

## ARBEIDS- PROBLEMEN

Dat er een arbeidsprobleem in Nieuw-Guinea bestaat, mag men a priori aannemen als men bedenkt, dat het land 11 × zo groot is als Nederland met een bevolking die — volgens de hoogste schatting — slechts ongeveer 1 miljoen zielen betreft. Wanneer een bevolking dermate dun is gezaaid, rijst zelfs bij de aanleg van wegen de vraag wie ze zal onderhouden; hoeveel te meer zullen er moeilijkheden rijzen wanneer eventueel aan deze wegen nog plantages of industrieën zijn geprojecteerd.

Dit behoeft echter in het geheel niet in te houden, dat er thans reeds een tekort aan arbeiders zou zijn. Dat hangt af van het aantal en de omvang der werkprojecten, en van het beschikbare arbeidspotentieel. Eerst wanneer het totale potentieel van het land inderdaad is te werk gesteld, is de limiet bereikt en zal verdere ontwikkeling nog slechts door middel van immigrant-arbeiders mogelijk zijn.

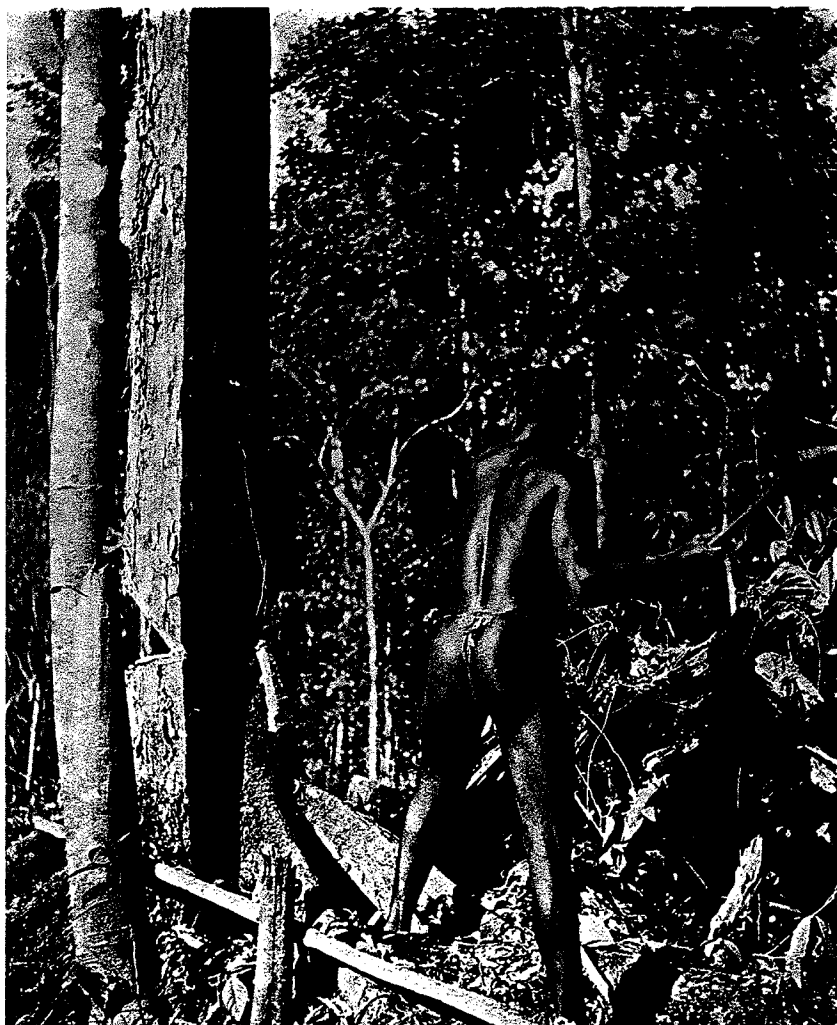
Bij de bepaling van het arbeidspotentieel — hieronder te verstaan het aantal werkbare mannen dat buiten de eigen landelijke sfeer te werk gesteld kan worden — heeft men rekening te houden met de beleidsbeginselen der overheid. Voorzover deze thans bekend zijn komen ze hierop neer, dat waar mogelijk de eigen agrarische sfeer gehandhaafd moet blijven en dat dus niet méér mannen aan het dorp onttrokken mogen worden dan verenigbaar is met de handhaving van een gezonde dorpsgemeenschap.

Men stelt zich op het standpunt, dat men in Nieuw-Guinea niet een eenzijdig als koelie gespecialiseerde arbeidersbevolking mag krijgen. Zij wordt dit, als de economie van het land geheel komt te rusten op bedrijven en ondernemingen. Deze worden daarbij wel selfsupporting, doch de Papoea nimmer. Die wordt dan losgerukt van zijn sociaal verband en hij wordt afhankelijk van de Europese onderneming en daarmee van de wereldconjunctuur.

De arbeider is dan bovendien blootgesteld aan alle schadelijke invloeden, die hij onherroepelijk ondergaat in de industriële centra, de bandeloosheid van een leven dat niet meer wordt beheerst, en ook niet meer kan beheerst worden door de oude adat, het samenwonen in een vrouwenloze omgeving, kortom alle gevolgen die we kunnen constateren bij de „migrant labour” in Afrika.

Nog een ander probleem komt dan aan de orde, zij het op lange termijn. Thans is practisch elke vrije Papoea in een of andere vorm individueel grondbezitter. Zijn leven is geïntegreerd in dat van een hechte gemeenschap, die hem beschut van de wieg tot het graf. Ook wanneer hij te oud zal zijn geworden om te werken, zal die gemeenschap voor hem blijven zorgen.

Wordt hij uit die gemeenschap losgemaakt door permanente overgang naar de westerse onderneming, dan zal hij zijn rechten verliezen in de oude gemeenschap, met als ge-



volg dat op de duur sociale voorzieningen voor werkloosheid, ziekte en oude dag getroffen moeten worden.

De overheid wil nu waar mogelijk het dorpsverband intact houden en het leiden in de richting van een eigen landbouw, hetzij van bevolkingsgewassen, hetzij van exportproducten.

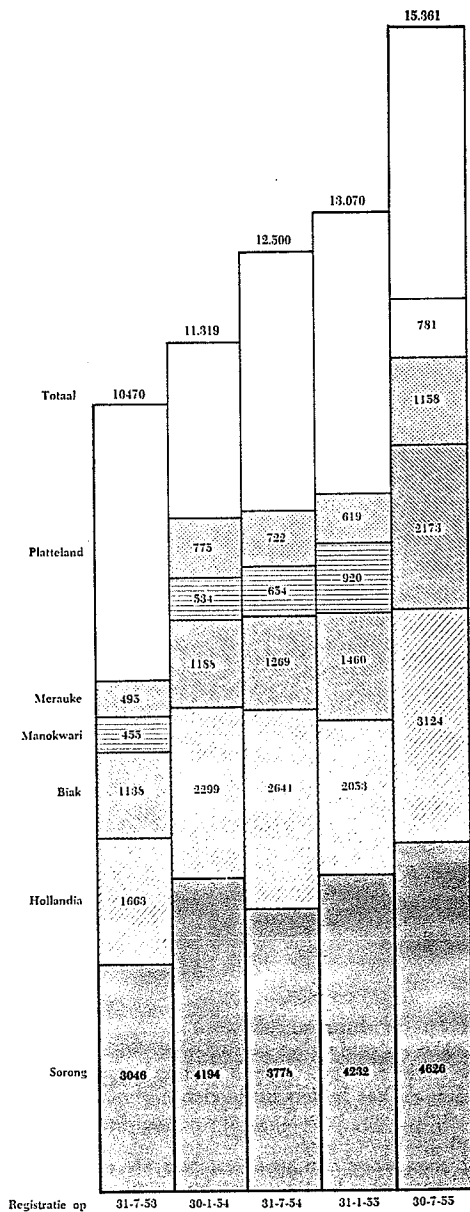
Neemt men voor een gemeenschap als criterium dat zijn gezonde agrarische bestaan niet bedreigd mag worden, dan is er uiteraard een limiet aan het aantal werkers dat er — permanent of periodiek — aan onttrokken mag worden, wil men de levensvatbaarheid van het dorp niet aantasten. Het vertrek van een groot deel der fysiek sterke jonge mannen van huwbare leeftijd ontwricht de dorps-economie, benadeelt de levenskracht van de gemeenschap en tast de sociale verhoudingen ernstig aan.

Daar staat tegenover dat het westerse bedrijf voor de ontwikkeling van Nieuw-Guinea onmisbaar is en dat het Papoea-belang er dus evenzeer mee is gediend.

Voor al de mijnbouw, die menige jonge kolonie financieel door de eerste ontwikkelingsjaren heen hielp, moet alle kans krijgen, omdat de revenuen van de mijnbouw op relatief korte termijn gaan vloeien en kunnen worden besteed aan een algemene ontwikkeling van de economie.

Er zal dus een tussenweg gevonden moeten worden, die het bedrijfsleven zijn kansen geeft en toch verenigbaar is met het bevolkingsbelang. In de Belgische Congo zocht men het compromis door vast te stellen het maximum percentage aan arbeiders, dat aan de bevolkingsgroep mocht worden onttrokken.

Men nam aan dat een tijdelijke onttrekking van 5% der werkbare mannen geen schadelijke invloed zou uitoefenen. Een tweede 5% zou te werk gesteld kunnen worden op ondernemingen binnen een straal van 2 dagreizen om het dorp, terwijl een derde, doch telkens wisselende laag van 15% werken van plaatselijke aard zou kunnen verrichten, waarbij de arbeiders niet losgemaakt zouden worden uit het dorps- en gezinsverband.



Ofschoon een degelijk lokaal onderzoek voor elk geval zou moeten uitmaken, of die cijfers inderdaad toegepast moeten worden, zijn in Nederlands-Nieuw-Guinea aanvankelijk deze limieten geaccepteerd. Inmiddels is er echter een Wervingsordonnantie gekomen (Gouv.blad 1954 Na. 68), waarbij bepaald is dat de Gouverneur maxima kan vaststellen voor elk gebied, doch er is niet bekend of men daarbij bepaalde percentages op het oog heeft.

De Inspecteur van Arbeid van Nieuw-Guinea gaat uit van een theoretisch maximum van 4% van de totale bevolking, dat zonder directe schadelijke sociale en economische gevolgen de onderafdeling kan verlaten.

Nu is bij gebrek aan behoorlijk demografisch onderzoek ook dit cijfer arbitrair, doch het is duidelijk dat men naar eigen inzicht ergens een limiet moet stellen en aangezien die bereikt was, zijn dan ook bijvoorbeeld de onderafdelingen Biak en Wandammen voor de werving gesloten. (Gouv. bladen 1954 Nr. 91 en 1955 Nr. 16). Tevens zijn gesloten verklaard de afdeling Centraal Nieuw-Guinea en het Exploratieressort Oost Bergland (Gouv. blad 1954 Nr. 90), doch uiteraard in deze gevallen om andere redenen: de nog onvoldoende geschiktheid van deze bevolking voor werving naar de kustgebieden.

De Inspecteur van de Arbeid, uitgaand van het theoretisch maximum van 4%, komt dan tot de bevinding, aan de hand van de registratiecijfers van 31-7-1954, dat er van de circa 285.400 zielen in de voor werving opengestelde en

onder bestuur gebrachte gebieden 6.036 arbeiders (of ruim 2% van het totaal) zich buiten hun onderafdeling bevinden en dat er derhalve nog een theoretische arbeidsreserve is van ruim 5.300 personen.

Bij registratie van 31-1-1955 zijn bovengenoemde cijfers ongeveer gelijk gebleven, maar bij de laatste registratie (30-7-1955) bleek het totaal aantal tewerkgestelde Papoea's met ongeveer 2300 te zijn gestegen, zodat de arbeidsreserve dienovereenkomstig is gedaald.

Nu dient men hierbij wel te bedenken dat in het beschikbare totaal ook gebieden zijn begrepen, waar het ontwikkelingspeil der bevolking nog zeer laag is — ofschoon kennelijk hoog genoeg om door de overheid geschikt voor werving te zijn bevonden. Niettemin kan men in de grafiek op pag. zien dat uit achterlijke gebieden — achterlijk vergeleken met bv. Biak — zoals Boven Digoel, Moejoe en Mappi nog aanzienlijke aantallen arbeiders naar Sorong, dat is vermoedelijk de oliemaatschappij zijn gegaan. Al zouden zij daar uitsluitend voor zeer unskilled labour worden gebruikt, dit neemt niet weg dat zij zijn ingeschakeld in het arbeidsproces en dat dit mogelijk is na een verre van onafzienbaar aantal jaren van kennismaking met het bestuur.

Voorts dient men in het oog te houden, dat de laatste jaren een steeds groter aantal Papoea-arbeiders in overheidsdienst is tewerkgesteld, voornamelijk als gevolg van de bouwactiviteit. In juli 1953 waren er 3402 Papoea's in overheidsdienst tegen 7068 in particuliere dienst, maar in juli 1955 was de verhouding 7103/8258. Een groot deel dezer arbeiders komt te zijner tijd weer ter beschikking van de particuliere sector.

In de grafiek op pag. 115 kan men zien in welke onderafdelingen de werving enigermate overtrokken is of reeds de limiet heeft bereikt, maar ook blijkt duidelijk dat er nog vele bestuursressorten zijn, waar werving — misschien eerst na een kortere of langere aanloopperiode — toelaatbaar is.

Uit een en ander blijkt wel helder het grote belang van een spoedige openlegging van Nieuw-Guinea. Wanneer men uitgaat van een schatting van 700.000 zielen voor de bevolking van geheel Nederlands-Nieuw-Guinea, komt men op 4% = 28.000 arbeiders die volgens de huidige normen voor werving in aanmerking komen. Gaat men uit van een bevolking van 1.000.000 zielen, dan zijn er 40.000 arbeiders te werven, waarvan er dus momenteel nog slechts — inclusief die van de gesloten gebieden — rond 7.500 zijn ingeschakeld. Daarbij dient men dan bovendien nog op te tellen het gedeelte dat binnen de onderafdeling tewerkgesteld mag worden, hetgeen dus geldt voor het geval dat de industrie naar de bevolking wordt gebracht in plaats van omgekeerd.

Bij dit alles gaat men echter uit van het axioma, dat de agrarische gemeenschappen in stand gehouden moeten worden. Men kan zonder meer stellen dat dit in vele gevallen een illusie zal blijken te zijn. In verschillende gebieden is de bodem uitgesproken slecht en men vindt er maar met moeite voldoende tuingrond voor de eigen voedselbehoefte. Het is daar uitgesloten dat er een mogelijkheid zou zijn de bevolking een agrarisch bestaan te geven, dat ook maar bij benadering kan concurreren tegen de welvaart die door westerse ondernemingslonen mogelijk wordt gemaakt.

Deze situatie is niet alleen zo in enige schaars bewoonde gebieden, zij komt even goed voor in dicht bevolkte streken en het duidelijkste voorbeeld daarvan is het eiland Biak, waar de relatief dichtste bevolking van Nieuw-Guinea woont en waar geen redelijke grond van enige betekenis is te vinden. Een agrarische ontwikkeling is voor dit eiland met zijn rond 32.000 zielen uitgesloten.

Men behoeft niet de illusie te hebben dat men door bepalingen en voorschriften de ondernemende jongelui in de dorpen zal houden. Ze weten wat er buiten te koop is, wat er te verdienen en te beleven valt wanneer ze kunnen ontsnappen uit de dorpsgemeenschap met zijn armzalige tuinbouw en zijn goederenhuishouding.

Er zijn verschillende streken waar dit de situatie is, want men dient te bedenken dat, ofschoon men voor de „subsistence economy” volstaan kan met misschien  $\frac{1}{4}$  of  $\frac{1}{2}$  ha per familie, er voor een moderne kleinlandbouwer naar algemeen gevoelen ongeveer 3 à 5 ha per familie nodig is om een redelijk inkomen te verwerven. In dichter bevolkte gebieden met veel bergterrein en moeras — b.v. Japen en het Oninschiereiland — is er in de verste verte niet voldoende

**TOELICHTING — PAPOEA-ARBEIDERS IN NIEUW-GUINEA.**

**KOLOMMEN BOVEN DE BALK:**

Totaal aantal Papoea's in de betrokken onderafdeling te werk gesteld.  
 Het totaal is vermeld boven de kolom, waarbij:  
 G = in dienst van het Gouvernement  
 P = in particuliere dienst

**Gearceerde gedeelte der kolommen:**

Aantal Papoea's in hun eigen onderafdeling te werk gesteld, met het percentage dat zij van de totale bevolking dier onderafdeling uitmaken.  
 Het aantal van uit andere onderafdelingen te werk gestelde Papoea's.

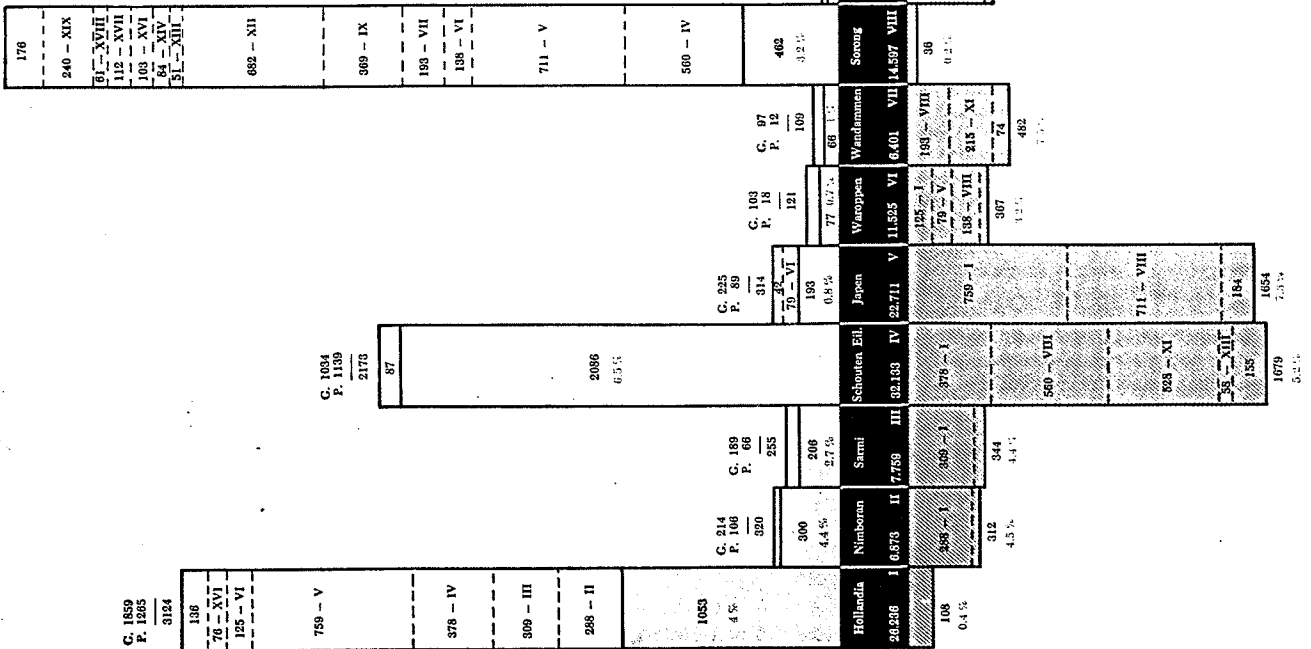
**De niet-gearceerde secties:**

De onderafdelingen, waaruit zij afkomstig zijn, is met een Romeins cijfer aangeduid.

**KOLOMMEN BENEDEN DE BALK:**

Aantal Papoea's dat uit de onderafdelingen naar elders is geworven.  
 Het totaal staat onder de kolom met het percentage dat zij van de totale bevolking der onderafdeling uitmaken. De secties geven aan de met een Romeins cijfer aangeduide onderafdeling waar zij werken.  
 (De bevolkingscijfers zijn die van het jaar 1954.)

C. 759  
P. 3183  
3942





Visser met visspeer en net (Noemfoor).

grond aanwezig om de gehele bevolking een behoorlijk bestaan te verschaffen en dan zal men — hoezeer misschien ook contre-coeur — het gehele arbeidsreservoir (althans theoretisch) voor de industrie moeten vrijlaten.

Zeer zeker ontstaan er dan ook vele problemen en men zal er in den brede over kunnen discussiëren hoe die opgelost moeten worden. Want de destructieve zijde van het proces — het oplossen van de agrarische gemeenschap of althans het toelaten dat zij zichzelf oplost — moet gecompenseerd worden door de constructieve kant: het opbouwen van nieuwe gemeenschappen op industriële basis.

Wanneer men de industrie naar de bevolking kan brengen, gaat dit gemakkelijker ofschoon er ook dan talloze problemen opgeroepen worden, maar het probleem wordt nog veel ingewikkelder wanneer men de bevolking naar andere streken moet laten transmigreren om daar een nieuwe levensfeer op te bouwen.

Wanneer de grond echter te slecht is om er een redelijk agrarisch bestaan op te vinden, is er nu eenmaal géén alternatief. En dan volgt uit deze situatie tevens dat niet een zeker percentage, maar „de gehele” bevolking — theoretisch gesproken alweer — in de industrie kan worden ingeschakeld.

De conclusie hieruit is, dat de grootte van het arbeidsreservoir nog niet is vast te stellen; dat het huidige aangenomen potentieel — 28.000 of 40.000, naargelang de schatting van de totale bevolkingssterkte — een uiterst minimum is, maar dat het werkelijke potentieel heel veel hoger ligt. Wanneer b.v. op Biak de limiet wordt losgelaten, zijn er 7 à 8.000 arbeiders beschikbaar (aangenomen dat 25 % der bevolking bestaat uit werkbare mannen), evenveel derhalve als momenteel de werving op geheel Nieuw-Guinea bedraagt. Wanneer van een bevolking van 100.000 zielen zou worden verklaard dat zij wegens de onmogelijkheid van een agrarische ontwikkeling op een industriële is aangewezen, dan is het arbeidsreservoir er niet zoals volgens de huidige normen 4% van het totaal of 4.000, maar 25.000.

Daarmee wil nog volstrekt niet gezegd zijn, dat Nieuw-Guinea een groot arbeidsreservoir heeft. Zelfs al zou de hele

bevolking in de industrie moeten worden ingeschakeld, dan betekent dit nog niet meer dan hoogstens 250.000 mannelijke arbeidskrachten en men behoeft zich volstrekt geen fantastische ontwikkeling voor te stellen, waarbij dit aantal inderdaad nodig zou kunnen zijn.

Het blijft dus zaak zuinig op het arbeidsreservoir te zijn, het doelmatig te benutten en geen arbeidsverspilling toe te laten. Maar het staat zeer zeker vast, dat er voorsnog geen tekort aan ongeschoolde arbeid is en dat, wanneer de overheid met enige voortvarendheid de nu nog buiten ons bereik levende stammen onder geregeld bestuur brengt, er ook in de naaste toekomst geen tekort zal zijn.

Wanneer voor diverse streken de beslissing over een al dan niet agrarische ontwikkeling zal zijn genomen, zal stelling de officiële arbeidsreserve aanmerkelijk groeien.

En als men uiteindelijk tot de conclusie komt, dat er zoveel economische projecten zijn, dat het gehele beschikbare arbeidspotentieel daarvoor niet voldoende is, zal men Nieuw-Guinea moeilijk meer een arm land kunnen noemen!

\* \* \*

Een belangrijk aspect van het arbeidsvraagstuk is de verdeling van het inheemse arbeidersbestand over „stad” en „platteland”. De registratiecijfers zijn weliswaar opgemaakt per onderafdeling, doch men kan gevoegelijk aannemen, dat het overgrote deel der Papoea-arbeiders, die staan geteerd voor de onderafdelingen Radja Ampat, Hollandia, Schouten-eilanden, Manokwari en Merauke in de betrokken hoofdplaatsen zijn tewerkgesteld.

In die cijfers — vide de grafiek op pag. 114 — ziet de arbeidsinspectie van Nieuw-Guinea zeer terecht een waarschuwing: sinds medio 1953 is het totale arbeidersbestand met 50 % vermeerderd en deze vermeerdering is geheel opgeslokt door de steden.

Het schijnt zaak, zo zegt de Inspecteur van Arbeid, in het kader der agrarische ontwikkeling van dit gebiedsdeel de zuigkracht van de stedelijke centra af te remmen, wil men op een gegeven moment niet voor het feit komen te staan, dat „platteland-projecten” ineenstorten, doordat het inheemse arbeidersbestand naar de stad trekt.

Men heeft onwillekeurig de indruk dat de zuigkracht van de stedelijke centra zijn oorsprong vindt bij de verschillende werkgevers, die dringend om arbeidskrachten verlegen zitten.

Hoewel die indruk juist is, is de zuigende werking van werkgevers-zijde beslist niet de enige oorzaak. De praktijk met de op 1 januari 1953 in werking getreden „Wervingsordonnantie” doet zelfs vermoeden, dat de noodzaak tot werving in de stedelijke centra zijn hoogtepunt heeft bereikt en dat het grootste deel der behoefte op eenvoudiger en goedkoper wijze door de werkgevers wordt bevredigd, namelijk door aantrekking van z.g. „pseudo-localen”, d.w.z. de op de arbeidsmarkt als lokale krachten verschenen inheemsen van elders, die op een of andere wijze (op eigen gelegenheid) in de stad zijn gekomen. Onder de inheemse bevolking in de randgebieden van stedelijke centra (d.w.z. tot op afstanden van plm. 300 à 400 km van het stedelijk centrum verwijderd!) schijnt een sterke neiging te bestaan om naar de „stad” te trekken, niet zozeer uit economische noodzaak, als wel uit het intense verlangen om kennis te maken met de sfeer van de westerse wereld. De zucht naar het „westers avontuur” doet de noodzaak tot werving (in de zin van de Wervingsordonnantie) naar de stedelijke centra verminderen.

Het grote probleem uit de beginperiode, nl. het schier hopeloze tekort aan inheemse mankracht in de centra van bedrijvigheid, schijnt zich te transformeren tot een nieuw vraagstuk: de voor de stad op de duur niet meer te werken trek van de inheemse bevolking. Het heeft er alles van, dat voor het arbeidsvraagstuk niet meer de „Wervingsordonnantie” doch de „Verblijfsordonnantie Stedelijke Centra” (Gouv. blad 1954 Nr. 78) het belangrijkste product van wetgeving is.

Tot zover de Inspecteur van Arbeid en wij geloven, dat deze waarschuwing niet te vroeg is gekomen. De problemen van „migrant labour” en de vorming van een stadsproletariaat zijn te ernstig om deze waarschuwing in de wind te slaan.