

Nationaal seminar Suriname

Groep Nieuwe aardolieproducenten

18 oktober 2017



MINISTERIE VAN NATUURLIJKE
HULPBRONNEN
MINISTRY OF NATURAL RESOURCES



De in dit document verwoorde standpunten zijn uitsluitend voor rekening van de spreker(s) en deelnemers aan de workshop, en zijn niet noodzakelijk het standpunt van Chatham House, diens personeel, gelieerde medewerkers of bestuursleden. Chatham House is een onafhankelijke organisatie die aan geen enkele overheid of politieke partij is gelieerd. Het neemt in de hoedanigheid als instantie geen politieke standpunten in. Dit document wordt gepubliceerd op voorwaarde dat, bij gebruik van bepaalde onderdelen ervan, de auteur(s)/spreker(s) en Chatham House hierin als de bron worden vermeld, bij voorkeur met inbegrip van de datum van de publicatie of informatie over het evenement. Waar dit document verwijst naar of verslag doet van door sprekers tijdens een van onze evenementen geuite standpunten, is er alles aan gedaan om een eerlijke presentatie van hun standpunten en meningen te geven. De gepubliceerde tekst van toespraken of presentaties kan verschillen van de in werkelijkheid geleverde tekst. © The Royal

Institute of International Affairs, 2017
10 St James's Square, London SW1Y 4LE T +44 (0)20 7957 5700 F +44 (0)20 7957 5710
www.chathamhouse.org

Beschermvrouwe: Hare Majesteit de Koningin Voorzitter: Stuart Popham QC Directeur: Dr Robin Niblett Registratienummer liefdadigheidsinstelling: 208223

Achtergrond

Het Nationaal Seminar Suriname werd op 18 oktober 2017 in Paramaribo gehouden, tijdens de jaarlijkse vergadering van de Discussiegroep Nieuwe aardolieproducenten (of 'de nieuwe producenten-groep'). Het seminar werd mede georganiseerd door het Surinaamse ministerie voor natuurlijke hulpbronnen, de nationale aardoliemaatschappij Staatsolie en de nieuwe producenten-groep, met financiële steun van de Wereldbank.

De nieuwe producenten-groep is een netwerk waarin 34 landen kennis en ervaringen met elkaar kunnen uitwisselen. Het biedt een platform waarop nieuwe en opkomende olie- en gasproducenten hun uitdagingen, strategieën en bestuursstructuren voor een duurzame winning en ontwikkeling van hun olie- en gasvoorraden kunnen bespreken. De nieuwe producenten-groep is een initiatief van Chatham House, het Natural Resource Governance Institute (instituut voor het beheer van natuurlijke hulpbronnen, NRG) en het Commonwealth Secretariat. Suriname is vanaf de oprichting in 2012 lid van de groep en was daarvoor al actief deelnemer van de voorloper ervan, de Good Governance of the National Petroleum Sector van Chatham House.

Tijdens het Nationaal Seminar Suriname kwamen vertegenwoordigers bijeen van de ministeries voor Natuurlijke Hulpbronnen, Arbeid, Financiën, Handel en Industrie, de maritieme autoriteit van Suriname, parlementsleden, de vereniging Surinaams bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de aardolieindustrie. De discussies werden verrijkt door bijdragen van deelnemers uit Ghana, Trinidad en Tobago, Colombia, Liberia en Guyana.

Nu er offshore buurland Guyana aanzienlijke aardolievoorraden zijn gevonden, is de verwachting dat er offshore Suriname ook grote discoveries zijn vergroot. Dit seminar was bedoeld om beleidsmakers en nationale belanghebbenden te informeren zodat wordt nagedacht over de mogelijke wetgevings en organisatorische veranderingen bij een eventuele olievondst voor de kust van Suriname. Hierbij moet wel gezegd worden dat er nog geen commerciële voorraden offshore gevonden zijn en dat er ook geen garantie bestaat dat dit in de toekomst het geval zal zijn. De discussies over de paraatheid van het land in het geval van een olievondst benadrukten de risico's in verband met het beheer van de nationale verwachtingen. In bredere zin is het ook nuttig om te voorspellen hoe de mogelijke evenementen het huidige beslissingsklimaat kunnen verstoren en transformeren.

Zoals minister van Natuurlijke Hulpbronnen Regilio J. Dodson in zijn inleidende toespraak opmerkte, heeft Suriname een stappenplan voor de toekomst nodig om de uitdagingen in de volgende fase van de oliesector aan te kunnen gaan: “We moeten de lacunes vinden op het vlak van wetgeving, organisatie en capaciteit, zodat we het potentieel kunnen benutten zodra dit zich aandient.” Marny Daal-Vogelland van de Surinaamse aardoliemaatschappij uitte zich op soortgelijke wijze door het nationale seminar te zien als een poging om de inspanningen van belanghebbenden te mobiliseren ter voorbereiding op een eventuele olievondst, net zoals “de behoefte van Surinamers om hun dak te repareren voordat het begint te regenen.”

Nationale visie

De richtlijnen inzake Goed bestuur in opkomende olie- en gasproducerende landen¹, samengesteld door de Nieuwe producenten-groep, benadrukken het belang een nationale visie op te stellen voor landen waar voor het eerst olie is ontdekt en de rol te verduidelijken die de olie- en gassector daarin moet spelen om die visie te verwezenlijken. Het is belangrijk voor Suriname om alle stappen in het ontwikkelingsplan duidelijk in beeld te krijgen voor er potentiële olievondsten worden gedaan. Het is vaak zo dat als er olie wordt gevonden dit het evenwicht in andere sectoren en beleidsinspanningen in andere gebieden kan verstoren. Om dit te vermijden moeten opkomende producenten de volgende twee vragen zorgvuldig overwegen: “Waar zal de olie voor worden gebruikt?” en “Hoe kan de olie ons ontwikkelingsplan ondersteunen?”

Een discussie rond onzekerheden in de markt en de olieindustrie vormden de aanzet voor een discussie omtrent de nationale visie van Suriname. Beth Mitchell, een onafhankelijke analist, gaf een presentatie over de langetermijnrisico's waar de oliesector zich voor ziet staan. Hoewel de timing en het tempo waarin de vraag naar olie afneemt onzeker is, is de richting waarin deze verandering zich beweegt dat niet en is het duidelijk dat de vraag naar olie zal pieken. Klimaatbeleid, druk van aandeelhouders op bedrijven om minder energie te gebruiken, kansen om in alternatieve brandstoffen en energie-efficiëntie te investeren, en veranderingen in de transportsector dragen allen bij aan deze trend. Belastingexpert op het gebied van oliewinning Pedro van Meurs ondersteunde dit punt door gegevens aan te dragen over de dalende kosten van hernieuwbare energieproductie. Dit wekte de nodige belangstelling op onder de deelnemers: vooral het feit dat grootschalige zonne-energie nu wereldwijd geleverd wordt voor slechts 2,8 tot 4,5 cent per kWu (2,8 cent in Abu Dhabi, 3,3 cent in Peru en 4,5 cent in Noord-Mexico), het feit dat onshorewindenergie in de VS en Europa al voor respectievelijk 2,5 cent (3,5 cent zonder belastingaftrek) en 5 cent per kWu aangeleverd wordt en dat het nieuwste offshorewindcontract in de VK aangeboden werd voor 7 cent per kWu.² Dit betekent dat hernieuwbare energie een sterke concurrent van aardgas, zware stookolie en diesel zal worden op het gebied van energieproductie, met als gevolg dat bepaalde industriële processen die momenteel nog gebruik maken van fossiele brandstoffen 'geëlektrificeerd' zullen worden.

De daaropvolgende discussie maakte duidelijk dat Suriname zich niet al te afhankelijk van olie zou moeten opstellen, aangezien olie een volatiele grondstof is en een onzekere toekomst heeft. De toezegging van de regering om, ongeacht eventuele nieuwe olievondsten, meer zonne- en hernieuwbare energiebronnen te gaan gebruiken werd inderdaad opnieuw bevestigd door de Voorzitter van de Nationale Assemblée van Suriname, de hoogedelgestrengde Jennifer Geerling-Simmons. Dr K.K. Sarpong, CEO van Ghana's aardoliemaatschappij GNPC, merkte op dat “Wij [als opkomende producenten] ons niet alleen op olie moeten richten, maar juist ook aanzienlijk moeten investeren in hernieuwbare energie.” Hij wil van GNPC een nationaal energiebedrijf maken, en niet alleen een oliemaatschappij. Dit werd benadrukt door zijn Excellentie Raphael Trotman, minister van natuurlijke hulpbronnen in Guyana, die zei dat zijn inzet voor de groene groeiplannen van zijn land en de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen niet gewijzigd zijn ondanks de vondst van grote olievoorraden voor de kust van Guyana. Hij gaf echter wel toe dat specifieke vooraf vastgestelde doelen, zoals het doel om tegen 2025 alleen maar

¹ Marcel, V. (2016), *Guidelines for Good Governance in Emerging Oil and Gas Producers 2016*, Onderzoeksdocument, Londen: Royal Institute of International Affairs, <https://www.chathamhouse.org/publication/guidelines-good-governance-emerging-oil-and-gas-producers-2016>.

² De leveringsprijs vereist dat de investeerder alle kapitaal- en exploitatiekosten voor de faciliteiten voor rekening neemt. Deze kosten zullen naar verwachting in de toekomst verder afnemen.

hernieuwbare energie te gebruiken, opnieuw bekeken zullen worden nu er geassocieerd gas voor de kust van Guyana zal worden geproduceerd.

Het is een uitdaging om de visie van het land tot het einde toe vol te houden als de omstandigheden zo aanzienlijk veranderen. Tony Paul, een aardoliedeskundige uit Trinidad, beschreef de veranderingen in de visie van Trinidad en Tobago, waar al 105 jaar lang olie wordt geproduceerd. Terwijl het land er altijd naar gestreefd heeft om zoveel mogelijk waarde binnen het land te houden, in plaats van de ruwe grondstoffen meteen te exporteren, heeft het in de afgelopen jaren aan focus ingeboet wat betreft het optimaliseren van upstream-ontwikkeling. Ook worden bestaande transparantienormen minder strikt gehandhaafd.

Ontdekkingen kunnen de aanzet vormen tot een nationale discussie over de ontwikkelingsplannen voor een land. Maar zij kunnen ook leiden dat het grote publiek zich fanatiek met de discussie bezighoudt en politieke strijd. Dit kan de coördinatie tussen overheidsinstanties bemoeilijken en ontwikkelingen belemmeren. Olivendsten brengen ook een vloedgolf aan belangstelling van donateurs, adviseurs en deskundigen met zich mee, aldus minister Trotman. “Men moet het hoofd bieden aan een voortdurende stroom van uiteenlopende adviezen en dit maakt het moeilijk om een standvastige koers te blijven varen. Je begint alles vanuit een ander gezichtspunt te bekijken.”

Tempo van ontwikkeling

Het optimale tempo waarin de ontwikkeling moet worden uitgevoerd werd meerdere malen tijdens de discussies besproken. In sommige gevallen wordt de tijdlijn van een project door de overheid uitgerekt van ontdekking tot productie. Alexander Huurdeman, hoofdeskundige op het gebied van gas bij de Wereldbank, wees erop dat upstream olie- en gasprojecten door overheden vaak worden ingezet als ruilmiddel voor andere investeringen (bijv. infrastructuurprojecten of energieproductie), wat tot aanzienlijke vertragingen kan leiden. Een te laag tempo creëert belemmeringen waardoor oliemaatschappijen minder geneigd zijn te investeren (en zich te verbinden aan een definitief besluit). Maar het kan ook terecht worden afgeremd om de overheid in staat te stellen de nodige capaciteit, instituten en regelgeving in te voeren en zodoende de activiteiten van de oliemaatschappij te controleren en voor een verantwoord beheer van de hulpbronnen te zorgen.

Snelle ontwikkelingen brengen weer andere problemen met zich mee. De discussie concentreerde zich op het Jubilee-veld dat in 2007 voor de kust van Ghana werd gevonden. De ontwikkeling van dit veld ging uiterst snel wat zeer gunstig was voor de kasstromen van het project. Deze snelle ontwikkeling betekende echter ook, zo legde Dr Sarpong uit, dat er niet genoeg vooronderzoek was uitgevoerd om de vondsten adequaat te beoordelen voordat men met de ontwikkeling van de velden begon. Bepaalde operationele problemen op de olievelden waar men momenteel mee te kampen heeft, zijn gedeeltelijk te wijten aan deze snelle ontwikkeling.

Interessant genoeg leidden de waarschuwingen van Beth Mitchell over een mogelijk stranden van toekomstige investeringen in de oliesector en de onvermijdelijke achteruitgang van de industrie, hoogedelgestrengde Jennifer Geerling-Simmons ertoe om te vragen of Suriname zou moeten overwegen haar oliegrondstoffen ook snel te ontwikkelen zodat er nog een markt voor is voor de vraag naar olie te veel afneemt. De CEO van Staatsolie Rudolf Elias wees erop dat er wereldwijde investeringen nodig zijn om de productiecapaciteit van olie te handhaven en aan de vraag te kunnen voldoen. In reactie op de dreigende marktonzekerheden is Staatsolie erop gericht om tot de groep goedkoopste producenten te

behoren en dat dit aan de basis ligt van al hun beslissingen. Door zo goedkoop mogelijk te werken, aldus Elias, zal Staatsolie een van de laatst overgebleven actieve bedrijven zijn.

Het managen van verwachtingen en het opbouwen van vertrouwen

Hoewel men over het algemeen optimistisch wil zijn over het enorm potentieel van olie, is het ook belangrijk dat bedrijven en overheden het publiek ook voldoende voorlichten over de bijbehorende risico's en onzekerheden. Jacqueline Khoury beschreef wat er mis kan gaan als de verwachtingen omtrent niet-commerciële vondsten niet beheerst worden aan de hand van de ervaringen in Liberia in 2012/2013. Mevr. Khoury was gedurende die tijd bestuurslid van de Liberiaanse aardoliemaatschappij NOCAL en liet aan de hand van dit voorbeeld zien hoe moeilijk het kan zijn om informatie over potentiële olievondsten goed over te brengen. De eerste informatie die African Petroleum, partner van Liberia in dit project, en de Liberiaanse overheid doorgaven over de potentiële olievondst waren gematigd en genuanceerd. Ze kondigden een 'mogelijk grote opeenhoping van olieafzettingen' aan, en wezen erop dat deze afzettingen nog nader beoordeeld zouden moeten worden om te bepalen of ze commercieel vatbaar zouden zijn. Maar omdat de overheid en het bedrijf zo veel mogelijk van de vondst wilden profiteren en daarmee de waarde van het gebied wilden verhogen, wekten ze onbedoeld ook hoge verwachtingen bij het publiek over de sector. De interne communicaties van de overheid aan het Liberiaanse publiek waren vrij voorzichtig opgesteld, maar de boodschap aan internationale investeerders was optimistischer gestemd. Het managen van twee communicatieniveaus bleek moeilijk, vooral toen de tweede bron werd aangeboord en African Petroleum de hoeveelheid 'verwachte voorraden' begon in te schatten.

De Liberiaanse pers werd enthousiast en zette onjuiste koppen op de voorpagina's van kranten. De tegenspraak van de overheid was te ingewikkeld en het publiek dacht vervolgens dat de overheid niet eerlijk jegens hen was. De pers reageerde op beschuldigende toon met koppen zoals "De overheid liegt!" Mevr. Khoury moedigde opkomende producenten zoals Suriname aan om de pers goed voor te lichten over de oliesector in het algemeen en het daarin gebruikte jargon in het bijzonder zodat zij het verschil tussen commerciële en niet-commerciële vondsten (of tussen bewezen voorraden en potentiële voorraden) en alle subtiele verschillen daartussenin aan het publiek konden uitleggen.

Duidelijke informatie en een goed beheer van verwachtingen zijn des te belangrijker wanneer men denkt aan de mogelijke teleurstellingen die zich tijdens de exploratiefase kunnen voordoen. Country manager voor Suriname van Tullow Oil, John McKenna, presenteerde gegevens over de commerciële succescijfers van olie-exploratie tussen 2012 en 2016, namelijk 31% van de totale exploratie en 7% voor de zogenaamde frontiergebieden (zoals Suriname). In de gebieden waar olie wordt gevonden is het ook belangrijk om aan het publiek duidelijk te maken dat het schip met geld niet onmiddellijk binnenkomt. De ontdekking moet eerst beoordeeld worden om te zien hoe groot het veld is, over welke soort olie het gaat en hoe productief het veld kan zijn. Als het om een commerciële vondst blijkt te gaan kunnen de exploitanten, in samenwerking met eventuele partners en de overheid (Staatsolie in het geval van Suriname), een gedetailleerd ontwikkelingsplan voor het veld opstellen waarin het tempo van de ontwikkeling, methoden voor de terugwinning van koolwaterstof, milieu-impact en andere zaken worden uiteengezet. De benodigde tijd van ontdekking van het veld tot volledige ontwikkeling kan slechts 1,5 jaar zijn (zoals in het geval van de eerste fase van het Jubilee-veld in Ghana) maar duurt meestal zo'n 3 jaar. Er zijn bovendien nog 2 à 4 jaar (of meer) nodig om het project tot uitvoering te brengen en de 'eerste olie' aan te boren, het moment waarop het veld begint te produceren. Als dit tijdschema niet aan het publiek wordt uitgelegd, kunnen mensen aan de vertraging gaan twijfelen.

De discussies tijdens het seminar onderstreepden het belang van transparantie en openheid tijdens de productiefase. Dr K. K. Sarpong, CEO van GNPC, legde uit dat dit vooral belangrijk is op het gebied van aardolieinkomsten. Hij noemde als voorbeeld de wet op het beheer van aardolieinkomsten (de 'Petroleum Revenue Management Act') die Ghana heeft ingevoerd en die beschrijft wat er gebeurt met de aardolieinkomsten die de staat ontvangt. Dit was een belangrijke maatregel om het vertrouwen van het publiek te winnen. Volgens dit systeem worden alle inkomsten op een centrale rekening bij de Centrale Bank gestort, die vervolgens een gedeelte van dit geld naar de overheidsbegroting, de aardoliemaatschappij en structurele erfgoed- en stabilisatiefondsen overschrijft. Het Comité ter bescherming van het openbare belang en de verantwoordingsplicht is een onafhankelijk orgaan dat toezicht houdt op de activiteiten die er in de sector plaatsvinden en de begroting van de aardoliemaatschappij wordt door het parlement goedgekeurd. Er zijn ook tal van maatschappelijke organisaties, met of zonder grote kennis van de sector, die toezicht houden op de in de sector werkzame organisaties.

Rayah Bhattacharji van de Stichting Projekta, de Surinaamse organisatie van burgers en NGO's, legde uit dat de maatschappelijke veld in Suriname het belang inziet van transparantie-initiatieven, maatschappelijke betrokkenheid en van de wens om zo veel mogelijk waarde van de gewonnen grondstoffen voor het land te behouden. Projekta pleit al sinds enige tijd vóór deelname van Suriname aan het transparantie-initiatief voor de winningsindustrie, het zogenaamde Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). De EITI-standaard vereist dat landen en bedrijven informatie openbaarmaken over de belangrijkste stappen die er tijdens het beheer van de olie-, gas- en mijninkomsten worden genomen. Suriname werd op 24 mei 2017 een kandidaatlidstaat en haar vooruitgang inzake de gestelde EITI-voorwaarden zullen na verloop van tijd worden beoordeeld.

De vertegenwoordiger van de SEITI-MSG-groep Mw. Joy ten Berge van het Ministerie van Financiën benadrukte dat door deel te nemen aan het transparantie-initiatief voor de Surinaamse winningsindustrie, de Suriname Extractive Industries Transparency Initiative (SEITI), de Surinaamse regering zich ertoe verplicht om de inning en uitgaven van inkomsten uit de winningsindustrie te verbeteren, om daarbij corruptie te voorkomen, het vertrouwen van het publiek te winnen, sociale gelijkheid te bevorderen en hoogwaardige investeringen aan te trekken. SEITI's openbaarmakingen geven inzicht in de inkomstenstromen die naar de begroting worden doorgeleid en in de betalingen van afzonderlijke mijnbedrijven. Als producent van mineralen en kleine olieproducent beschikt Suriname al over inkomsten die baat zouden kunnen hebben van het EITI-proces.

Het Ministerie van Financiën is momenteel ook bezig met de oprichting van het Surinaamse Spaar- en Stabiliteitsfonds (SSSF). Dit fonds zal gebruik gaan maken van strenge fiscale regels die de begroting moeten beschermen tegen volatiele grondstoffeprijzen. Als de voorspelde inkomsten hoger dan 4,4% liggen, gaan alle extra inkomsten naar het SSSF. Als de winningsinkomsten lager zijn, kan de regering de helft van het tekort uit het SSSF halen, maar mag zij dit pas na 5 jaar doen. Als er een stijging in de winningsinkomsten wordt voorspeld, mag de begroting worden opgetrokken, maar slechts tot een maximum van 4,4%. Als er een daling in de inkomsten wordt voorspeld, mag er meer besteed worden, maar slechts tot een maximum van 2% van de begroting.

Stappenplan voor institutionele veranderingen

Landen moeten over bekwame en goed bestuurde instanties beschikken om de maximale waarde uit de ontwikkeling van hun aardolievoorraden te kunnen halen. Bekwame organen kunnen de activiteiten van oliemaatschappijen beheren en bedrijven ertoe verplichten om te allen tijde aan de beste praktijken te voldoen. En deze toezichthoudende en inkomstenbeherende organen moeten zich er, op hun beurt, toe verplichten dat zij te allen tijde in het algemeen belang handelen. Er staat altijd veel op het spel wanneer men op grote schaal olie begint te produceren vanwege de grote inkomsten die ermee gegenereerd worden.

Momenteel is Staatsolie het instituut dat namens de Staat toezicht houdt op de afspraken die met de IOCs zijn gemaakt. Het voert deze rol op effectieve wijze uit, en heeft inmiddels een goed functionerende organisatiestructuur opgebouwd en haar managementcapaciteiten navenant uitgebreid.³ Het was daarom mogelijk dat de opmerkingen van de deelnemers aan het seminar blijk gaven van een groot overheids- en publiek vertrouwen in het bedrijf en er enige terughoudendheid merkbaar was om de toezichtsverantwoordelijkheden van de aardoliemaatschappij over te dragen aan een nieuwe of bestaande overheidsinstantie. Maar Staatsolie stelde ook het probleem van belangenverstremming aan de orde – namelijk dat als het instituut verantwoordelijk is voor het naleven van de petroleumovereenkomsten, zij tegelijk geen commerciële belangen in deze upstreamprojecten, zou mogen hebben. Minister Dodson vond ook dat de regelgevende en controlerende verantwoordelijkheden in de sector verduidelijkt moesten worden.

De CEO van Staatsolie Rudolf Elias liet weten dat het bedrijf van plan is om een gedeeltelijke notering na te streven op internationale beurzen, zodat het kapitaal kan aantrekken als er grote hoeveelheden olie worden gevonden. Staatsolie heeft dit kapitaal inderdaad nodig om zijn deelname in een dergelijk project te kunnen financieren. De heer Elias legde uit dat het bedrijf zijn regelgevende rol niet kon handhaven bij een eventuele beursnotering, omdat de markten geen menging van staats- en commerciële belangen zouden toestaan. “Dat zou triest zijn omdat we nu nog allebei [zowel regelgever én bedrijf] zijn. We beschikken over de regelgevende en commerciële kennis die ons aantrekkelijk maken als partner van oliebedrijven. En ja, zonder regelgevende verantwoordelijkheid verliest Staatsolie natuurlijk ook gedeeltelijk haar invloed in de Surinaamse aardolieindustrie.

Als de regelgevende rol aan een nieuwe overheidsinstantie wordt overhandigd, dan moet deze instantie ook over een goede en stevig verankerde technische bekwaamheid beschikken. Tijdens de vergadering deelde de voormalige CEO van de Ghanaanse aardoliecommissie Theophilus Ahwireng enkele lessen met de deelnemers die door Ghana geleerd waren sinds er 10 jaar geleden een grote offshore olievondst werd gedaan. Hij legde uit hoe de Aardoliecommissie (Petroleum Commission) zich een plaats wist te verwerven door zich te richten op het vinden van het juiste talent. De commissie wierf zowel expats als technisch personeel van GNPC aan, die, net als Staatsolie, tot dan toe altijd een regelgevende rol had gehad. Tomas de la Calle vertelde dat er in Colombia vergelijkbare lessen geleerd waren. Ook daar had de aardoliemaatschappij Ecopetrol haar regelgevende functie moeten overdragen aan de nieuwe instantie ANH. Net als in Ghana erkende de Colombiaanse regering dat het personeel van het agentschap concurrerende salarissen hoorden te verdienen. Om dit mogelijk te maken, moest het agentschap als

³ Hout, W. (2014), “Confidence in our own Abilities”: Suriname’s State Oil Company as a Pocket of Effectiveness’, in Roll, M. (Ed) (2014), *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*, Routledge, pp. 151–177.

onafhankelijke instantie worden opgericht en geen deel uitmaken van het Ministerie van Energie, waar de salarissen gereguleerd zijn.

Wanneer er nieuwe regelgevende instanties worden opgericht ter vervanging van een aardoliemaatschappij in diens rol als toezichthouder op de sector, dan wordt 'de regelgever de baas', zoals de heer De la Calle het uitdrukt, en dit leidt vaak tot een breuk met de nationale oliemaatschappij. De leiding van de nationale oliemaatschappij moet volledig achter de oprichting van het regelgevende agentschap staan. Maar, zoals de gevallen van Colombia en Ghana al lieten zien, is er vaak weerstand merkbaar in de gelederen van de organisaties – bijvoorbeeld wanneer een manager van de nationale oliemaatschappij het tegen de borst stuit om door een jongere beambte van het regelgevende orgaan te worden verteld dat zijn maatschappij de regels overtreedt. En toch, zo legde de heer Ahwireng uit, profiteert de staat er juist van wanneer de regelgever en de nationale oliemaatschappij op één lijn zitten en profiteert de regelgever weer meer van de operationele kennis van de oliemaatschappij en diens deelname aan vergaderingen van het exploitatiecomité wat de regelgever toegang biedt tot de industrie.

Door zich vooral op de upstream-regelgever te richten, kunnen andere staatsagentschappen daardoor soms in de schaduw worden gezet. Tomas de la Calle legde uit dat de ministeries van land, milieu en gemeenschappen ook een belangrijke rol speelden in Colombia maar dat zij echter wel met capaciteitsbeperkingen te maken hadden. Om deze beperkingen te verhelpen, bood ANH financiële steun om hun capaciteit te ontwikkelen.

Gezien de uitdagingen die het met succes uitvoeren van zulke hervormingen met zich meebrengen en het grote vertrouwen dat men in Staatsolie als nationale instantie heeft, bestond er een grote belangstelling onder de Surinaamse deelnemers voor het Maleisische model waar Petronas haar dubbele rol als commercieel bedrijf en regelgever heeft weten te behouden. Petronas is altijd een actieve nationale oliemaatschappij geweest en de dubbele rol kan dan ook gedeeltelijk worden toegeschreven aan het duidelijke toezicht dat de overheid op het bedrijf heeft.⁴ De heer Elias was van mening dat een dergelijk model ook geschikt zou kunnen zijn voor Staatsolie, maar alleen wanneer er grote hoeveelheden olie worden gevonden.

De Surinaamse overheidsinstanties zullen aanzienlijk meer werk moeten verrichten om een actievere rol in het toezicht van de sector te spelen bij een grote olievondst. Valerie Marcel, een deskundige op het gebied van nationale aardoliemaatschappijen bij Chatham House, benadrukte het risico dat de staat een te passieve rol blijft spelen in het bestuur van de nationale aardoliesector. Staatsolie zou aanzienlijke inkomsten tot haar beschikking hebben en steeds meer mogelijkheden en invloed in eigen land krijgen. Zonder een institutioneel tegenwicht dat voor het nodige toezicht en aansprakelijkheid zorgt, zet de nationale oliemaatschappij zijn positie op het spel en kan het zijn focus op het algemeen belang uit het oog verliezen. Het zou van essentieel belang moeten zijn dat overheidsinstanties tenminste gelijktijdig met de oliemaatschappij meegroeien om de toenemende macht van de oliemaatschappij in te tomen en het ter verantwoording te kunnen roepen. Suriname moet deze discussies niet langer uitstellen en er onmiddellijk mee beginnen. In de woorden van de heer Elias: “We moeten het zaad planten en het water geven.” Staatsolie kan haar verantwoordelijkheden natuurlijk niet overdragen als de overheid er op dat moment nog geen capaciteit voor heeft ontwikkeld.

⁴ Victor, D. G., Hults, D. R. and Thurber, M. C. (2011), *Oil and Governance: State-Owned Enterprises and the World Energy Supply*, Cambridge University Press.

Minister Dodson vond het daarom belangrijk dat het Ministerie voor Natuurlijke hulpbronnen en Staatsolie gemeenschappelijke doelen nastreven en dat zij er gezamenlijk aan werken deze doelen te behalen. Het opbouwen van institutionele capaciteiten en het ontwikkelen van transparantie zijn prioriteiten voor zijn ministerie. De benodigde stappen om aan de EITI-standaarden te voldoen zijn een nuttige voorbereiding voor het Surinaamse Ministerie voor Natuurlijke hulpbronnen terwijl het zijn capaciteiten ontwikkelt en zijn doelmatigheid vergroot.

Lokale arbeid

De landelijke verwachtingen over het potentieel dat een grote offshore olievondst voor de werkgelegenheid met zich meebrengt, zijn meestal te hooggespannen. Theophilus Ahwireng legde uit dat vele jongeren na de ontdekking van olie in Ghana geologische opleidingen gingen volgen maar na hun kwalificaties geen werk in de sector vonden – tot frustratie van velen. Minister Trotman zag dat dezelfde trend zich voordeed in Guyana. “We hebben tal van mensen die aardolietechniek willen studeren maar er zijn maar een paar banen op dit gebied beschikbaar. We moeten hen daarom op een verantwoorde wijze ondersteunen en ons richten op het ontwikkelen van andere vaardigheden.” Ekpen Omonbude, economisch adviseur bij het Commonwealth Secretariat, raadde het af om zich volledig op directe banencreatie te richten, aangezien dit in Nigeria minder dan 1% van alle werkgelegenheid uitmaakt, circa 1% in Namibië (inclusief mijnbouw) en 3,3% in Trinidad en Tobago. Het potentieel voor de banencreatie in de toeleveringsketen is echter aanzienlijk interessanter.

De eerste stap die Suriname zou moeten nemen, en die Staatsolie al heeft genomen, is een nagaan welk potentieel dat het land heeft om, goederen en diensten te leveren die de aardoliesector. In Ghana heeft de Petroleum Commission een dergelijk onderzoek ondernomen om te bepalen waar de echte kansen lagen. Ze verdeelden de verschillende gebieden met potentiële lokale arbeid onder in laaghangend fruit (bijv. autoverhuur of cateringdiensten), midden- en hoogwaardige segmenten. Sommige gebieden boden mogelijkheden maar hadden richtlijnen nodig om hun standaarden op te trekken (bijv. op het gebied van verzekeringen).

De discussie rond lokale arbeid onderstreepte de Surinaamse verwachtingen dat oliemaatschappijen de ontwikkeling van nationale vaardigheden voor hun rekening zouden nemen. Oliemaatschappijen investeren inderdaad in trainingsprogramma's (bijv. scholen, vaktechnische opleidingen, detacheringen in het bedrijf), maar overheidsmiddelen en -programma's blijven noodzakelijk voor een grotere impact. John McKenna van Tullow Oil benadrukte het belang om op een strategische wijze sturing te geven aan de educatieve ondersteuning van oliemaatschappijen. Overheden moeten bijvoorbeeld nadenken of zij liever de buitenlandse studie van één persoon willen betalen of hetzelfde budget inzetten voor het trainen van meerdere mensen in eigen land. Het is ook altijd zinvol om vooral overdraagbare vaardigheden te ontwikkelen die ook in andere sectoren gebruikt kunnen worden. Een lasser of elektricien die voor de oliesector is opgeleid, kan bijvoorbeeld ook gemakkelijk werk vinden in andere sectoren. Een breed aanbod van goed opgeleide vaklieden brengt op zich ook weer grote voordelen met zich mee voor de economie.

Conclusie

De discussies tijdens dit nationale seminar benadrukten de manier waarop Suriname het grootste voordeel uit de opkomende oliesector kan halen. Zoals al eerder werd opgemerkt: om waarde uit de sector te kunnen halen, zijn een goed en deugdelijk bestuur én bijbehorende capaciteiten cruciaal. Suriname heeft een bekwame regelgever nodig die het optimale ontwikkelingstempo bepaalt en die navolging van de operationele, maatschappelijke en milieunormen controleert. Het moet over een goed institutioneel controlesysteem beschikken die voor een goed bestuur van de sector zorgt, vooral als er aanzienlijke olieinkomsten bij de staatskas binnen beginnen te stromen. De noodzaak om de economie te beschermen tegen volatiele grondstoffeprijzen werd ook genoemd. Maar de discussies onderstreepten vooral het belang om waarde te creëren buiten de oliesector om, met name tegen de achtergrond van een onzekere toekomst voor de industrie en de effecten van klimaatverandering. Groei buiten de oliesector kan verwezenlijkt worden door gebruik te maken van lokale arbeid en zich te richten op indirecte netwerken zoals de toeleveringsketen, maar ook door overdraagbare vaardigheden te ontwikkelen. Waarde buiten de oliesector om wordt ook ondersteund door een goed inkomstenbeheer. Het Ministerie van Financiën is momenteel bezig met de oprichting van een onafhankelijk investeringsfonds om te voorkomen dat de overheid te afhankelijk wordt van de olieinkomsten. Door middel van haar publieke uitgaven kan de overheid ook niet-oliesectoren ondersteunen en verbeteren, zoals bijvoorbeeld landbouw en hernieuwbare energieproductie.

Communicatie was een onderwerp dat meerdere malen ter sprake kwam tijdens het seminar. Bij een eventuele olievondst, droge oliebron of een potentiële ontdekking, moeten de regering, de nationale oliemaatschappij en bedrijven hun communicatiestrategieën op elkaar afstemmen om de verwachtingen van het publiek te beheren en de nationale belanghebbenden voor te lichten over de toestand van de industrie.