te evalueren, moet bedacht worden, dat de periode 1950-1962 te kort is geweest, te veel geladen met internationaal-politieke spanningen rondom de status van dit gebiedsdeel en te plotseling beëindigd is geworden, om de vrucht van het ontwikkelingswerk te doen rijpen.

De handhaving van de Nederlandse souvereiniteit over dit gebiedsdeel na de overdracht van de souvereiniteit over Indonesië op het einde van 1949, moest uiteraard leiden tot de opbouw van een bestuursapparaat, dat alle taken zou kunnen vervullen, voordien verzorgd door centrale departementale instanties in Batavia. Dit betekende bij de schaarste aan behoorlijk opgeleid autochtoon bestuurspersoneel de recrutering in Nederland van vrijwel het gehele stafpersoneel voor het gouvernementsapparaat van Nederlands Nieuw-Guinea, aangevuld met administratief personeel, afkomstig uit Indonesië en voor het grootste deel behorende tot de groep der Indische Nederlanders.

Ook voor de economie had de staatkundige scheiding van Nederlands Nieuw-Guinea en Indonesië belangrijke gevolgen. Aan de oriëntatie van de export van Nieuw-Guinea op de stapelhaven Makassar kwam in 1949 een einde. Directe afscheep van bevolkingsproducten uit Nieuw-Guinea naar bestemmingshavens in Europa kwam daarvoor in de plaats. Dit vereiste de opbouw van een binnenlandse marktorganisatie voor verzameling, opslag, verpakking, keuring en afscheep van producten als copra, copal, nootmuskaat, foelie en krokodillenvellen. Sorong werd de nieuwe stapelhaven. De importhandel en de binnenlandse distributie van importgoederen ten behoeve (in eerste instantie) van het Europese ontwikkelingsapparaat konden slechts verzekerd worden door verlening van tijdelijke monopolistische voorrechten en ruime creditfaciliteiten aan een enkele handelsmaatschappij, welke zich in 1950 bereid verklaarde de politieke risico's te dragen van een vestiging in Nieuw-Guinea. De verschaffing van huisvestingsfaciliteiten aan het gouvernementspersoneel en aan het personeel der verzorgende particuliere bedrijven, welke zich geleidelijk ontplooiden in Nieuw-Guinea, alsmede de werving, opleiding en training van inheemse arbeidskrachten ten behoeve van overheidsdiensten en particuliere bedrijven (met name het bouwbedrijf) vergden jaren van moeizame organisatie.

Eerst toen tussen 1954 en 1956 de opbouw van de z.g. basis-faciliteiten vol-

doende gevorderd was, althans niet meer alle aandacht behoefde te absorberen, ging de aandacht van het Gouvernement van Nederlands Nieuw-Guinea zich meer richten op een systematisch doordachte ontwikkelingspolitiek. Bestuurlijke en economische planning, wetenschappelijke research van natuurlijke hulpbronnen en hun aanwendingsmogelijkheden verkregen een ruimere mate van aandacht. Het Werkplan 1954-1956 van Gouverneur van Baal en het rapport van de Agrarische Commissie waren hiervan de symptomen. Het achterliggende motief bij deze planningsarbeid kon men vinden in het in 1953 verschenen en onder 3.2. behandelde rapport van de Interdepartementale Commissie, nl. het zichtbaar maken voor een internationaal forum van de Nederlandse krachtinspanning, om de bevolking van Nederlands Nieuw-Guinea voor te bereiden op de toekomstige hantering van het zelfbeschikkingsrecht. Men mag stellen, dat artikel 73 van het Handvest der Verenigde Naties steeds richtsnoer is geweest voor het Nederlandse Regeringsbeleid met betrekking tot Nederlands Nieuw-Guinea, al werd m.i. gedurende de eerste jaren van het Nederlandse bewind onevenredig veel aandacht besteed aan de behartiging van de economische en sociale belangen van de groep der Indische Nederlanders, van wie velen aanvankelijk in de overtuiging leefden in Nederlands Nieuw-Guinea een nieuw vaderland te vinden.

De sceptische wereldopinie tegenover het door de Nederlandse Regering bij voortdoring herhaalde standpunt, dat zelfbeschikking der bevolking het uiteindelijke doel was van de Nederlandse bewindvoering over Nieuw-Guinea, het groeiende zelfbewustzijn der Papoea-élite en de mislukking van de Indo-Europese landbouwkolonisatie rondom Manokwari meen ik te kunnen aanwijzen als de factoren, welke ertoe geleid hebben, dat ook onder deze bevolkingsgroep het besef doorbrak van de eindigheid van het Nederlandse gezag over dit gebiedsdeel.

De Indonesische negatie van de Nederlandse souvereiniteit over Nieuw-Guinea heeft ongetwijfeld belemmerend gewerkt op het ontwikkelingswerk in zijn geheel doch naar mijn gevoelen voornamelijk, omdat deze de recrutering van overheids personeel en personeel voor particuliere bedrijven belemmerde.

Anderzijds heeft de conflictsituatie met Indonesië de Nederlandse gemeenschap in Nieuw-Guinea ertoe gedwongen zichzelf bij voortdoring reukenschap te geven van de omstandigheid, dat slechts het vertrouwen der autochtone bevolking in de oogmerken van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid de basis verschaft voor de goede voortgang van het ontwikkelingswerk. De politieke en later ook militaire conflictsituatie rondom Nieuw-Guinea

behoefde in deze fase van de ontwikkelingsgang, waarin voornamelijk de Overheid moest optreden als initiatiefnemer voor en investeerder in praeeconomische ontwikkelingswerken, niet te worden aangemerkt als een remmende factor voor het economische groeiproces. Het tijdstip voor de aantrekking op grotere schaal van westers kapitaal voor agrarische cultuurondernemingen of industriële bedrijven was nog niet aangebroken; de natuurlijke hulpbronnen waren daarvoor nog te weinig verkend; de afwezigheid van voldoende geschoold en gedisciplineerd arbeidspotentieel beperkte de vestigingsmogelijkheden voor westers particulier kapitaal al evenzeer, nog daargelaten het geringe perspectief voor afzet van producten op de kleine binnenlandse markt. Bovendien hebben de bestuurlijke autoriteiten in Nieuw-Guinea beter dan departementale instanties in Den Haag de gevaren beseft van het scheppen van westerse ondernemingsenclaves in een primitief sociaal milieu. Men trok daarbij lering uit de ervaringen, welke het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië opdeed na de soevereiniteitsoverdracht in 1949. De ontwikkelingsstrategie richtte zich tussen 1954 en 1962 dan ook steeds meer op economische initiatieven, welke binnen het geestelijke en technische bereik van de inheemse bevolking lagen. De weinige kapitaalsintensieve ondernemingen, welke in de loop der jaren werden opgericht in enkele voor de economische ontwikkeling vitaal geachte sectoren der bedrijvigheid (houtindustrie, scheepsreparatie) zijn dan ook tot stand gekomen op rechtstreeks initiatief van het betrokken departement in het moederland. Zij zijn nimmer in staat geweest tot een sluitende exploitatierekening te komen. Ook de pogingen tot vestiging van een kapitaalintensief sago-extractiebedrijf in Nieuw-Guinea en het bij de E.E.G. voorgebrachte rijstproject te Koembe waren in de voorgestelde vorm van een westers grootbedrijf tot mislukking gedoemd, zoals ik in de voorafgaande paragrafen hoop te hebben aangetoond.

Steeds meer richtte de economische ontwikkelingsstrategie van het Gouvernement van Nederlands Nieuw-Guinea zich dus op de opwekking van een bescheiden ondernemingsinitiatief onder de autochtone bevolking. In landelijke streken lag het accent op de agrarische ontwikkeling, waarvan de opzet van gemengde boerenbedrijfjes van 1 - 2 ha het hoofdthema vormde. Rubber en cacao waren de handelsgewassen, waarvan de teelt in de daarvoor geschikt bevonden streken werd gepropageerd met behulp van credietfaciliteiten voor tuinaanleg en met een arbeidsbeloning voor de aanleg van een stelsel van landbouwwegen in het te ontginnen areaal. Ook de productie van traditionele handelsgewassen als copra, copal, nootmuskaat en foelie werd aangemoedigd, doch ondanks de geboekte successen bleek wel, dat de nieuw-

geïntroduceerde handelsgewassen meer tot de verbeelding van de autochtone producent spraken. Ook de omstandigheid, dat de verhandeling van deze producten door het Gouvernement zeker niet zou worden overgelaten aan de Chinese tussenhandel — het Gouvernement streefde er naar de verwerking en verhandeling in handen te leggen van eigen autochtone handelsorganisaties — heeft ongetwijfeld de animo bij de bevolking vergroot, om zich op de productie van deze gewassen toe te leggen. Van 1955 t/m 1957 plantte de autochtone bevolking rond 1.500 ha overjarige handelsgewassen, in de periode 1958 t/m 1960 beliep de uitbreiding reeds 3.100 ha.⁶³ Over de periode 1961 t/m juli 1962 bedroeg de bijplant van deze gewassen ca. 3.500 ha.⁶⁴ De nagestreefde aanplant van overjarige handelsgewassen tijdens de uitvoeringsfase van het onder 3.7. behandelde „Ontwikkelingsplan voor Nieuw-Guinea 1961-1963” is weergegeven in onderstaand staatje.⁶⁵

Gewas	Areaal ult. 1960	Bijplant 1961 t/m 1963
Klapper	14.559 ha	2.060 ha
Papoea-nootmuskaat	2.000 ha	—
Banda-nootmuskaat	473 ha	740 ha
Cacao	1.015 ha	2.100 ha
Koffie	50 ha	370 ha
Rubber	proefaanplantingen	730 ha
Totaal	18.097 ha	6.000 ha

Op grond van de hierboven vermelde bijplant over de periode 1961 t/m juli 1962 van ca. 3.500 ha mocht aangenomen worden, dat de nagestreefde bijplant over de periode 1961 t/m 1963 verwezenlijkt zou zijn geworden bij voortzetting van het Nederlandse bewind in 1963. Van rubberexport was in 1962 nog geen sprake, doch het beplante areaal was tussen 1960 en medio 1962 opgelopen tot 687 ha (93% van het streefcijfer voor de periode 1961 t/m 1963). De export-productie van cacaobonen bedroeg in 1961 slechts 81.5 metrieke ton, doch het beplante areaal had ultimo 1961 reeds een omvang van 1.352 ha. Ook voor dit product kon gerekend worden op een volledige realisering van de voor de uitvoeringsfase van het ontwikkelingsplan 1961—1963 hierboven vermelde bijplant van 2.100 ha. Dit zou

⁶³) vgl. literatuurlijst No. 72

⁶⁴) vgl. literatuurlijst No. 23 (uitgave van 28 september 1962)

⁶⁵) vgl. literatuurlijst No. 72

zeker het geval zijn bij introductie in voor cacao-teelt geschikt bevonden streken van het onder 3.5. beschreven systeem van een zg. „handelsgewassen-wegenproject”.

De totale uitvoer van bevolkingsproducten steeg blijkens de handelsstatistieken van Nederlands Nieuw-Guinea⁶⁶ van gemiddeld f 6,4 miljoen over de jaren 1951 en 1952 tot gemiddeld f 8,6 miljoen over de jaren 1960 en 1961; een gemiddelde jaarlijkse waarde­stijging derhalve van 4%. Een veel forsere jaarlijkse exportstijging werd echter verwacht voor de periode 1965-1970, wanneer de met overheidscredieten aangemoedigde bijplant geleidelijk vrucht zou gaan dragen.

De nieuw gestichte landbouwkernen moesten de bevolking de weg wijzen naar een nieuw economisch bestel en daarmee naar een nieuwe maatschappelijke structuur. De Agrarische Commissie meende terecht, dat zeker twintig jaren zouden moeten verlopen, alvorens deze kernen hun levensvatbaarheid zouden hebben bewezen. Het is dan ook duidelijk, dat bij het einde van het Nederlandse bestuursgezag over dit gebiedsdeel nog geen sprake kon zijn van het bestaan van gestabiliseerde ontwikkelingskernen. Alleen intensieve steun door de centrale Overheid en door streek­raden kon de voortgang van dit economische ontwikkelingsproces verzekeren. De hierboven vermelde bijplant-cijfers wezen echter wel op een toenemende bereidheid van de autochtone bevolking in verschillende streken, om actief deel te nemen in het economische ontwikkelingswerk.

De organisatie van het Nederlandse ontwikkelingswerk leidde tot het ontstaan van een Papoea-arbeidersbestand van beperkte omvang, dat voor tweederde geconcentreerd was in de stedelijke centra en voor haar em­plooi afhankelijk was van de Nederlandse Rijksbijdrage.

Het loonniveau van de geoefende en geschoolde Papoea-arbeidskrachten in stedelijke centra, kon in de latere jaren van het Nederlandse bewind juist toereikend worden geacht voor de bevrediging van de eerste levens­behoef­ten in een stedelijk levensmilieu, dat nog slechts in beperkte mate gelegenheid bood tot verwerving van inkomen-in-natura door de teelt van voedingsgewassen en visvangst. Voor verpaupering van de stedelijke autochtone bevolking behoefde niet te worden gevreesd. De voortschrijdende urbanisatie van de spontaan naar stedelijke centra getrokken migrantengroep, gepaard aan het groeiende politieke bewustzijn, noopte de Overheid echter steeds

⁶⁶) vgl. literatuurlijst No. 21

meer aandacht te schenken aan de sociale implicaties van een meer permanent verblijf in deze centra van bestuurlijke activiteiten. Dit kwam tot uiting in het ontwerpen van een nieuwe uniforme arbeidswetgeving voor alle bevolkingsgroepen en in de voor 1962/1963 ontworpen plannen tot verbetering van de volkshuisvesting in deze centra door toepassing van het systeem van „aided self-help”, waarbij van overheidswege bouwrijpe gronden voor eigen bouw zouden worden aangewezen en sanitaire voorzieningen getroffen. Voordien waren de activiteiten van het Gouvernement te veel gericht geweest op het scheppen van woningvoorzieningen voor het eigen autochtoon personeel.

Het papoeaniseringsbeleid dat in het ontwikkelingsplan 1961—1963 een formele erkenning kreeg als een primaire doelstelling van het bestuurlijke ontwikkelingsbeleid en het natuurlijke complement vormde van het streven naar democratisering van het bestuurlijke bestel, bracht met zich mede dat de Nederlandse Regering de tot dan toe gebuldigde opvatting van het hand in hand gaan van de economische en de politieke ontwikkeling losliet. Op wat langere termijn kon men echter verwachten, dat van de politieke bewustwording van de Papoea sterke impulsen zouden zijn uitgegaan op de bereidheid van de bevolking, om een actiever aandeel te nemen in de voorbereiding en uitvoering van streekontwikkelingsprojecten. Vooral voor de geleidelijk tot ontplooiing komende streekraden lag hier een ruim arbeidsveld braak.

De feitelijke betekenis van de associatie van Nederlands Nieuw-Guinea met de E.E.G. is voor de economische ontwikkeling slechts zeer gering geweest, al liet het zich aanzien dat bij continuering van het Nederlandse bewind de voor dit rijksdeel beschikbare fondsen volledig zouden zijn benut voor de uitvoering van de tussen 1958 en 1962 voorbereide projecten. Tussen 1950 en ultimo september 1962 heeft de Nederlandse Staat, blijkens cijfers vermeld in de Memorie van Toelichting op de Begroting van Nederlands Nieuw-Guinea voor het dienstjaar 1962* ruim f 700 miljoen besteed aan de ontwikkeling van dit gebiedsdeel, waarvan ca. f 265 miljoen voor de uitvoering van kapitaalswerken. Gerekend over de gehele periode 1950—1962 betekende dit een bijdrage van ten naastebij f 1.000.— per hoofd van de totale bevolking van Nederlands Nieuw-Guinea. De Nederlandse ontwikke-

*) Ik heb daarbij aangenomen, dat de begroting voor het dienstjaar 1962 voor circa $\frac{3}{4}$ gerealiseerd is gedurende de periode 1 januari — 1 oktober 1962. De werkelijke uitkomsten van deze begroting zijn bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken nog niet bekend.

lingshulp aan dit gebiedsdeel is derhalve omvangrijk geweest. Het positieve resultaat van de gevoerde ontwikkelingsstrategie kon voor een land, dat bij de aanvang van het Nederlandse ontwikkelingswerk onder het eigen „Gouvernement van Nederlands Nieuw-Guinea” in 1950 tot de meest primitieve gebieden der aarde moest worden gerekend, moeilijk voorspeld worden. Het liet zich bij het einde van het Nederlandse bewind op 1 oktober 1962 echter aanzien, dat met name de agrarische ontwikkeling zodanige perspectieven bood, dat omstreeks 1970 een periode zou zijn aangebroken van een bescheiden doch gestage economische groei en van een geleidelijk stijgende welvaart. Zo kon de Dienst van Economische Zaken bij de overdracht van het bestuursgezag aan de UNTEA berichten,⁸⁷ dat een jaarlijkse bijplant van 5.000 ha overjarige gewassen met een potentieel exportvolume van 3.500 metrieke ton en een uitvoerwaarde van f 4 miljoen bereikt kon worden in de periode 1963—1970, *mits* de Landbouwvoorlichtingsdienst normaal zou blijven functioneren en de Papoea's hun medewerking aan dit ontwikkelingsprogramma niet zouden ontzeggen. Het staat echter wel vast, dat de abrupte beëindiging van het Nederlandse bestuursgezag over Westelijk Nieuw-Guinea op 1 oktober 1962 de ongestoorde voortgang van het agrarische ontwikkelingsprogramma heeft verhinderd.

172

SUMMARY

This study is concerned with the economic development policy of the Government of the former Netherlands New Guinea and covers the period 1950 — 1 October, 1962, the date on which the Kingdom of the Netherlands transferred authority for the administration of this territory to the United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA).

The book is divided into five chapters. The first chapter is devoted to the social structure of the former Netherlands New Guinea, the second to the general economic situation; the third and fourth chapters discuss the progress of economic development planning and some aspects of economic development work in the last years of Dutch administration. Finally, in the fifth chapter an attempt is made to evaluate the results of economic development policy in the former Netherlands New Guinea.

The *first* chapter describes how the native population, numbering about 717,000, live scattered among more than 2,000 small settlements, most of which have less than 100 inhabitants. These isolated groups, which were characterized by the absence of any administrative authority extending beyond the village boundaries, did not offer any starting point for Western development work. The strategy of economic development was therefore directed towards a fundamental alteration of the social structure. New social units had to grow in the long run around production nuclei composed of selected farmers and their families who were engaged in cultivating cash crops, in stockbreeding and in producing food for consumption within their own family group.

The *second* chapter classifies the total population under administration, amounting to some 428,000, according to the economic environment in which they lived. This classification shows that under Dutch administration only approx. 7% of this population lived in urban centres, whereas 57% resided in regions where the agricultural structure displayed a breach with the closed produce economy. The remaining 36% lived in regions where a subsistence economy still prevailed.

This chapter also studies the size of the native labour potential already employed and the labour reservoir which could have been drawn on for further regional development. Reference is made to the useful function fulfilled by urban centres in occupational differentiation, in vocational training and in increasing the productivity of native labour. The total native labour force in Netherlands New Guinea in mid 1960 was about 16,000.

Of these, 70% had received some schooling and about 50% could be described as more or less experienced. The size of the indigenous labour force was largely determined by the size of Government expenditure. The percentage of labour employed in 1960 by Government services (57%) and in the building sector, which was dependent on Government commissions (33%), also reflected the major effect of public development activities on the size and make-up of the native labour force. Since the Government services and the building trade were highly concentrated in urban centres, it is not surprising that 64% of the total indigenous labour force was employed in those centres in 1960.

The wage level of experienced and skilled Papuan labour in urban centres could in the later years of Dutch administration be considered just sufficient to satisfy the necessities of life in an urban environment which offered only limited opportunities of acquiring income in kind by the cultivation of food crops and by fishing. Pauperization of the indigenous urban population did not need to be feared. But the progressive urbanization of the group of migrants drawn spontaneously to urban centres, coupled with the growing political consciousness of the urban population, obliged the authorities to pay more and more attention to the social implications of more permanent residence in these centres of administrative activity. This found expression in the drafting of a new uniform labour legislation for all sections of the population and in the plans drawn up for 1962/63 for improving housing in these centres by application of the system of "aided self-help", under which the authorities would allot land ready for building houses on oneself and make sanitary provisions. Formerly the Government's activities had concentrated too much on providing housing for indigenous civil servants. In the same chapter estimates of the extent of production in the closed produce sphere and in the sphere of Western activity are used to indicate the total income of the native population of the former Netherlands New Guinea. For the period 1959—1961 this income is estimated at U.S. \$ 28.7 million a year on average, or about U.S. \$ 40 per head of the total Papuan population. The Papuans' money income grew between 1953 and 1960 by about 152%, whilst the retail value of the consumption of imported rice by the indigenous population increased during the same period by 156%. Measured by volume, the rice consumption of the native population rose in this period from 1,529 to 5,265 metric tons. The consumption of imported rice claimed about 15% of the total Papuan money income. A project aimed at making New Guinea completely self-sufficient in rice and submitted to the European Commission of the European Economic Community for

financing was rejected in view of the dubious earning capacity of the project. What this project entailed and the discussions conducted with the European Economic Community on financing it are described in the third chapter. The *third* and *fourth* chapters deal with the gradual growth of a more programmatic approach to the work of economic development.

The "Programme of Work 1954—56" had as its principal objectives extension of the central machinery of government, improvement of communications, reorganization and expansion of the regional administrative services and increasing building production.

The Agricultural Committee, which visited Netherlands New Guinea and the Territory of Papua and New Guinea in 1953, made recommendations which could be described by the term "agricultural programme of work". This committee suggested that a number of community development plans be embarked on and a number of larger undertakings be set up, directed towards making Netherlands New Guinea self-sufficient in rice, meat and timber, among other things. Agricultural research also engaged the committee's attention. It proposed that a large agricultural experimental station be set up in Manokwari, which was to include an agricultural and a forestry department. This proposal was realized with the aid of monies made available by the European Economic Community from the Development Fund. The greatest single project suggested by the Agricultural Committee was the establishment of a rice and stock project at Koembe, near Merauke. The costs of this project were estimated at over f 47 million. It has already been stated above that the European Committee of the European Economic Community was not prepared to finance this project. Apart from its dubious earning capacity, an objection to the "Koembe rice project" lay in the fact that there was no question here of a real native project, but of a highly mechanized Western plantation.

The Agricultural Committee's proposal that a mechanical sawmill be set up at Manokwari was realized, but the concern had to contend with operating losses until the end of Dutch administration.

The Government of Netherlands New Guinea was more successful with the introduction of rubber growing in South New Guinea in 1961 and with the introduction of cocoa cultivation on the island of Japen between 1957 and 1962. At the 1957 Agricultural Conference it was decided to step up the pace of agricultural development activities and to direct agricultural research as much as possible towards the practical side. The introduction of rubber planting in South New Guinea was therefore accompanied by the provision of credit for laying out gardens and by application of a system of road-

building in which the members of the local population involved were paid for their labour. The large injections of money that accompanied this "cash crops/roads project" were meant to bridge the period between planting and the first financial return from the rubber gardens. The plans called for the planting of 7,000 hectares (17,500 acres) between 1962 and 1967. Government investments in this project were estimated at f 10 million. Another proposal for increasing agricultural production for the market in a shorter period of time than was possible if the traditional system of agricultural extension were maintained related to the establishment of small Government farms, which had to catalyse the population's initiative and which could later be handed over to the population. This was already being done in practice in cocoa-growing areas, where central drying and fermenting plants were installed at Government expense. For the time being operation of these processing plants was in the hands of the Agricultural Extension Services. However, it was the intention to transfer management of these plants to native business organizations in the long run.

The development plan for Netherlands New Guinea drawn up in 1961, which is discussed at the end of the third chapter, had as its principal aims democratization of administrative policy and placing the whole territory under administration between 1961 and 1965. Social and economic development was to be tackled vigorously, but with subordination to the political development programming. A further objective was the staffing of 93% of the civil service posts with Papuans by 1970. This plan therefore assigned obvious priority to the political and administrative schooling of the Papuan. The fourth chapter also discusses a number of factors which influenced economic development policy in the last years of Dutch administration. Two factors might be designated as external factors, viz. the activity in Netherlands New Guinea of the "Development Fund for the Countries and Territories Overseas" of the European Economic Community and the negotiations between the Netherlands Government and a consortium of private concerns which led in 1962 to a concession being granted for exploration and for exploitation of ores in Netherlands New Guinea. The Development Fund of the European Economic Community was of little importance to the economic development of Netherlands New Guinea. Only two projects, viz. the establishment of the Agricultural Experimental Station at Manokwari, costing U.S. \$ 2,287,000, and the Demographic Survey, costing U.S. \$ 525,000, could be completed or practically completed. The third (internal) factor is the influence which the New Guinea Council, installed at Hollandia on 5 April, 1961, exerted on the direction taken by economic development

policy, among other things by urging the combating of indebtedness in some coastal regions, the introduction of compulsory cultivation for the farming population, the establishment of a people's credit bank and stabilization of buying-up prices for export products. The discussion held in the New Guinea Council on economic development policy revealed what a gulf yawned between Western ideas about the welfare services and the traditional mentality of a large percentage of the population in rural areas. Regional councils were to try to bridge this gulf in the future.

The final conclusions in the *fifth* chapter present a survey of the results achieved by economic development work. The strategy of this development work had two bases, viz. the creation of agricultural development nuclei (or in other words of a native farming class) and the formation of a reasonably skilled labour force in the various sectors of economic life.

Between 1950 and the end of September 1962 the Netherlands spent over f 700 million on the development of this territory, about f 265 million of which spent on capital works. Calculated over the whole period of 1950 to 1962, this meant a contribution of nearly f 1,000 per head of the total population of Netherlands New Guinea. Dutch development aid to this territory was therefore very extensive.

In 1962 it was difficult to predict the positive result of this development aid to a country which was among the most primitive regions of the globe when development work began under its own "Government of Netherlands New Guinea" in 1950. But by the end of Dutch administration on 1 October, 1962, it seemed as if agricultural development in particular offered such prospects that around 1970 a period would have dawned of a modest but steady economic growth and of a gradually growing prosperity. However, the abrupt termination of Dutch authority over West New Guinea on 1 October, 1962, interrupted the progress of this process of economic development.

178

BIJLAGE 1.

Bekendmaking van de Afdeling Arbeidszaken van de Dienst van
Sociale Zaken en Justitie
Basis-arbeidsvoorwaarden bouwvak in Hollandia, Biak en Manokwari
tussen 1 januari 1961 en 1 januari 1963.

1. De normale arbeidstijd bedraagt 8 uur per dag en 45 uur per week.
2. De lonen worden voor zover mogelijk wekelijks betaald.
3. Overwerk is na het normale dagelijkse werk of op zon- en feestdagen verrichte arbeid. Overwerk op werkdagen wordt vergoed met $1\frac{1}{2}$ x het basisuurloon. Overwerk op zon- en feestdagen wordt vergoed met 2 x het basisuurloon. Het basisuurloon is het dagloon gedeeld door $7\frac{1}{2}$.
4. Loondoorbetaling vindt plaats voor de duur van de ziekte, behalve over de eerste drie dagen van de ziekte, tenzij de werknemer aantoont dat hij tengevolge van ziekte geen werk heeft kunnen verrichten. Indien de werknemer korter in dienst is dan 6, 12 of 24 maanden, wordt niet langer dan 6, 12 of 24 achtereenvolgende werkdagen doorbetaald. Ten hoogste wordt gedurende 48 achtereenvolgende werkdagen doorbetaald.
5. Loondoorbetaling vindt ook plaats over alle niet met de zondag samen vallende feestdagen. Na een vol jaar dienst vindt loondoorbetaling eveneens plaats gedurende een vacantie van 6 werkdagen.
6. Gedurende de dienstbetrekking wordt de werknemer en zijn bij hem verblijvend gezin een redelijke geneeskundige verzorging gewaarborgd, waarvoor hem ten hoogste 1% van zijn basisloon wordt afgehouden.
7. Gedurende de dienstbetrekking wordt de werknemer, voor zover hij niet over huisvesting ter plaatse beschikt, voegzame huisvesting van tijdelijk karakter (inclusief water en licht) gewaarborgd, waarvoor hem ten hoogste 5% van zijn basisloon wordt ingehouden. Voor zover en zolang de werknemer echter hem door de werkgever ter beschikking gestelde permanente huisvesting bewoont, wordt hem daarvoor ten hoogste 11% van zijn basisloon afgehouden.
8. Ten aanzien van autochtone werknemers geldt bij normale beëindiging van de dienstbetrekking, aangegaan voor onbepaalde tijd of tot wederopzegging, voor beide partijen een opzeggingstermijn van tenminste een week en mag de opzegging tegen elke dag geschieden behalve tijdens ziekte van de werknemer, in welk geval niet eerder wordt opgezegd dan tegen de dag dat de loon(door)betaling ophoudt. Op grond van een

onverwijld aan de wederpartij medegedeelde dringende reden is ontslag op staande voet geoorloofd.

Ten aanzien van Europese werknemers geldt ter zake de vijfde afdeling van titel 7A van het derde boek van het Burgerlijk Wetboek en ten aanzien van de overige werknemers de „Regeling ontslagrecht voor bepaalde niet-Europese arbeiders” (Ind. Staatsblad 1941 No. 396).

9. Wanneer de dienstbetrekking door de werkgever wordt verbroken volgt terugzending van de werknemer naar de plaats van indienstneming.
10. Bij arbeidsconflicten wordt bemiddeling van de Arbeidsinspectie ingeroepen.

Hollandia, 25 oktober 1960.

BIJLAGE 2.

OVERZICHT E.E.G.-PROJECTEN voor Nederlands Nieuw-Guinea.

Projectnummer	Omschrijving	Toegewezen bedrag	
11.41.001	Agrarisch Proefstation	\$ 2.026.000	A
11.41.002	Demografisch Onderzoek	\$ 655.000	A
11.41.003	Geologisch Onderzoek	\$ 4.737.000	A
11.41.004	Medisch Centrum	\$ 1.290.000	B
11.41.005	Topografisch en Agrarisch Opleidingscentrum	\$ 680.000	B
11.41.006	Luchtfotografie	\$ 3.099.000	B
11.41.007	2 opleidingsscholen voor dorpsonderwijzers	\$ 398.000	C
11.41.008	Ziekenhuis Manokwari	\$ 449.000	C

A: in uitvoering;

B: financieringsovereenkomst getekend door Nederland en E.E.G.;
voorbereidingen voor uitvoering getroffen;

C: financieringsovereenkomst getekend door Nederland, doch niet door
E.E.G.; nog geen voorbereidingen getroffen voor uitvoering.

Totaal gecommiteerd of gereserveerd bedrag:

voor A: U.S. \$ 7.418.000

voor B: U.S. \$ 5.069.000

voor C: U.S. \$ 847.000

Totaal Generaal: U.S. \$ 13.334.000

Feitelijke bestedingen door E.E.G., incl. bestedingen ná de bestuursover-
dracht aan de UNTEA op 1 oktober 1962:

ad project 11.41.001 : U.S. \$ 2.287.000

ad project 11.41.002 : U.S. \$ 525.000

ad project 11.41.003 : U.S. \$ 1.410.000

ad project 11.41.004 : U.S. \$ 40.000

ad project 11.41.005 : U.S. \$ — — —

ad project 11.41.006 : U.S. \$ — — —

ad project 11.41.007 : U.S. \$ — — —

ad project 11.41.008 : U.S. \$ — — —

Totaal : U.S. \$ 4.262.000

182

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

1. ABBOT, J. C., Marketing problems and improvement programs, Marketing Guide No. 1, FAO, Rome 1958.
2. ABBOT, J. C., The rôle of marketing in the growth of agricultural production and trade in less developed countries, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics, Vol. IX, No. 9, September 1960.
3. BAAL, J. van, Verslag van een reis naar Papua en New-Guinea, Hollandia, 23 november 1957.
4. BAAL, J. van, Nota bevolkingspolitiek, Hollandia, 14 mei 1954.
5. BAAL, J. van, Mogelijkheden voor ondernemingslandbouw in Nederlands Nieuw-Guinea, Mededelingen van het Nieuw-Guinea Instituut, No. 6, december 1958.
6. BENTHEM VAN DEN BERGH, G. van, De associatie van Afrikaanse staten met de Europese Economische Gemeenschap, Leiden 1962 (serie Europese integratie, No. 3).
7. BOEKE, J. H., Economie van Indonesië, Haarlem 1951.
8. BOELAERS, J., De Papoea in zijn milieu en in het onze, Merauke, Vasten 1961.
9. BRAND, W., Het streven van de economisch onderontwikkelde landen naar een hogere levensstandaard, Leiden 1954.
10. CANNEGIETER, C. A., De economische toekomstmogelijkheden van Nederlands Nieuw-Guinea, Leiden 1959.
11. COMMISSIE VAN ADVIES, ingesteld bij besluit van de Minister van Overzeese Rijksdelen dd. 5 februari 1953, Rapport inzake de agrarische ontwikkelingsmogelijkheden in Nieuw-Guinea, Den Haag 1955.
12. COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, Report to the General Assembly of the United Nations, Administration of the Territory of New-Guinea 1962/1963, Canberra 1964.
13. COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, Annual Report of the Territory of Papua for the period 1962/1963, Canberra 1964.
14. CURLE, A., Educational strategy for developing societies, London 1963.
15. DEANE, Ph., Colonial social accounting, Cambridge 1953.
16. DIENST VOOR CULTURELE ZAKEN, Nota onderwijsplanning voor Nederlands Nieuw-Guinea, 1961—1963, Hollandia 1961.

17. DIENST VAN ECONOMISCHE ZAKEN, Concept-ordonnantie op de organisatie en registratie van inheemse bedrijfsvormen, Hollandia 1959.
18. DIENST VAN ECONOMISCHE ZAKEN, Nota kwaliteit en keuring van exportcacao, Hollandia 1959.
19. DIENST VAN ECONOMISCHE ZAKEN, Prijsindexcijfers van gezinsbestedingen van ongeschoolde arbeiders, Hollandia, maart 1962.
20. DIENST VAN ECONOMISCHE ZAKEN, Prijsindexcijfers van gezinsbestedingen van autochtonen met een P.M.S. opleiding, Hollandia, maart 1962.
21. DIENST VAN ECONOMISCHE ZAKEN, Statistiek van de Buitenlandse Handel van Nederlands Nieuw-Guinea over de jaren 1959, 1960 en 1961.
22. DIENST VAN ECONOMISCHE ZAKEN, Ontwerp Gouvernementslandbouwonderneming annex vestigingsproject in Grimé-vlakte der Onderafdeling Nimboran, Hollandia 1958.
23. DIENST VAN ECONOMISCHE ZAKEN, publicatie „Berichten van de Dienst van Economische Zaken”, uitgaven 1961/1962, Hollandia.
24. DIENST VAN ECONOMISCHE ZAKEN, Verslag Agrarische Conferentie 1957, Hollandia 1957.
25. DIENST VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN COMMISSIE BUITENLANDSE INVESTERINGSHULP, Enkele aspecten van buitenlandse investeringshulp en de hulp aan Nederlands Nieuw-Guinea (Rapport t.b.v. Nieuw-Guinea Raad), Hollandia, september 1961.
26. DIENST VAN SOCIALE ZAKEN EN JUSTITIE, Het Papoea-arbeidersbestand van Nederlands Nieuw-Guinea, uitgaven 1953 t/m 1961.
27. DIENST VAN SOCIALE ZAKEN EN JUSTITIE, Minimum-lonen ongeschoolde werknemers in Port-Moresby, Lae en Rabaul; (Joint Statement W. A. Lalor and J. P. Coneybeek), Hollandia, 22 augustus 1960.
28. DOOREN, P. J. van, Economische ontwikkeling van de bevolking; bevordering van inheems bedrijfsleven; Schakels, uitgave Ministerie van Binnenlandse Zaken, jr. 1962 - NNG 49.
29. ECONOMISCH-STATISTISCHE BERICHTEN, Het Centraal Economisch Plan, 44e jrg. No. 2178, 8 april 1959.
30. EECHOUD, J. P. K. van, Nota inzake economische toestand in Nieuw-Guinea, Hollandia, 16 maart 1949.

31. ECHOU, J. P. K. van, *Vergeten Aarde*, Amsterdam 1952.
32. EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP, *Rapport inzake de sociale toestand in de met de Europese Economische Gemeenschap geassocieerde landen overzee*, Brussel 1960.
33. EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP, *information memo European Development Fund, balance sheet 1958—1964, situation on January 1, 1964*, Brussels, January 1964.
34. EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP, *Zesde Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Gemeenschap (1 mei 1962—31 maart 1963)*, hoofdstuk IV, *De Gemeenschap en de ontwikkelingslanden*, par. 218, *de betrekkingen tussen de Gemeenschap en Westelijk Nieuw-Guinea*.
35. FLACH, M., *De ontwikkeling van de nootmuskaat-cultuur op Nederlands Nieuw-Guinea en het rapport van de Agrarische Commissie (overdruk uit Nieuw-Guinea Studiën, jrg. 3, nr. 1, januari 1959)*.
36. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, *Report of the Expert Panel on price stabilization and support policies*, Rome, October 31, 1959.
37. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, *Report of the Technical Meeting on marketing, Asia and Far East Region*, in New Delhi, April-May 1959, Rome 1959.
38. GONGGRIJP, G., *Schets ener economische geschiedenis van Indonesië*, Haarlem 1957.
39. GOREUX, L. M., *Economic growth and commodity projections*, *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*, Vol. 10 No. 7/8, July/August 1961.
40. GOUVERNEMENT VAN NEDERLANDS NIEUW-GUINEA, *Ontwikkelingsplan voor Nederlands Nieuw-Guinea voor de jaren 1961-1962-1963*, Hollandia 1961.
41. GOUVERNEMENT VAN NEDERLANDS NIEUW-GUINEA, *Loonbeheersingsordonnantie (gouv. blad 1954 No. 83)*.
42. GOUVERNEMENT VAN NEDERLANDS NIEUW-GUINEA, *Begrotingen voor de dienstjaren 1960, 1961 en 1962*.
43. HAAN, J. H. de, *Streekontwikkeling in Nederlands Nieuw-Guinea, in het bijzonder in het Ajamaroegebied (overdruk uit Nieuw-Guinea Studiën, jrg. 2, No. 3, juli 1958)*.
44. HANRATH, J. J., *Mexico en de problematiek der economische onderontwikkeltheid*, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, november 1955.

45. HANRATH, J. J., Het probleem van de verkeersontsluiting van Nieuw-Guinea, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, januari 1956.
46. HANRATH, J. J., Bevolkingstal en Papoea-arbeidersbestand in Nederlands Nieuw-Guinea, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, juli 1958.
47. HASLUCK, P., The economic development of Papua and New-Guinea, address by the Minister of State for Territories to the Economic Society of Australia and New-Zealand, Sidney, October 20, 1961.
48. HELD, G. J., De Papoea: cultuurimprovisator, Den Haag/Bandung 1951.
49. HENDUS, M. H., Africa and the Common Market, address to the meeting of ambassadors of the Congo Republic at Leopoldville, January 25, 1963, EEG, Brussel 1963.
50. HIGGINS, B., Economic Development, London 1959.
51. HUIZINGA, L. H., De landbouwkernen op Japen en in de Waropen, Nieuw-Guinea Studiën, april 1959.
52. HUIZINGA, L. H., Uitkomsten van een onderzoek naar de levensomstandigheden van 22 Papoea-gezinnen (migranten) te Hollandia-Haven in juni-juli 1957, Wageningen, mei 1958.
53. INTERDEPARTEMENTALE COMMISSIE, ingesteld bij gezamenlijk besluit van de Minister van Uniezaken en Overzeese Rijksdelen en van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 23 november 1951, Toekomstige ontwikkeling van Nieuw-Guinea (2 delen), Den Haag 1953.
54. INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, Report of Exploratory Mission to Netherlands New-Guinea, New York, March, 1958.
55. KLEIN, W. C., De productiviteit van de Afrikaanse loonarbeider in de tropen en de beïnvloeding daarvan door sociale en culturele factoren, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, oktober en november 1956 (No. 10 en 11).
56. KOOL, R., Een welvaartsplan voor Nederlands Nieuw-Guinea, Economisch-Statistische Berichten, 23 april 1958.
57. KOUWENHOVEN, W. J. H., Nimboran, a study of social change and social-economic development in a New-Guinea society, Leiden 1956.
58. KUENSTLER, P., RAMSI, M. T. and TINBERGEN, J., World, nations and groups in development, a series of three lectures delivered

- on the occasion of the tenth anniversary of the Institute of Social Studies, The Hague 1963.
59. LAGERBERG, C. S. S. J., Jaren van reconstructie, Nieuw-Guinea van 1949 tot 1961, Den Bosch 1962.
 60. LEGISLATIVE COUNCIL COLONY OF FIJI, Development Plan 1961-1965, Suva, Council Paper No. 6. of 1961.
 61. LEIBENSTEIN, H., Economic Backwardness and Economic Growth, New York 1957.
 62. LEIDING DEMOGRAFISCH ONDERZOEK WESTELIJK NIEUW-GUINEA, Enige voorlopige resultaten van het demografisch onderzoek Nederlands Nieuw-Guinea (EEG project 11.41.002)
 - Rapport I : de Beneden-Waropen
 - Rapport II : Noemfoor
 - Rapport III: Nimboran
 - Rapport IV: de Schouten-eilanden
 - Rapport V : Fak-Fak
 - Rapport VI: Moejoe Den Haag, 1962/1964.
 63. LESLIE MILEER, J. W. H., Het economisch aspect van het Nieuw-Guinea probleem, Den Haag 1952.
 64. LUCAS, L. M. A., Rapport betreffende een onderzoek naar de sociale omstandigheden van de stadspapoea's te Hollandia, Hollandia 1954.
 65. MEDEDELINGEN NIEUW-GUINEA INSTITUUT, Exploitatie nikkel- en cobaltvondsten, maart 1959.
 66. MEYER, G. M. en BALDWIN, R. E., Economic Development, New York 1963.
 67. MINISTERIES VAN BINNENLANDSE EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN, Rapporten inzake Nederlands Nieuw-Guinea over de jaren 1951 t/m 1961, uitgebracht aan de Verenigde Naties ingevolge artikel 73 E van het Handvest.
 68. MOOY, J. J., Future Timber Requirements and prospective supply, country report Netherlands New-Guinea, Hollandia, May 7, 1962.
 69. MOLL, H. W., Verslag dienstreis naar Ceylon, november/december 1957, Hollandia, april 1958.
 70. NIEUW-GUINEA, De ontwikkeling op economisch, sociaal en cultureel gebied, in Nederlands en Australisch Nieuw-Guinea, onder hoofdredactie van Dr. ir. W. C. Klein, 3 dln, Den Haag 1953—1954.
 71. NIEUW-GUINEA RAAD, Verslagen zittingen 1961 en 1962.
 72. NOTA, houdende algemene beschouwingen inzake de begroting voor het dienstjaar 1962, overgelegd aan de Nieuw-Guinea Raad, (bijlage

- I v. *memorie van toelichting op begroting Nederlands Nieuw-Guinea voor het dienstjaar 1962*), Kamerstuk, zitting 1961/1962 - 6646.
73. OORSCHOT, W. P. H. van, *De tropische gebieden in de Europese Economische Gemeenschap*, Koninklijk Instituut voor de Tropen, Amsterdam 1958.
 74. OVEREENKOMST tussen de Republiek Indonesië en het Koninkrijk der Nederlanden inzake Westelijk Nieuw-Guinea (West-Irian), New York, 15 augustus 1962.
 75. PARLEMENTAIRE MISSIE, verslag van de Parlementaire Missie naar Nieuw-Guinea 1957, Den Haag, 29 mei 1958.
 76. PARLEMENTAIRE MISSIE, verslag van de Parlementaire Missie naar Nieuw-Guinea 1961, Den Haag, 8 november 1961.
 77. PETERS, H. L., *Enkele hoofdstukken uit het sociaal-religieuze leven van een Danigroep*, Venlo 1965.
 78. POSPISIL, L., *Kapauku Papuan Economy*, Yale University, 1963.
 79. POSTSPAARBANK NEDERLANDS NIEUW-GUINEA, *jaarverslagen 1959 t/m 1961*.
 80. PROJECTDOSSIERS, „Rijstproject Koembe”, Ministerie van Binnenlandse Zaken (1959 t/m 1962).
 81. RAAD VOOR VOLKSONTWIKKELING, verslagen 4de t/m 9de zitting 1957—1961.
 82. ROSTOW, W. W., *The stages of economic growth*, Cambridge 1960.
 83. SAGO-PROJECT, *Voorlopig rapport betreffende de machinale winning van zetmeel uit sago*, Den Haag, 28 mei 1957.
Rapport N.V. Stijfselfabriek De Bijenkorf, Koog a/d Zaan, dd. 11 augustus 1959;
Nota van de Directie Nederlands Nieuw-Guinea van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (september 1959).
 84. SOUTH PACIFIC COMMISSION, *Report and Recommendations Second Technical Meeting on Co-operatives at Noumea, 13th—20th April 1961*, Noumea, April 1961.
 85. SPOON, W., *Copal van Nieuw-Guinea*, Amsterdam, juni 1958.
 86. STACE, V. D., „Capital Formation” project 1960/1961, S.P.C. Noumea, July 1961.
 87. STATEMENTS NETHERLANDS DELEGATION to the U.N.'s Committee on Information from non-self-governing territories:
 - participation of indigenous population in the production and distribution of goods
 - productivity of indigenous labour

- trade and terms of trade, March 8, 1960
 — E.E.G. projects in Netherlands New-Guinea, May 11, 1961.
88. STICHTING PLANBUREAU SURINAME, De grondslagen van een tienjarenplan voor Suriname, Paramaribo, Den Haag 1952.
 89. STRATENUS, R. J., een voorlopig onderzoek naar de economische vooruitgang in Nederlands Nieuw-Guinea, Amsterdam 1952.
 90. TINBERGEN, J., Allocation of priorities, paper for the Institute of Social Studies, May 24, 1957, The Hague.
 91. TINBERGEN, J., The design of development, Baltimore 1963.
 92. UNITED NATIONS, Processes and problems of industrialization in underdeveloped countries, New York 1955.
 93. UNITED NATIONS, Methods of National Income Estimation, New York 1955 (series F No. 8).
 94. UNITED NATIONS, Yearbook of National Accounts Statistics 1963, New York 1964; Demographic Yearbook 1963, New York 1964.
 95. VERENIGING VOOR DE STAATHUISHOUDKUNDE, Economisch evenwicht tussen gebieden met ongelijk welvaartspeil, preadviezen van J. Tinbergen, G. A. Kohnstamm, G. H. J. Abeln, Den Haag 1959.
 96. VERHOEFF, H. G., Enige beginselen van bestuur in niet-zelfbesturende gebieden, Nieuw-Guinea Studiën, jrg. 4, No. 1, januari 1960.
 97. VOLLEMA, S., Nota Bevolkingsrubber in Nederlands Nieuw-Guinea, 14 oktober 1958, Den Haag.
 98. VOLLEMA, S., Agrarische mogelijkheden in Nederlands Nieuw-Guinea, Mededelingen Nieuw-Guinea Instituut, december 1958.
 99. VRIES, E. de, Man in rapid social change, London 1961.
 100. WERKPLAN Nieuw-Guinea, 1954—1956 en bijstellingen.
 101. WOLFF, P. de, Planning op langere termijn en haar betekenis voor de volkshuishouding, verslag rede op Accountantsdag NIVA Scheveningen, De Tijd-Maasbode van 12 oktober 1963.
 102. ZIMMERMAN, L. J., Arme en Rijke Landen, Den Haag 1960.
 103. ZWART, F. H. A. G., The forty per cent Test applied to West-Papua, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 53ste jrg. No. 10, oktober 1962.
 104. ZWOLLO, M., Rapport sago-onderzoek Onderafdeling Inanwatan, Sorong, 28 november 1950.

CURRICULUM VITAE

Schrijver werd op 22 juli 1925 te Utrecht geboren.

Na beëindiging van zijn gymnasiale studie aan het St. Bonifaciuslyceum te Utrecht in 1945, studeerde hij indologie aan de Rijksuniversiteit te Utrecht. In december 1949 legde hij het doctoraal examen indologie, economische studierichting, af.

Tussen januari 1951 en oktober 1962 was hij als gouvernementsambtenaar werkzaam in Nederlands Nieuw-Guinea en vervulde verschillende functies bij de Dienst van Economische Zaken te Hollandia.

In 1963 aanvaardde hij een functie bij de „Stichting voor Internationale Samenwerking der Nederlandse Universiteiten en Hogescholen” te 's-Gravenhage en heeft daarbij o.m. bemoeienis met projecten voor inter-universitaire samenwerking met ontwikkelingslanden.

STELLINGEN

I

De strategie van het economische ontwikkelingswerk in het voormalige Nederlands Nieuw-Guinea werd tussen 1958 en 1962 onder invloed van de versnelde staatkundige ontwikkeling van het gebiedsdeel gekenmerkt door het streven naar verhoging op een afzienbare termijn van de agrarische productie van de autochtone bevolking.

II

De Papoea's hebben zonder wrok of verwijt tegenover het Nederlandse volk de voortijdige beëindiging van het Nederlandse ontwikkelingswerk aanvaard in het besef, dat de liquidatie van het Nederlandse bestuursgezag over Westelijk Nieuw-Guinea in 1962 onvermijdelijk was geworden als gevolg van verschuivingen in de internationale politieke machtsverhoudingen ten nadele van Nederland.

III

Onontbeerlijk voor een goede planning van de economische en sociale ontwikkeling in een jong land is het ontwikkelen van de met deze planning te belasten organisatie.

IV

Ook voor de organisatie en financiering van grotere projecten van technische bijstand aan ontwikkelingslanden kan de consortium-structuur, in zwang gekomen bij de verlening van kapitaalhelp voor grote industriële projecten in dergelijke landen, waardevol zijn.

V

Het moet betreurd worden, dat bij de regelmatig in de dagbladers verschijnende beschouwingen over de noodzaak van een grotere Nederlandse krachtsinspanning bij de hulpverlening aan jonge landen meer aandacht wordt gegeven aan de kwantiteit dan aan de kwaliteit van de ontwikkelingshulp.

VI

De Nederlandse werkgevers- en werknemersorganisaties kunnen gezamenlijk een zeer praktische bijdrage aan de ontwikkelingshulp geven door de oprichting van een stichting, welke zich belast met de organisatie en financiering van de opleiding in Nederlandse bedrijven van stagiaires uit ontwikkelingslanden.

VII

Een project van inter-universitaire samenwerking tussen een Nederlandse instelling van wetenschappelijk onderwijs en een zusterinstelling in een ontwikkelingsland kan zeer wel passen in het door de Nederlandse Regering gefinancierde bilaterale projectenprogramma, mits de in de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs verankerde zelfstandigheid van de Nederlandse universiteiten en hogescholen in de organisatie van het project tot uitdrukking wordt gebracht.

VIII

Ter aanmoediging het in team-verband verrichten van wetenschappelijk onderzoek verdient het aanbeveling om Titel V van het Academisch Statuut zodanig te wijzigen, dat zij, die een doctoraal examen met goed gevolg hebben afgelegd en in een gezamenlijke wetenschappelijke arbeid een proefschrift hebben geschreven, uit dien hoofde tot de promotie worden toegelaten.

IX

In de nieuwe, op actieve deelname der gelovigen gerichte, mislurgie moet de handhaving van het Latijn voor de eigenlijke eucharistie-viering als een storend element worden aangemerkt.

X

Onderzocht moet worden, of ook bij de kerkenbouw in Nederland een zekere mate van rationalisatie, bijv. door de vaststelling van een beperkt aantal bouwtypen en door industriële fabricage van bouwelementen, niet bereikbaar is.

2 juli 1965

J. C. M. Bakker

KAART VAN NIEUW-GUINEA

Schaal 1 : 5000 000



INDELING BESTUURSRESSORTEN

I. Afdeling HOLLANDIA	Hoofdplaats HOLLANDIA
1. Onderafdeling HOLLANDIA	" HOLLANDIA
2. " NIMBORAN	" GENJEM
3. " SARMI	" SARMI
4. " KEEROM	" OEBROEB
A. Exploratiessort OOST-BERGLAND	WAMENA
II. Afdeling GEELVINKBAAI	Hoofdplaats DIAK
5. Onderafdeling SCHOUTEN-EILANDEN	" DIAK
6. " JAPEN/WAROPEN	" SEROEI
III. Afdeling CENTRAAL NIEUW-GUINEA	Hoofdplaats (nog niet vastgesteld)
7. Onderafdeling PANIAI	" ENAROTALI
8. " TIGI	" WAGHETE
B. Exploratiessort MIDDEN-BERGLAND	
C. Exploratiessort WEST-BERGLAND	
IV. Afdeling ZUID NIEUW-GUINEA	Hoofdplaats MERAUKE
9. Onderafdeling MERAUKE	" MERAUKE
10. " MAPPI	" KEPI
11. " BOVEN-DIGOEL	" TANAH MERAH
12. " ASMAT	" AGATS
13. " MOGJOE	" MINDIPTANA
V. Afdeling FAK-FAK	Hoofdplaats FAK-FAK
14. Onderafdeling FAK-FAK	" FAK-FAK
15. " KAIMANA	" KAIMANA
16. " MIMIKA	" KOKONAO
VI. Afdeling WEST NIEUW-GUINEA	Hoofdplaats MANOKWARI
17. Onderafdeling SORONG	" SORONG
18. " RADJA EMPAT	" DOOM
19. " MANOKWARI	" MANOKWARI
20. " RANSIKI	" RANSIKI
21. " TEMINABOEAN	" TEMINABOEAN
22. " BINTOENI	" STEENKOOI

LEGENDA

— Afdelingsgrenzen
 - - - - - Onderafdelingsgrenzen

Rivieren
 Gebirgen