

De prijs van landbouwvoorlichting

Dr. ir. A.W. van den Ban
Gen. Foulkesweg 82a
6703 BX Wageningen
Tel. 0317-412748, fax 0317-418025

Inleiding

5

De laatste jaren hebben we in veel landen grote veranderingen gezien in de landbouwvoorlichting, zowel in het denken over de wijze waarop deze voorlichting gegeven kan worden als in de organisatie van de landbouwvoorlichting. Het is niet langer normaal dat deze voorlichting alleen gegeven wordt door een dienst van het Ministerie van Landbouw en er wordt veel meer dan vroeger gestreefd naar een participatieve relatie tussen voorlichters en boeren. Dit is een reden om vandaag aandacht te geven aan deze veranderingen en te bespreken wanneer privatisering van landbouwvoorlichting wenselijk is en wanneer niet, wanneer voorlichting die gericht is op overdracht van nieuwe technologieën beter vervangen kan worden door andere voorlichtingsbenaderingen en welke andere benadering dan succesvol en in de praktijk realiseerbaar zal zijn. Bij de bespreking van deze vragen zal blijken dat het mede van het budget van de voorlichtingsorganisatie en van de wijze van betaling afhankelijk is welke voorlichtingsbenaderingen gerealiseerd kunnen worden.

In deze inleiding zal ik eerst iets zeggen over problemen in de ontwikkeling van de landbouw in ontwikkelingslanden en in Centraal- en Oost-Europa en de rol die landbouwvoorlichting kan spelen bij de oplossing van deze problemen. Vervolgens ga ik in op de financiering van deze voorlichting en de gevolgen van de gekozen wijze van financiering. Op deze wijze hoop ik een kader te geven dat door de volgende sprekers nader ingevuld zal worden.

Landbouwontwikkeling

In de afgelopen decennia heeft de groei van de landbouwproductie in de wereld ongeveer gelijke tred gehouden met de toenemende vraag naar voedsel. Alleen in Afrika is deze groei belangrijk achter gebleven bij de vraag. Er zijn echter verschillende redenen om er aan te twifelen of deze productie ook in de komende jaren voldoende kan stijgen:

- a. De vraag naar voedsel neemt snel toe niet alleen door de bevolkingsgroei, maar in veel delen van de wereld vooral door de welvaartsstijging.
- b. In de afgelopen tijd is een belangrijk deel van de groei van de landbouwproductie op een niet duurzame wijze gerealiseerd, bijvoorbeeld door meer grond in cultuur te nemen, waardoor de braakperioden korter worden en de bodemvruchtbaarheid afneemt en door meer water te gebruiken voor irrigatie dan door de regenval wordt aangevuld.
- c. In veel ontwikkelingslanden worden zeer arbeidsintensieve landbouwmethoden toegepast, maar door de welvaartsstijging wordt dit vaak niet langer rendabel. Hierdoor zal de landbouwproductie niet voortgezet kunnen worden op een deel van de huidige landbouwgrond, bijvoorbeeld op de sawahs in de berggebieden.

6

Veel meer dan in het verleden zal een toename van de productie per hectare noodzakelijk zijn. Dit vereist een vergroting van de vakkennis van de boeren. Dit is ook noodzakelijk om met de liberalisering van de wereldhandel te kunnen concurreren met boeren uit andere landen. Vakkennis gaat een steeds grote rol spelen in de concurrentiestrijd. Het is de hoofdtaak van de landbouwvoorlichting om mee te werken aan de vergroting van deze vakkennis. Hiermee krijgt de landbouwvoorlichting een belangrijkere rol in de landbouwontwikkeling dan zij in het verleden heeft gehad. Dit is ook nodig omdat onze maatschappij steeds sneller verandert. Daardoor is het voor boeren niet langer mogelijk hun problemen op te lossen alleen op basis van hun ervaring uit het verleden. Kennis ontwikkeld door onderzoekers en door innovatieve boeren is daarnaast onmisbaar geworden.

Veranderende rol van de landbouwvoorlichting

In het verleden heeft de landbouwvoorlichting een belangrijke rol gespeeld bij de verhoging van de landbouwproductie in veel ontwikkelingslanden door de invoering van nieuwe, door het onderzoek ontwikkelde, landbouwtechnieken te stimuleren, bijvoorbeeld hoog producerende en ziekten resistente rassen en kunstmest. Het blijkt nu echter dat ook andere veranderingen in de landbouw van groot belang zijn zoals:

- het management van deze technieken;
- het optimaal benutten van de schaarse hulpbronnen. Bijvoorbeeld voor welke investeringen moet de boer kiezen, als hij slechts de helft van het kapitaal heeft dat nodig is om de aanbevelingen van de voorlichters op te volgen?

- het benutten van nieuwe mogelijkheden in de markt door over te stappen op andere teelten of dieren, dus een verandering in het bedrijfssysteem;
- de relaties met de buitenwereld; de markt, de overheid, collectieve beslissingen over erosiebestrijding, e.d. Hierbij kunnen organisaties van boeren een grote rol spelen. De laatste jaren komt er snel meer aandacht voor de vraag hoe men effectieve organisaties kan realiseren.

Het zal u duidelijk zijn dat de begeleiding van dit soort beslissingen een andere benadering van de voorlichting vraagt dan overdracht van nieuwe technologieën. Het is niet langer mogelijk aan elke boer hetzelfde recept te geven, maar het wordt noodzakelijk om met de boeren te overleggen wat in hun situatie de beste oplossing is voor hun problemen. Dit vereist gewoonlijk een integratie van de kennis vanuit het onderzoek met die van de boeren en boerinnen zelf. Vooral in de zowel ecologisch als sociaal-economisch zeer diverse regenafhankelijke gebieden is deze kennis van de boeren cruciaal om een goede beslissing te kunnen nemen. Onderzoekers zijn niet in staat onderzoek te doen voor al deze variaties, maar boeren experimenteren daar wel in. Ook een nieuw bedrijfssysteem kan niet op een proefstation getoetst worden, maar alleen samen met innovatieve boeren worden ontwikkeld. De intelligentie van deze boeren is naar mijn overtuiging de belangrijkste hulpbron voor landbouwontwikkeling, die in veel ontwikkelingslanden onvoldoende benut wordt. Bovendien kan voor dit soort problemen alleen de boer en niet de voorlichter zeggen wat een goede oplossing is, bijvoorbeeld hoeveel risico hij kan en wil nemen.

Deze nieuwe benadering stelt veel hogere eisen aan de creativiteit en het initiatief van de voorlichters dan in de oude situatie waarin zij als een postbode de boodschappen door konden geven die zij tijdens hun training hadden ontvangen. Ook het leiding geven aan de voorlichtingsorganisatie wordt veel moeilijker. De taak van de leiders is niet langer de voorlichters te vertellen wat zij doen moeten, maar hen te ondersteunen bij het nemen van de juiste beslissingen voor hun situatie. Gelukkig stijgt in veel landen ook het opleidingsniveau van de voorlichters snel, maar toch is het veranderen van de bedrijfscultuur van voorlichtingsorganisaties moeilijk. Er wordt bijvoorbeeld niet altijd gevraagd welk belang de voorlichters er bij hebben om meer participatief te werken als dat hun werk moeilijker en tijdrovender maakt en tegelijk het aantal voorlichters vermindert. Groot en Kortbeek geven m.i. interessante ideeën over deze veranderingen in de voorlichting.

Betaling van voorlichting

Talrijke onderzoeken wijzen er op dat investering in een goed georganiseerde landbouwvoorlichtingsdienst een hoog rendement op kan leveren. Luning geeft een beknopt overzicht van dit onderzoek. Een oorzaak van dit hoge rendement is dat als een boer wat nieuws leert hij niet alleen hier zelf gedurende vele jaren van kan profiteren, maar gewoonlijk deze kennis ook door geeft aan andere boeren. Dit maakt het economisch rendement van voorlichting veel hoger dan bijvoor-

beeld dat van subsidies voor kunstmest, maar het politieke rendement kan lager zijn mede omdat veel boeren in ontwikkelingslanden zich nog niet realiseren hoe waardevol vakkennis voor hen kan zijn. Een moeilijkheid bij onderzoek naar het rendement van investeringen in voorlichting is dat voorlichting slechts één van de instrumenten is om landbouwontwikkeling te bevorderen en het effect hiervan ook afhankelijk is van andere instrumenten, zoals onderzoek, onderwijs en toegang tot markten.

Gezien het hoge rendement dat voorlichting kan hebben, kan men zich afvragen of een land zich kan veroorloven hier weinig in te investeren. Toch zijn er in deze tijd tal van regeringen die sterk op deze voorlichting bezuinigen. Ten dele omdat men ernstige budgetproblemen heeft, maar ook omdat deze voorlichting lang niet overal goed georganiseerd is en zich niet snel genoeg aanpassend aan veranderende omstandigheden. Dit is een reden dat nu een belangrijk deel van overheids- en donorbudgetten voor voorlichting naar NGO's gaan, die flexibeler kunnen werken dan overheidsdiensten. Toch begint de twijfel of dit de juiste weg is te groeien. Een andere mogelijkheid is dat de gebruikers voor de voorlichting betalen. Tacklen zal ingaan op de voor- en nadelen van deze mogelijkheid. Mijn indruk is dat men bij de Wereldbank vaak goede inzichten heeft in de voordelen van deze privatisering, maar vergeet te analyseren wat de nadelen hiervan zijn.

8

Bennett van de USDA heeft verschillende redenen genoemd, waarom het voor de overheid verstandig kan zijn te investeren in landbouwvoorlichting, zoals:

- consumenten profiteren hier vaak meer van dan boeren, omdat door de grotere productie de prijzen lager worden;
- het kan een effectieve methode zijn om armoede te bestrijden;
- goede voorlichters leren veel van boeren, die nieuwe methoden aanpassen aan de specifieke situatie van hun bedrijf en nieuwe bedrijfssystemen ontwikkelen. Als deze boeren moeten betalen om dit aan hun voorlichter te vertellen, droogt deze onmisbare bron van informatie op;
- ook allerlei andere vormen van onderwijs worden voor een groot deel door de overheid betaald.

In deze discussie wordt weinig aandacht gegeven aan het feit dat stijging van de arbeidsproductiviteit door voorlichting het mogelijk maakt met minder mensen voldoende voedsel te produceren. In een land met een grote werkloosheid heeft dit andere gevolgen dan in een land met een tekort aan arbeidskrachten.

Specifieke problemen in Centraal- en Oost-Europa

In deze landen was er in het verleden vaak een rechtstreeks contact tussen onderzoekers en managers van kolchozen en sovchozen. Nu veel van deze bedrijven verdeeld zijn onder de voormalige grondeigenaren of de arbeiders, ontstaat er een dringende behoefte aan voorlichting van deze nieuwe boeren, die vaak moeten le-

ren om van arbeider ondernemer te worden. Het gaat hier dus niet om het verbeteren van een bestaande voorlichtingsorganisatie, maar om het ontwikkelen van nieuwe organisatievormen. Daarmee kunnen ook nieuwe wegen in geslagen worden, waar we in West-Europa nog niet aan toe zijn, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de snelle ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie.

Voorlichting is gebaseerd op het vertrouwen van de boer, dat de voorlichter bereid en in staat is hem te helpen zijn eigen doelen te realiseren. Dit vertrouwen ontbreekt vaak in deze landen, omdat er weinig voorlichters te vinden zijn, die voldoende ondernemer zijn om een boer te kunnen leren hoe zij hun inkomen kunnen vergroten. Voorlichters met landbouwtechnische deskundigheid kunnen vaak gevonden worden onder de specialisten van de vroegere grote bedrijven. Zij hebben meestal weinig vertrouwen van de vroegere arbeiders, enerzijds omdat zij opdrachten van de partij moesten doorgeven, die landbouwtechnisch duidelijk onjuist waren, en anderzijds omdat zij in het verleden hun eigen belang vaak hebben laten gelden boven het belang van de werkers.

Een ander probleem in deze landen is vaak het ontbreken van een infrastructuur voor de voorziening met productiemiddelen en de afzet van producten. In theorie zou dit opgelost kunnen worden door coöperaties te vormen, maar boeren hebben daar goed geleerd dat coöperaties niet in hun belang werken. Deze problematiek wordt door Houterman verder uitgewerkt.

9

Conclusie

Er is geen standaard oplossing voor een effectieve organisatie en betaling van landbouwvoorlichting, maar het is nodig voor elke situatie een oplossing te zoeken, die in die situatie goed kan werken. We hebben er voor gekozen om op deze dag vooral aandacht te geven aan twee gebieden waar het bijzonder moeilijk is een goede oplossing te vinden. Wij hopen U te stimuleren om hierover mee te denken, zowel vanmiddag in de discussiegroepen als later.