

LANDBOUWONTWIKKELING IN DE ARME LANDEN

Enige algemene opmerkingen

**Afscheidscollege
uitgesproken door prof.ir. A. Franke
op 1 oktober 1981**

LANDBOUWONTWIKKELING IN DE ARME LANDEN

Enige algemene opmerkingen

Dames en Heren,

Landbouwontwikkeling is een moeilijk en ingewikkeld proces. Over de noodzaak van verhoging van de voedselproductie in de Derde Wereld is de laatste jaren veel gesproken. Er is ook veel gebeurd, maar de toestand is nog verre van rooskleurig. Er is een gevoel van teleurstelling over wat bereikt is. Toch is in de periode 1969-1979 de totale voedselproductie, maar ook de totale landbouwproductie, in de gezamenlijke ontwikkelingslanden met circa 30% toegenomen, tegen ruim 20% in de rijkere landen. Op zichzelf dus een enorme prestatie van de ontwikkelingslanden. De teleurstelling hangt echter samen met verschillen in toename van de bevolking, waardoor de voedsel- en landbouwproductie per hoofd van de bevolking in de ontwikkelingslanden gemiddeld niet of nauwelijks zijn gestegen, en in de rijke landen daarentegen wél, namelijk met ruim 10%.

Landbouwontwikkeling omvat echter veel meer dan voedselproductie of landbouwproductie. De mensen die in de landbouw werken vormen in de arme landen veruit de grootste groep en het hoofdelijk inkomen is lager dan in andere sectoren wordt verdiend. Alleen al vanuit deze gegevens kan gesteld worden dat landbouwontwikkeling gericht is of gericht moet worden op het bevorderen van het inkomen en het welzijn van de werkers in de landbouw, omdat het zo vele, relatief arme mensen betreft.

Door de snelle bevolkingsgroei en het achterblijven van de vraag naar arbeidskrachten neemt de werkgelegenheid relatief af. Ondanks migratie naar de steden is het werkloosheidsprobleem óók op het platteland een probleem dat steeds knellender naar voren komt. De vraag rijst dan ook of niet veel stelselmatiger gezocht moet worden naar werkgelegenheid buiten de landbouw maar op of nabij het platteland. De noodzaak daarvan staat voor mij vast. Het is echter niet zozeer een onderwerp van landbouwontwikkeling, maar van plattelandsonwikkeling.

Landbouwontwikkeling zie ik dus als een beperkter begrip dan plattelandsontwikkeling. "*Part-time farming*", dat wil zeggen een deel van de tijd besteden aan het eigen landbouwbedrijf en voor de rest aan andere activiteiten die inkomen opleveren, komt echter al zoveel voor, dat het de vraag is of het onderscheid tussen landbouw- en plattelandsontwikkeling op den duur nog zinvol is.

Voor deze lezing wil ik de nadruk leggen op het belang van zowel produktieverhoging als toename van de werkgelegenheid binnen de landbouw. Deze onderwerpen houden nauw verband met ontwikkeling van inkomens en bestrijding van honger of ondervoeding. Andere doeleinden, zoals het verkrijgen van deviezenopbrengsten, laat ik dus thans buiten beschouwing.

Vele onderzoekers, zowel plantkundigen, bodemkundigen als cultuur-technici hebben gewezen op de grote potentiële mogelijkheden van produktieverhoging, indien alleen gelet wordt op klimaat, bodem en beschikbaarheid van water. Daarbij is doorgaans nadrukkelijk gesteld dat deze conclusies getrokken zijn zonder in rekening te brengen de sociale en economische factoren, zoals prijzen en mogelijkheden van een rendabele afzet van landbouwprodukten.

Er is wèl op gewezen dat de potentiële produkties alleen bereikt kunnen worden bij andere bedrijfsvoering en dat, bijvoorbeeld, in ontwikkelingslanden grotere kunstmestgiften noodzakelijk zijn, in vergelijking met het huidige niveau van bemesting.

De conclusies zijn ten dele gebaseerd op resultaten van landbouwproefstations, maar ook op kennis, ontleend aan de theoretische teeltkunde. Men kan echter niet stellen, hetgeen nogal eens gehoord wordt, dat het landbouwkundig onderzoek zo ver gevorderd is, dat het vooral gaat om de toepassing van bestaande kennis en dat verder onderzoek - althans voorlopig - niet of nauwelijks meer nodig is. Ook op proefstations wordt het theoretisch mogelijke opbrengstniveau slechts incidenteel behaald. De resultaten van de proefstations zijn bovendien van de dáár aanwezige klimatologische, bodemkundige en hydrologische factoren afhankelijk en zijn niet overal gelijk.

De omstandigheden tussen de landen en binnen een land tussen de regio's zijn zó verschillend, dat aangepast regionaal onderzoek niet gemist kan worden. Hoe belangrijk internationale onderzoekstations

ook mogen zijn, voor dit landelijk en regionaal (aangepast-) onderzoek zijn landelijke en regionale onderzoekcentra van goed niveau onmisbaar.

Willen de resultaten echter vrucht afwerpen, dan moeten zij toepasbaar zijn voor de boeren en in het belang zijn van die boeren en hun families. De ontwikkeling van de landbouw in Nederland is gegrondvest op landbouwonderzoek, -voorlichting en -onderwijs; op de goede communicatie, direct of indirect, tussen landbouwbedrijf en onderzoeker.

Productieverhoging of meer werkgelegenheid in de landbouw kan alleen tot stand komen indien boeren hun bedrijfsvoering veranderen. En dat kan men niet verwachten indien boeren niet het idee hebben dat deze veranderingen ook hen of hun familie ten goede komen.

Bij mijn intree-rede in 1969 heb ik al gesteld dat eerst bekend moet zijn *"waarom een boer boert zoals hij boert"*. Pas daarna kan men zinvol adviezen geven aan boeren om hun bedrijfsvoering te veranderen. Dit vraagt een veel grotere aandacht voor de sociale en economische vraagstukken waarmee boeren op hun bedrijf, in hun dorp, te maken hebben. Vooral bij het internationale onderzoek, aanvankelijk sterk biologisch-technisch gericht, wordt de laatste jaren veel meer aandacht besteed aan de sociale en economische factoren die het beslissingsproces in de landbouw beïnvloeden.

Ik ben echter van mening dat tekort aan kennis op dit gebied één van de belangrijkste oorzaken is van het verschil tussen wat er in feite wel of niet verandert in de landbouw en wat we zo graag gewild of gehoopt hebben. Teleurstelling als gevolg van niet realistische, niet goed gefundeerde verwachtingen.

Inzicht in de diverse landbouwsystemen en in de maatschappelijke structuren die daarbij een rol spelen is echter niet de enige factor van belang.

Zo kan men zich af vragen of landbouwontwikkeling ooit goed van de grond komt, indien er geen organisaties zijn van boeren en boerinnen die in voldoende mate de eigen nationale regeringen wijzen op eigen belangen en de belangen van de landbouw vanuit nationaal oogpunt. De diverse boerenorganisaties, de organisaties van plattelandsvrouwen hebben in Europa baanbrekend werk in dit opzicht verricht.

. In de meeste ontwikkelingslanden ontbreken deze organisaties of zijn zwak ontwikkeld. Ze worden veelal niet door de overheid bevorderd, wellicht uit vrees voor het oproepen van oppositionele of revolutionaire krachten.

Maatregelen, genomen in het kader van het landbouwbeleid, moeten vaak voorbereid, uitgevoerd, of gecontroleerd worden door gespecialiseerde organisaties of instituties, zoals op het gebied van onderwijs, onderzoek, voorlichting, coöperatie, krediet of handel in landbouwprodukten.

Het effect van maatregelen wordt in grote mate bepaald door de capaciteit en de bereidheid van deze organisaties de maatregelen goed uit te voeren. De capaciteit wordt niet alleen bepaald door het aantal medewerkers, het niveau van opleiding en de beschikbare financiële middelen. De bereidheid tot medewerking, de motivatie, wordt mede bepaald door het gevoelens welke waarde men van hogerhand hecht aan het slagen van de maatregel. Er is in het verleden al zoveel aangezwengeld en later in de slof geraakt, dat er vaak sprake is van een matheid, een gereserveerde houding t.o.v. nieuwe ideeën, nieuwe uitvoeringsvoorschriften.

Daarbij komt dat, indien een instituut (of een organisatie) weinig resultaten geeft door welk tekort dan ook, dit instituut veelal een lagere status krijgt. Dit vermindert de bereidheid van nationale regeringen om maatregelen te nemen om kwantitatief of kwalitatief tot verbeteringen te komen. Bovendien vragen deze maatregelen tijd en de resultaten zijn, vooral in het begin, weinig spectaculair.

Teleurstellende resultaten van landbouwbeleid zijn dan ook voor een zeer groot deel te wijten aan zwakte van organisaties, gebrek aan motivatie, en de grote moeilijkheid daarin verbetering te brengen.

In het voorgaande is nadruk gelegd op slechts twee onderwerpen, nl. werkgelegenheid en produktie in de landbouw. Argumenten om deze onderwerpen een speciale plaats te geven zijn niet genoemd, maar volgen hierna.

De werkgelegenheid

In Nederland is werkgelegenheid bevorderen vrijwel identiek met arbeidsplaatsen scheppen. Iemand is wel of niet werkloos. Een arbeidsplaats erbij is meer werkgelegenheid. Maar indien iemand 100 dagen per jaar werkt en hij krijgt de gelegenheid 150 dagen per jaar te werken, dan is wel de werkgelegenheid bevorderd, maar er is geen arbeidsplaats bijgekomen.

Het kenmerk van ontwikkelingslanden is, dat vele mensen, werkzaam in de landbouw, op bepaalde tijden van het jaar vol bezet zijn, maar op andere tijden geen produktief werk van betekenis kunnen vinden. Lukt het om deze mensen méér arbeidsproduktieve dagen per jaar te laten maken, dan wordt zonder enige twijfel de werkgelegenheid bevorderd, maar er komt geen arbeidsplaats bij. Het zaaien van nieuwe variëteiten, meer kunstmest, meer wieden, meer oogsten en oogst transporteren kan van invloed zijn op de werkgelegenheid. Maar het betekent bij kleine bedrijven in wezen dat bestaande werkkrachten meer werk krijgen, meer inkomen, maar vraagt geen extra arbeidskrachten.

Het probleem van de ontwikkelingslanden is echter de toename van het aantal beroepskrachten. Zelfs indien het geboortecijfer buiten beschouwing wordt gelaten, moeten we rekenen met de bestaande kinderen van 0-15 jaar, die binnen 15-20 jaren een bestaan willen hebben, een beroep willen uitoefenen, en dat geldt niet alleen voor de jongens.

Natuurlijk vallen er arbeidsplaatsen vrij, vooral van mensen boven, zoiets als, 50 jaren. Maar dat aantal is in ontwikkelingslanden, gezien de demografische structuur, aanzienlijk lager dan het aantal nieuwe, jeugdige arbeidskrachten. Er is reeds op grote schaal werkloosheid, maar het probleem is vooral dat deze werkloosheid eerder toe- dan afneemt.

Er zijn dus in deze landen duidelijk twee problemen. De bestaande arbeidskrachten meer werkgelegenheid bieden en aan nieuwkomers (meer) arbeidsplaatsen bieden.

Als dat nu niet gelukt - en dat is in het algemeen het geval - wat zien we dan? Soms opvang door de familie. Het leed wordt gezamenlijk gedeeld.

Maar dat leidt tot tekort aan middelen voor basisvoorzieningen, zoals voedsel, kleding, behuizing... etc.

Gebrek aan werkgelegenheid - in welke vorm dan ook - hangt nauw samen met gebrek aan basisvoorzieningen, zoals voedsel.

Ondervoeding neemt dan ook eerder toe dan af. Voedselhulp, in de vorm van gratis of goedkoop voedsel verstrekken, is een noodoplossing en kan zelfs averechts werken op de stimulans de eigen productie op te voeren. Voldoende inkomen, voldoende werkgelegenheid, is de enige oplossing om structureel honger en ondervoeding te bestrijden, en om voldoende basisvoorzieningen veilig te stellen, die veel méér omvatten dan alleen maar voedsel. Dit geldt vooral voor de arme landen, die niet in staat zijn, zoals bv. Nederland, door inkomensoverdrachten de armere bevolkingsgroepen in voldoende mate te steunen.

Door bevordering van de werkgelegenheid een centraal thema te noemen voor ontwikkelingslanden - en in feite ook voor vele rijke landen - wijzen we dus niet op arbeid adelt, op arbeid als doel op zichzelf. Het gaat om beloonde arbeid, inkomensvorming en inkomensverdeling en besteding van inkomen. Daarbij spelen directe noden een rol, maar ook uitgaven om de kinderen meer kansen te geven dan de ouders hebben gehad. De grote aandacht van ouders, de offers die ze ook nú al brengen, voor onderwijs van de kinderen moeten in dit licht worden gezien.

Wat zijn nu de mogelijkheden op het gebied van méér werkgelegenheid scheppen. In een arm land met 80 à 90% van de bevolking werkzaam in de landbouw, mag de industriële activiteit verdubbelen maar het absolute aantal mensen dat daar werk vindt is ten opzichte van het totale aanbod gering.

Was 50% van de bevolking werkzaam in de industrie, dan was de situatie beter, maar juist in ontwikkelingslanden waar de industriële sector klein van omvang is, kan men niet verwachten dat industriële ontwikkeling op korte termijn de oplossing biedt. Er is in feite geen enkele sector die de oplossing geeft van het werkgelegenheidsprobleem.

Dit is één, maar niet het enige, argument voor harmonische ontwikkeling van alle sectoren, landbouw, mijnbouw, diensten en industrie. Ook de landbouw zal dus in haar ontwikkelingsprogramma bevordering van de werkgelegenheid tot doel moeten hebben.

Wat zijn de mogelijkheden?

- a. Meer grond in cultuur nemen, die tot op heden niet of zeer extensief in cultuur was. Landaanwinning dus, samengaan met het stichten van nieuwe bedrijven ("land-settlement").
- b. Meer gewassen telen per ha, door de "braak" te verminderen of door twee of meer gewassen per jaar te verbouwen (opvoeren van de gewasintensiteit).
- c. Binnen het bestaande gewaspatroon meer arbeid besteden aan de voortbrenging van deze gewassen (meer arbeid per ha, zonder het gewaspatroon te veranderen).
- d. Het gewaspatroon veranderen en meer arbeid vragende gewassen verbouwen.

In feite betreffen a en b uitbreiding van het bebouwde areaal en c en d arbeid per ha.

Er zijn óók in de veehouderij nog mogelijkheden, zoals melkvee t.o.v. vee voor vleesproduktie, meer aandacht voor de varkens- of pluimveeteelt.

Tenslotte is er nog een mogelijkheid grote extensieve bedrijven door landhervorming om te zetten in kleine arbeidsintensieve bedrijven.

Uitbreiding van het landbouwareaal biedt in vele streken van Afrika en Latijns-Amerika nog mogelijkheden, maar deze mogelijkheden zijn uiterst beperkt in de dichtbevolkte gebieden van Azië.

Terugdringen van de braak is in vele gebieden alleen mogelijk indien door bemesting de vruchtbaarheid van de grond op peil wordt gehouden, terwijl soms ook extra aandacht voor onkruidbestrijding nodig is. In tal van gevallen is dit bedrijfseconomisch niet rendabel.

De teelt van twee of meer gewassen biedt in sommige streken nog ruime mogelijkheden, maar vragen grondig vóóronderzoek, grote investeringen en zorgvuldig beheer. Het tempo waarmee deze werken uitge-

voerd kunnen worden is beperkt, soms door tekort aan kapitaal, maar meestal door tekort aan voor dit werk goed opgeleide krachten.

Meer arbeid binnen het bestaande gewaspatroon zal niet zozeer arbeidsplaatsen scheppen, maar kan van belang zijn voor de bestaande arbeidskrachten om meer werkdagen te maken en meer inkomen te verkrijgen.

En ten slotte zijn de meer arbeidsintensieve gewassen doorgaans niet de granen, maar de vezelgewassen (katoen, jute, sisal), de boom- en struikgewassen (zoals thee), en gewassen zoals groente, fruit, soms ook cassave. Voor de meeste van deze gewassen is de toename van de vraag beperkt en dus ook de mogelijkheden voor uitbreiding van de teelt.

Een somber beeld dus. Vooral voor die landen waar uitbreiding van het areaal weinig perspectief biedt. Maar dat neemt niet weg dat in ieder landbouwontwikkelingsplan alle mogelijkheden de revue moeten passeren. Bodemkundig en hydrologisch onderzoek moeten aan het licht brengen waar nieuwe mogelijkheden liggen, zowel van uitbreiding van het areaal als van opvoering van de gewasintensiteit.

Landbouwontwikkeling dient geïntegreerd te zijn op een sectorplan, waarin onder meer de potentiële produktiemogelijkheden en alternatief gebruik van de grond is aangegeven.

Gebrek aan kennis kan tot gevolg hebben dat een deel van de aanbevelingen toch betrekking moeten hebben op verder onderzoek om in latere jaren een beter fundament te hebben voor landbouwplanning.

In de ogen van de meeste Nederlanders is het bovenstaande logisch. Werkgelegenheid is een dagelijks onderwerp. Hulp aan de armen is een basisbegrip voor christenen en ex-christenen, past in het humanisme en de theoretische grondslagen van het communisme. Dat de praktijk vaak afwijkt van de religie of de theorie is bekend, maar de politieke ideeën gaan méér uit van de theorie dan van de werkelijkheid.

Vergeten wordt vaak dat de maatschappelijke filosofieën in andere landen op andere grondslagen berusten. De mohammedaanse en boeddhistische religie kennen andere waarde-oordelen. Een gevoel van fatalisme of de opvatting dat het leven hier op aarde mede bepaald is door vroeger leven, kan tot andere opvattingen leiden dan wij - in doorsnee - in Nederland hebben.

Onze opvatting over het belang van het werkgelegenheidsprobleem behoeft dan ook niet gedeeld te worden door regeringen van ontwikkelingslanden. Dit kan berusten op het belang van de rijkere en machtigen in die landen om hun eigen positie te verdedigen, te stabiliseren of zelfs te versterken. Deze mening moet echter afgewogen worden tegen de verklaringen die berusten op culturele verschillen, verschillen in waarde-oordelen.

Het werkelijke beleid t.a.v. de werkgelegenheid wordt dus in hoge mate bepaald door de nationale opvattingen. Teleurstellende resultaten op het gebied van de bevordering van de werkgelegenheid in de landbouw kunnen het gevolg zijn van enerzijds onrealistische, te hoge verwachtingen, maar ook van andere opvattingen ten aanzien van het belang van het onderwerp werkgelegenheid.

Voedselproductie

Het tweede onderwerp was produktie en dan met name voedselproductie. Ook daarvan werd het belang wel genoemd, maar nog onvoldoende met argumenten onderbouwd.

Als hoofdreden wordt veelal genoemd het achterblijven van de groei van de lokale produktie t.o.v. de vraag, en als gevolg daarvan de toenemende importen, vooral wat de granen betreft. De daarvoor benodigde deviezen zijn niet beschikbaar voor andere importen zoals voor investeringsgoederen, nodig om andere sectoren te ontwikkelen. Bovendien, de afhankelijkheid van andere landen inzake basisvoedsel verhoogt de kwetsbaarheid, vermindert de "self-reliance". Er wordt minder aandacht gegeven aan het argument dat verhoging van de voedsel- en landbouwproduktie de enige mogelijkheid is om tot hogere inkomens in de landbouw te komen.

De besteding van deze hogere inkomens door produktieverhoging bevorderen bovendien de vraag naar goederen en diensten geproduceerd in andere sectoren.

De vraag waarom de voedselproduktie niet sneller is toegenomen is in zijn algemeenheid niet te beantwoorden. Daarvoor zijn de verschillen tussen de landen en tussen de regio's per land te groot.

Er is echter één factor, die in vrijwel alle ontwikkelingslanden speelt en dat is de lage prijs die boeren voor voedselprodukten ont-

vangen. Dit houdt verband met het streven van vrijwel alle regeringen de kosten van levensonderhoud in de steden zo laag mogelijk te houden, teneinde ook de lonen laag te houden. Dit houdt nauw verband met het streven stedelijke ontwikkeling te bevorderen; op zich wel begrijpelijk gezien de snelle groei van de steden. Verhoging van voedselprijzen bij handhaving van de lonen leidt tot onrust, vooral in de steden. De politieke invloed van het stedelijk milieu is aanzienlijk groter dan die van het platteland. Door subsidie de prijzen laag houden is uiterst kostbaar en daarom ook niet aan te bevelen.

In een groot aantal ontwikkelingslanden worden de prijzen van basisvoedsel gedrukt doordat de handel in deze produkten geheel of in belangrijke mate loopt via staatsorganisaties die lage prijzen nastreven. De meeste ontwikkelingslanden kennen echter ook een door de overheid vastgestelde wisselkoers, zodanig dat de eigen munt is overgewaardeerd, waardoor bij export en import te weinig lokale munt wordt ontvangen, resp. betaald. Dit drukt de lokale prijs, indien de regering geen heffingen of subsidies zou toepassen bij invoer resp. uitvoer.

Heffingen bij invoer worden op grote schaal toegepast en vormen een belangrijke bron van inkomsten voor de regeringen in ontwikkelingslanden. Maar bij invoer van basisvoedsel wordt deze heffing doorgaans achterwege gelaten, waardoor de lokale prijs 30 à 50%, soms nog meer, beneden de prijs ligt die bij een meer reële waardeverhouding tussen lokale munt en bv. de US dollar betaald had moeten worden.

De af-boerderij prijzen worden nog extra lager door de hoge transportkosten naar de steden. Voeg daaraan toe dat in vele jaren de wereldhandel in granen het karakter heeft van een overschotten-markt met als gevolg een sterk verlaagde wereldmarktprijs.

Zo verkoopt de EEG tarwe ver beneden de kostprijs. Het is beslist geen toeval dat graanoverschotten ontstaan in de rijke landen, die de landbouw protegeren, en dat tekorten ontstaan in de landen die de landbouw in feite achterstellen t.o.v. de andere, in de steden geconcentreerde, sectoren.

Wellicht is een oplossing voor de ontwikkelingslanden om de voedselproductie te verhogen enerzijds de af-boerderij prijzen voor basisvoedsel te verhogen en anderzijds voor de armeren een programma te

hebben van prijssubsidies of het verstrekken van voedselbonnen; een beperkt en minder kostbaar subsidieprogramma. Dit soort programma's zijn verre van eenvoudig. Selecteren wie er wel of niet van mag profiteren is moeilijk. "*Lek-verliezen*" zijn onvermijdelijk.

India kent de zogenaamde "*fair price*" shops. Sri Lanka werkt sinds enige tijd met voedselbonnen. Over de werking en uitwerking van dit soort programma's is mij weinig bekend.

Er zou meer aandacht aan besteed moeten worden indien er bewust gestreefd zou worden naar beter lonende af-boerderij prijzen voor basisvoedsel. Het is dus geen eenvoudige opgave om enerzijds te komen tot een producentenprijs die de voedselproductie stimuleert, en anderzijds tot een consumentenprijs die ook voor de armeren betaalbaar is.

Een goed prijsbeleid is overigens niet alleen gericht op het gemiddelde prijsniveau, maar ook op het tegengaan van grote prijsfluctuaties. Zekerheid is een factor die ook voor de boeren in ontwikkelingslanden van belang is.

Prijsbeleid is uiteraard niet het enige beleid dat van belang is voor landbouwontwikkeling. Een goede infrastructuur, waaronder ook de wegen vallen, kan de kosten drukken van aanvoer van bedrijfsmiddelen en het transport van landbouwprodukten. Het effect echter van onderzoek, voorlichting en onderwijs t.a.v. te veranderen bedrijfsmethoden is uiterst beperkt indien het prijsbeleid niet gericht is op reële prijzen, maar op door de staat zelf beïnvloede prijzen die onder dit reële niveau liggen.

De doelgroepen

Het begrip doelgroepen wordt in Nederland veelvuldig gebruikt. Het beleid bij ontwikkelingssamenwerking richt zich vooral op de armen, liefst op de armsten der armen.

De armsten helpen ligt voor de hand. Maar, hoezeer het mij ook spijt, ik zie de mogelijkheden voor meer werk, meer inkomens via landbouwontwikkeling beperkt, te beperkt t.o.v. de noden.

Hoewel ik dus vind dat we alles moeten doen wat redelijkerwijs mogelijk is via landbouwontwikkeling, vrees ik dat het stelselmatig zoe-

ken en bevorderen van werkgelegenheid buiten de landbouw "broodnodig" is. Mijn gedachten gaan daarbij vooral in de richting van huisnijverheid, kleine ambachtelijke of klein-industriële bedrijvigheid op het platteland, om additioneel inkomen te scheppen voor hen die in de landbouw geen volledig bestaan meer hebben. Het bewust bevorderen van "part-time" boeren.

Bevordering echter van de kennis, nodig voor landbouwontwikkeling blijft van belang. Dit vraagt vorming van zowel middelbaar als hoger geschoold personeel, het bevorderen van hun ontplooiingsmogelijkheden, ook al behoort deze doelgroep niet tot de allerarmsten.

Sterker nog, de resultaten van hun werk, op het gebied van de landbouw, zullen de grotere boeren eerder aanspreken dan de landarbeiders of zeer kleine boeren, die hoofdzakelijk voor eigen gezin produceren en dan nog via neveninkomsten voedsel moeten aankopen.

Ik noem bewust grotere boeren, omdat het onderscheid grote versus kleine boeren een veel te rigoreuze indeling is in slechts twee groepen.

Het zijn de grotere boeren die thans reeds voor de markt produceren en hun beleidsoverwegingen mede baseren op hogere produkties, hogere prijzen, hogere bedrijfsinkomsten. De grootste boeren buiten beschouwing latend behoren ze niet tot de "rijksten in den lande". Aangezien deze boeren bovendien in de meeste landen een hoog percentage - veelal meer dan 50 à 60% - van het lokale areaal in cultuur hebben en een nog hoger percentage van het totaal verhandelde produkt voortbrengen, is deze groep boeren de doelgroep wanneer het gaat om produktieverhoging voor de stedelijke bevolking.

Produktieverhoging bij landarbeiders en zeer kleine boeren is wel degelijk van belang, maar zal eerder effect hebben op de eigen zelfvoorziening dan die voor de sterk groeiende stedelijke bevolking.

De exclusieve aandacht aan de armsten der armen roept bovendien de vraag op of het reëel mogelijk is programma's of projecten te vinden die uitsluitend die groep ten goede komt.

Op het platteland vormen zij wellicht een grote groep, maar geen geïsoleerde groep. Ze maken een onderdeel uit van een dorpsleven en hebben banden en verbanden met anderen in deze samenle-

ving. Het is dus de vraag of specifieke programma's voor de allerarmsten een kans van slagen hebben, indien de bestaande sociale structuren deze programma's niet volledig ondersteunen, of erger nog, zich daartegen verzetten. Men kan dan wel zeggen *"de sociale structuren deugen niet en moeten veranderd worden"*. Maar dat is geen taak voor buitenlanders.

Ik betwijfel dus of het zinnig is de armsten van de armen als enige doelgroep te zien en hulpprojecten op dit criterium te beoordelen. Het zou kunnen leiden tot één doel, meer werkgelegenheid, en afbreuk doen aan een ander doel, produktieverhoging. Bovendien is het niet bekend of men reëel die armste doelgroep kan bereiken en hoe dat dan moet.

De bilaterale hulp aan ontwikkelingslanden

In de armere ontwikkelingslanden waaraan Nederland haar grootste aandacht aan besteedt, ligt het percentage van de hulp gericht op de landbouw ver beneden het percentage van de bevolking werkzaam in de landbouw. In de orde van grootte van 65 tot 75% van de hulp wordt aan andere activiteiten besteed.

Komt dit nu door de invloed van ontvangende landen, met hun nadruk op stedelijke ontwikkeling of door de veelheid van criteria waaraan hulpprojecten naar Nederlandse maatstaven moeten voldoen? Een andere reden kan zijn de grote beschikbare bedragen, die eenvoudiger toe te wijzen zijn voor niet-landbouwkundige projecten, vooral indien een stelselmatig landbouwontwikkelingsplan ontbreekt.

Er zijn meer vragen te stellen. Waarom is het accent zo zeer komen te liggen op bilaterale hulp, dus hulp van land tot land? Is deze vorm van hulp zoveel doelmatiger dan multilaterale hulp: hulp via de organen van de Verenigde Naties, van de Wereldbank.... etc.? Is er ooit onderzoek gedaan naar de effectiviteit van bilaterale hulp t.o.v. andere vormen van hulp? Is er ooit gekeken of Nederland met haar eisen het zoveel beter doet dan andere landen, met andere eisen? Is er in voldoende mate kwaliteitscontrole op het *"geleverde produkt"*?

Ik heb het gevoel, dat het Nederlandse bilaterale ontwikkelingsbeleid sterk berust op Nederlandse politieke ideeën, en onvoldoende op

wetenschappelijk onderzoek of deze ideeën realiseerbaar zijn, wat wel bereikt kan worden en wat niet.

Er worden hier en daar wel evaluatiestudies uitgevoerd, maar een stelsmatig onderzoek naar door Nederland of andere landen uitgevoerde hulpprojecten ontbreekt. Er is, ook bij ontwikkelingswerkers, een duidelijk gevoel van onbehagen over de bereikte resultaten, ondanks alle inspanning. Dit roept weer gedachten op het anders te doen. De projecten moeten kleinschalig zijn, de bevolking moet er in participeren, inschakeling van meer algemeen georiënteerde ontwikkelingswerkers in plaats van technici of andere gespecialiseerde krachten. Multidisciplinair werk wordt gepropageerd, zonder daarbij aan te geven wat dit inhoudt, en welke eisen dit stelt aan organisatie, maar ook aan instelling en kennis van de medewerkers.

Ik heb aan het begin reeds gesteld dat een grondige kennis van en begrip voor de boer een noodzaak is. Participatie van de boer in de ontwikkeling van gedachten over veranderingen hebben alleen zin indien de boer voldoende kennis heeft om te kunnen oordelen. Dat betreft veelal wel kleine veranderingen in zijn bedrijfssysteem. Maar het wordt veel moeilijker wanneer het gaat over drainage, irrigatie of in het algemeen de introductie van iets nieuws.

Waar participatie van de boer mogelijk is, dient dit te geschieden, al zal men daarbij duidelijk aan moeten geven wat die participatie inhoudt, of er wel of niet medeverantwoordelijkheid door de boer wordt gedragen. Maar participatie mag geen voorwaarde worden waaraan alle projecten moeten voldoen.

Ik wil er opnieuw op wijzen dat vele hulpprojecten zijn uitgevoerd zonder grondig vóóronderzoek, zonder goed inzicht in de belangen van de boer, maar ook zonder goed inzicht in de organisatorische problemen aan de uitvoering verbonden.

Het gaat niet alleen om de participatie van de boer, maar ook om de participatie, de motivatie van al diegenen die bij de uitvoering betrokken zijn. Het éénmalig tot stand brengen van een investering is betrekkelijk eenvoudig. Het daarna volgende beheer en onderhoud

roept óók organisatorische problemen op, het vermogen en de bereidheid daarvoor voldoende mankracht en middelen beschikbaar te stellen.

Het is vaak niet dúidelijk waarom een bepaald project is voorgedragen voor Nederlandse bilaterale hulp en niet voor hulp van andere instellingen.

Het komt ook voor dat in het diplomatieke overleg tussen twee landen weliswaar overeenstemming wordt bereikt over een bepaald project, maar dat uitvoerende - vaak gedecentraliseerde - organisaties niet goed geraadpleegd zijn, niet weten wat er verlangd wordt, wat er allemaal aan vast zit, of, in het ergste geval, faliekant tegen zijn.

Wat er aan landbouwonwikkeling wordt gedaan wordt in hoge mate bepaald door het nationale beleid en de capaciteit van de nationale organen van de ontwikkelingslanden.

Indien dit beleid in onze ogen minder goed is, kan Nederland daar in de praktijk weinig aan doen. Organen zoals de Wereldbank zijn veel meer dan een klein land als Nederland in staat invloed uit te oefenen op dit nationale beleid.

Nederland kan geen eisen stellen omdat de uitwijk naar andere donorlanden open blijft. Dit houdt pas op indien meerdere, liefst vele, rijke landen eenzelfde houding aannemen.

Het gebrek aan harmonische opvattingen binnen de EEG stemt mij in dit opzicht niet optimistisch.

In wezen stel ik hier aan de orde de vraag "wat te doen" indien donorlanden het niet eens zijn met het in ontwikkelingslanden gevoerde landbouwbeleid.

Samen met andere donorlanden besluiten alleen hulp te geven indien het nationale beleid verandert? Dat kan de indruk wekken van neokolonialisme. Of moet men genoeg nemen met een geringere effectiviteit, althans op korte termijn, en het contact onderhouden om op langere termijn tot gewijzigd beleid te komen?

Het is realistischer het Nederlandse bilaterale hulpbeleid op het gebied van de landbouw te baseren op de bestaande situatie in de diverse ontwikkelingslanden. Versterking van de organisaties in die landen, belast met voorbereiding of uitvoering van beleidsmaatregelen, kan onderwerp van hulp zijn indien daaraan behoefte bestaat. Organisaties

belast met onderzoek, voorlichting en onderwijs blijven het fundament van ontwikkeling. Investeringsprojecten zullen grondiger voorbereid moeten worden met een sterker accent op de organisatorische en financiële problemen, ook van beheer en onderhoud.

Ik merk hierbij op dat de druk op het Nederlandse ambtelijke apparaat om de beschikbare financiële middelen te besteden afbreuk heeft gedaan aan de zorgvuldige voorbereiding van projecten. Het gevaar is bovendien groot, dat aan kapitaalintensieve projecten de voorkeur wordt gegeven boven meer arbeidsintensieve projecten. Ook de verdeling over de diverse economische sectoren wordt mede beïnvloed door de nadruk op kapitaalhelp. Ik heb het gevoel dat er thans ook een tendens is projecten te stimuleren waaraan het Nederlandse bedrijfsleven kan leveren. Dit roept het gevaar op dat de leveringen belangrijker worden dan de effecten van het project in het betrokken land.

De mate waarin kapitaal effectief gebruikt kan worden bepaald door de eerder genoemde institutionele problemen, die vooral in de armere ontwikkelingslanden het grootste zijn. Er zijn dus duidelijk beperkingen t.a.v. het effectieve gebruik van kapitaal.

Bilaterale hulp, gericht op bepaalde onderdelen van het landbouwbeleid of op bepaalde regio's blijft van belang. Maar Nederlandse hulp kan moeilijk anders zijn dan een bijdrage. De werkelijke ontwikkeling van de landbouw is en blijft een nationale aangelegenheid.

De onvrede over hetgeen tot nu toe met hulp is bereikt, moet dus niet leiden tot het stoppen van de hulp, maar eerder tot het zoeken naar kwaliteitsverbetering. Evaluatie en bijstelling van projecten verdienen in de toekomst dan ook nog meer de aandacht. En we zullen in de toekomst wat realistischer moeten zijn t.a.v. de verwachtingen over de bijdrage van buitenlanders aan het ontwikkelingswerk.

De invloed van de wereldhandel op landbouwontwikkeling heb ik buiten beschouwing gelaten, niet omdat dit onderwerp niet van belang is, maar ter wille van de tijd en mede omdat de zo noodzakelijk geachte stabilisering van de prijzen op de wereldmarkt een uiterst gecompliceerde zaak is. De belangentegenstellingen zijn nog zo groot dat ik op korte termijn weinig effect verwacht van de al jaren durende besprekingen.

Dames en Heren,

Op 10 oktober 1941, exact 40 jaar geleden, aanvaardde ik mijn eerste functie als landbouwkundig ingenieur.

Ik heb zeer verschillende functies in die 40 jaren vervuld, en met veel genoegen. Plezier in het werk is van fundamenteel belang. Ik ben mijn ouders dankbaar dat ze mij in de gelegenheid hebben gesteld in Wageningen te studeren.

Deze studie is de basis geweest voor mijn verdere werk. Daarvoor ben ik de LH nog immer dank verschuldigd. Ik hoop door mijn werk aan de LH, gedurende de laatste 12 jaren, een bijdrage te hebben gegeven aan de Landbouwhogeschool, waarvan ik thans afscheid neem.