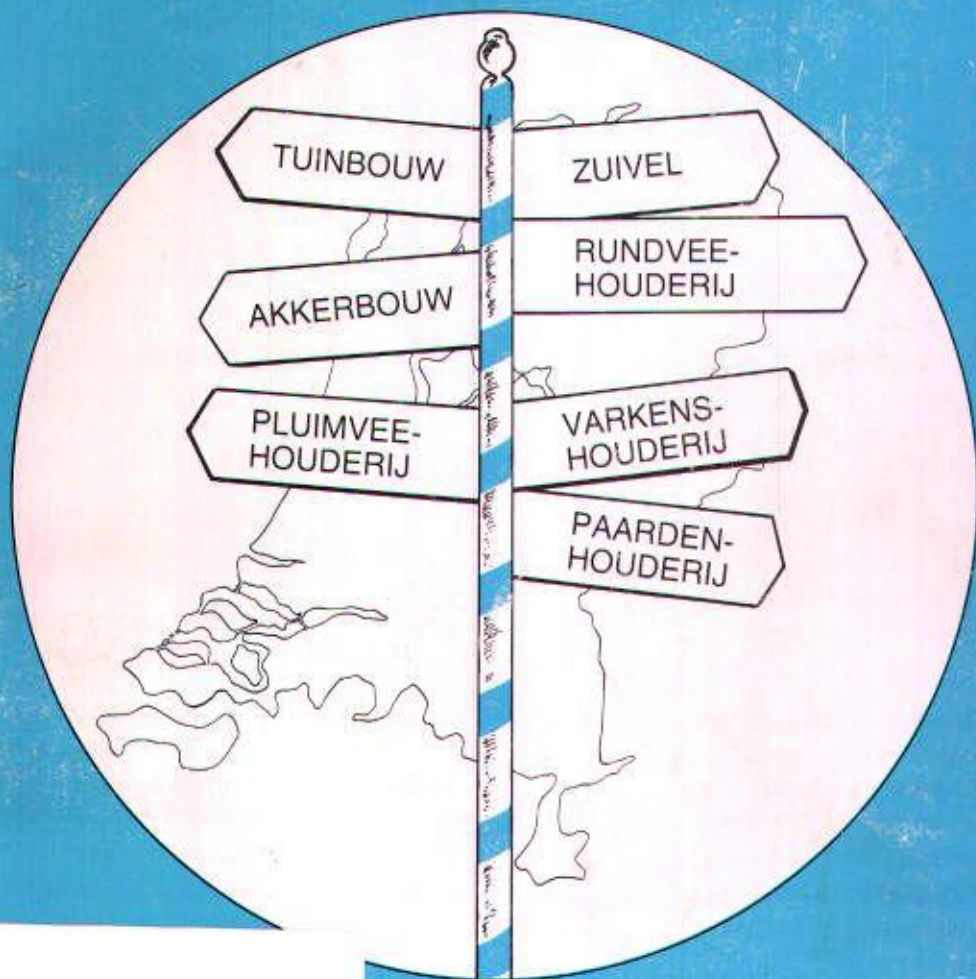


1011 8201
100-1002 (1984)
P. J. P. Zuurbier



1008200.1002

De besturing en organisatie van de
landbouwvoorlichtingsdienst

110951

11/08/2011 10:00

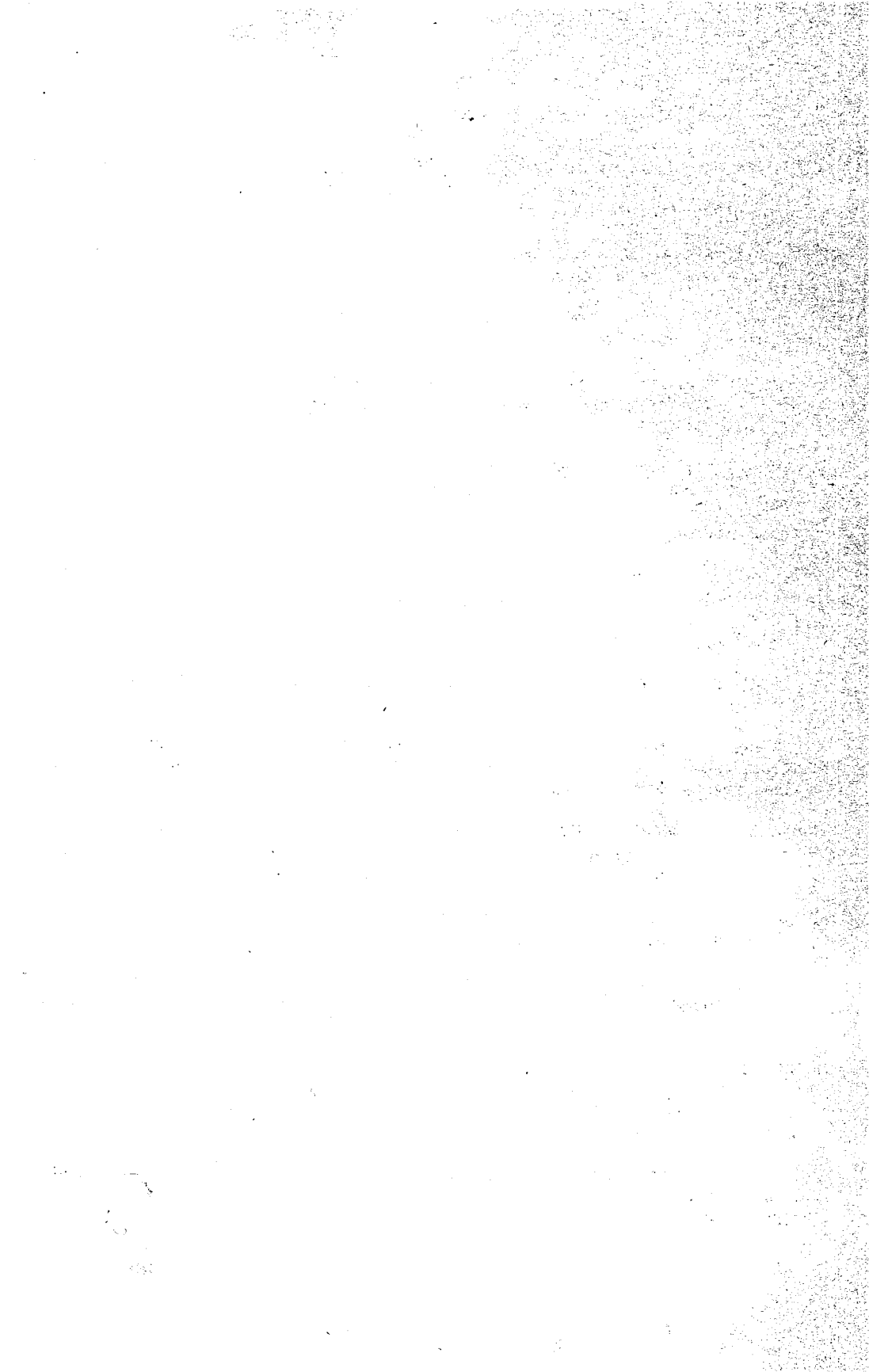
STELLINGEN

1. De problemen die zich voordoen bij het meten van effecten van voorlichting, mogen niet als rechtvaardiging gelden voor het nalaten van de bepaling van de te realiseren resultaten van een voorlichtingsdienst.
2. Het besturen van een voorlichtingsdienst vereist naast bestuurlijke kwaliteiten ook inzicht in de historische ontwikkeling van die dienst.
3. Het begrip bestuurlijke effectiviteit biedt betere mogelijkheden om het succesvol zijn van organisaties te indiceren dan het begrip effectiviteit van het leiderschap.
4. De uitspraak dat organisatie-ontwikkelingsprojecten vaak gekenmerkt worden door hun lange duur, mag niet zo worden opgevat dat de organisatie-ontwikkelingsstrategie irrelevant is bij snel escalerende crises in organisaties.
5. De opdracht om op het budget van de landbouwvoorlichtingsdienst te bezuinigen ontslaat de hiervoor verantwoordelijke beleidsmakers niet van de plicht om na te gaan wat de effecten hiervan zullen zijn voor de benutting van andere beleidsinstrumenten en of bezuinigen op andere beleidsinstrumenten niet meer raadzaam is.
6. De communicatie tussen onderzoekers en voorlichters zal meer succesvol zijn naarmate beiden meer inzicht hebben in de huidige of toekomstige vraagstukken waarmee boeren en tuinders worden geconfronteerd en in het vermogen van boeren en tuinders om hun vraagstukken zelf op te lossen.
7. Het vrije ondernemerschap in de land- en tuinbouw kent zijn grenzen; dat in de landbouwvoorlichtingsdienst ook.
8. Het invoeren van een regeling om boeren uit te kopen die hun melkproductie staken, is een voortzetting van het sanerings- en ontwikkelingsbeleid dat al sinds de zestiger jaren in de land- en tuinbouw wordt gevoerd.
9. Het verkopen van resultaten van onderzoek dat aan de Landbouwhogeschool in Wageningen is uitgevoerd, maakt het meer noodzakelijk om aan die hogeschool toepassingsgericht onderzoek te verrichten.
10. De agribusiness zal meer floreren indien zij in toenemende mate bij de realisering van haar doelstellingen de landbouwvoorlichtingsdienst betreft.
11. Het verdient aanbeveling dat het Ministerie van Landbouw en Visserij een vast percentage van het budget voor het landbouwkundig onderzoek reserveert voor bedrijfskundig onderzoek naar landbouwkundig onderzoek.
12. Als wordt uitgegaan van de stelling dat bureaucratisch gedrag van ambtenaren zich manifesteert in de neiging tot budgetmaximalisering dan verdient het aanbeveling om het budgetvoorbereidingsproces zodanig in te richten dat budgetminimalisering beloond wordt en dat op budgetoverschrijding sancties rusten.

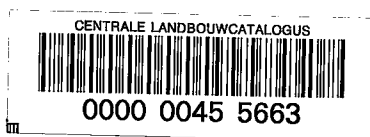
Stellingen behorend bij het proefschrift van P. J. P. Zuurbier, „De besturing en organisatie van de landbouwvoorlichtingsdienst”.

Wageningen, 2 november 1984.

BIBLIOTHEEK
DER
LANDBOUWHOGESCHOOL
WAGENINGEN



DE BESTURING EN ORGANISATIE
VAN DE
LANDBOUWVOORLICHTINGSDIENST



Promotoren: — dr. ir. A. W. van den Ban, oud-hoogleraar in de voorlichtingskunde.
— drs. A. A. Kampfraath, hoogleraar in de industriële bedrijfskunde en de organisatieleer.

1002, 1002

DE BESTURING EN ORGANISATIE
VAN DE
LANDBOUWVOORLICHTINGSDIENST

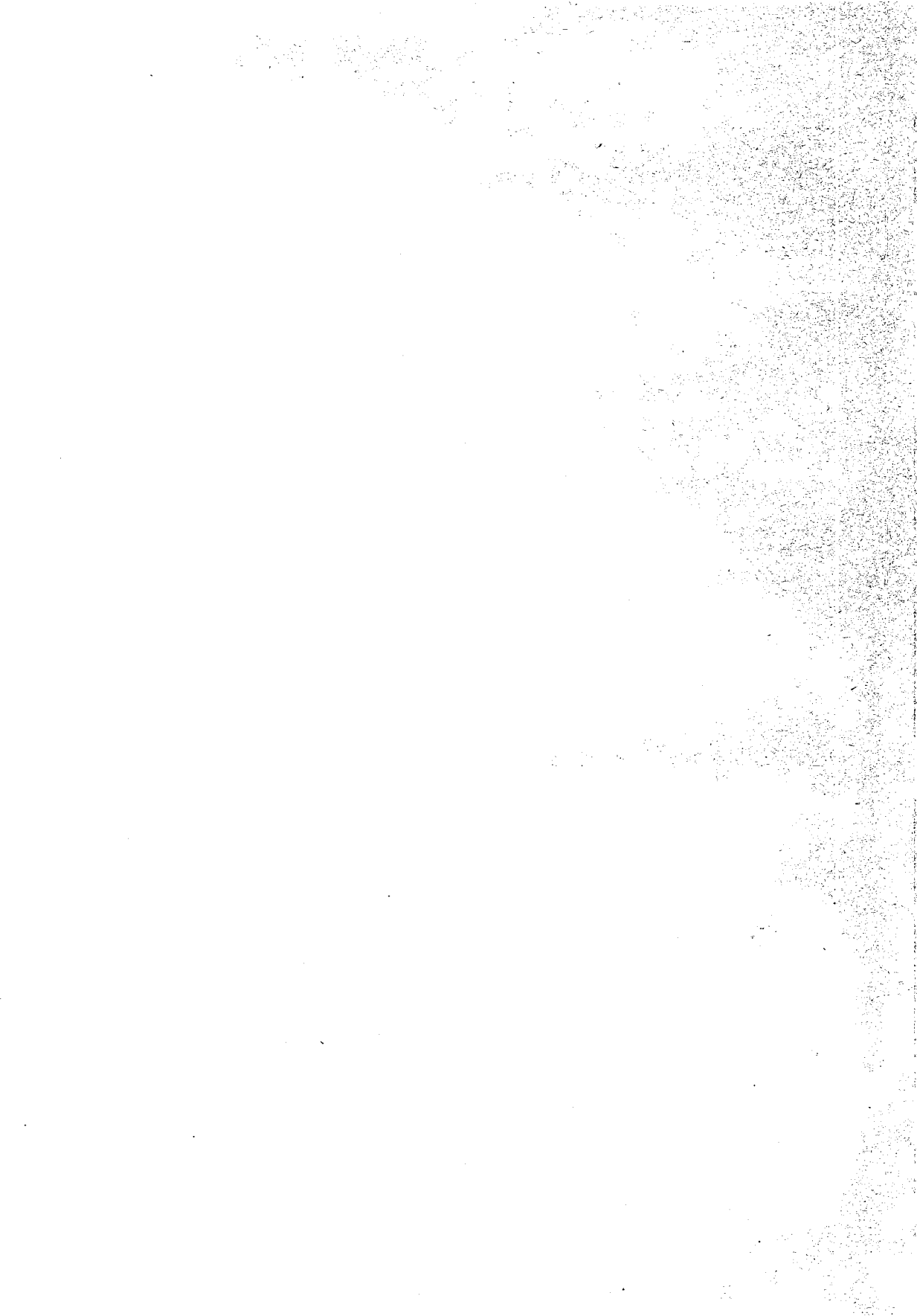
P. J. P. Zuurbier

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van
doctor in de landbouwwetenschappen,
op gezag van de rector magnificus,
dr. C. C. Oosterlee
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 2 november 1984
des namiddags te vier uur in de aula
van de Landbouwhogeschool te Wageningen.

BIBLIOTHEEK
DER
LANDBOUWHOGESCHOOL
WAGENINGEN

ISW: 214586-03



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Algemene inleiding

Deel 1	Een kennismaking met de landbouwvoorlichting	11
1	De begrippen voorlichting en landbouwvoorlichting	12
2	Wat kunnen we met voorlichting bereiken?	14
2.1	Een ordening van mogelijke effecten van voorlichting	14
2.2	Effectstudies nader bekeken: wat zijn effecten van landbouwvoorlichting?	16
3	Een kennismaking met de landbouwvoorlichtingsdienst	18
3.1	Een plaatsbepaling	18
3.2	De relatie tussen onderzoek en voorlichting	20
Deel 2	De ontwikkeling van de landbouwvoorlichtingsdienst	23
4	Inleiding en probleemstelling	24
5	De ontstaansbronnen van de voorlichtingsdienst	25
6	Van wandelleraar naar Rijksland- en tuinbouwleraar	30
6.1	De Staatscommissie van 1886	30
6.2	De benoeming van Rijksland- en tuinbouwleraren in 1890	31
7	De uitbouw van de voorlichtingsdienst tussen 1890 en 1913	33
8	Discontinue ontwikkelingen tussen 1914 en 1930	36
9	De groei van de voorlichtingsdienst in de crisisjaren 1929-1939	38
9.1	De agrarische en agrarisch-politieke ontwikkeling	38
9.2	De groei van de voorlichtingsdienst tussen 1929 en 1939	40
10	De Tweede Wereldoorlog	46
11	Naar de moderne opbouw van de landbouwvoorlichting (1946-1955)	49
11.1	De agrarische en agrarisch-politieke ontwikkeling	49
11.2	Een daadkrachtig herstel: 1946-1950	50
11.3	Verbreiding en verdieping: 1950-1955	52
12	De voorlichting als instrument van het landbouwstructuurbeleid in de periode 1956-1975	57
12.1	De agrarische en agrarisch-politieke ontwikkeling	57
12.2	Het voorlichtingsbeleid tussen 1956 en 1975	61
12.2.1	Van bedrijfsvoorlichting naar bedrijfsontwikkeling	61
12.2.2	Van streekverbetering naar landinrichting	64
12.2.3	Naast agrarische voorlichting ook sociale voorlichting	67
12.3	De organisatie en besturing van de voorlichtingsdienst	68
12.3.1	Rond de reorganisatie van 1962/1963	68
12.3.2	Rond de reorganisatie van 1968/1969	72
12.3.3	De aanpassingen tussen 1970 en 1975	76
13	Toenemende onzekerheden: 1975-1980	78
13.1	De agrarische en agrarisch-politieke ontwikkeling	78
13.2	Het voorlichtingsbeleid	79
13.3	Reorganiseren, aanpassen en besturen	82
14	De ontwikkeling van de voorlichtingsdienst nader bezien	85
14.1	De formatieve en budgettaire ontwikkeling van de voorlichtingsdienst	85
14.2	Mogelijke verklaringen van de investeringen en desinvesteringen in de voorlichtingsdienst	89
14.3	Een aanzet tot verklaring	91
14.4	Samenvatting en conclusies	95
Deel 3	De besturing en organisatie van de landbouwvoorlichtingsdienst	97
15	Inleiding en probleemstelling	98
16	Besturen en organiseren van een voorlichtingsdienst in theoretisch perspectief	100
16.1	Resultaten, uitvoeren en besturen	100
16.2	De effectiviteit van het besturen	103
16.3	Naar een verklaring van de bestuurlijke effectiviteit	104

17	Opzet van het onderzoek	105
17.1	De context van het onderzoek	105
17.2	De opzet van het onderzoek	106
18	De uitvoering van de voorlichting	108
18.1	De uitvoering van de voorlichting	108
18.1.1	De vraag-aanbod verhouding	108
18.1.2	De werkzaamheden van de regionale consulentenschappen	111
18.2	Organisatorische condities voor de uitvoering van de voorlichting	114
18.2.1	Organisatiestructurele condities	114
18.2.2	De financiële en materiële condities	116
18.2.3	De kennisvoorziening	117
18.2.4	De informatievoorziening	117
18.2.5	Organisatie-culturele condities	118
18.3	Conclusies	118
19	De besturing van de voorlichtingsdienst	120
19.1	De landelijke en provinciale bestuurlijke kaders voor de regionale consulent- schappen	120
19.1.1	Het landelijke en provinciale beleidskader	120
19.1.2	Het landelijke en provinciale beheerskader	123
19.2	De besturing van de regionale consulentenschappen	124
19.2.1	De zorg voor de bepaling van voorlichtingsdoeleinden, doelgroepen en de daarvoor beschikbare middelen	124
19.2.2	De zorg voor de bijdragen van de medewerkers	127
19.2.3	De werkvoorbereiding	127
19.2.4	De planning en voortgangsbewaking	128
19.2.5	Samenhang tussen de besturingswijzen	129
19.3	De bestuurlijke effectiviteit van de regionale consulentenschappen	129
19.3.1	De beoordeling door de hogere bestuurlijke niveaus	130
19.3.2	De beoordeling door de lagere bestuurlijke niveaus	131
19.3.3	Vergelijking van de bestuurlijke effectiviteitsscores	132
19.4	Naar verklaringen van de bestuurlijke effectiviteit	132
19.5	Conclusies	134
19.5.1	De bestuurlijke effectiviteit	134
19.5.2	Enige factoren die in verband staan met de bestuurlijke effectiviteit	135
20	De bevordering van de toepassing van de resultaten	137
20.1	Organisatie-ontwikkeling: doeleinden, begrippen, methoden en technieken	137
20.2	De „survey-feedback“-benadering toegepast	142
20.3	Een evaluatie van de „survey-feedback“-benadering	145
20.4	Conclusies	147

Samenvatting

Summary

Noten

Bijlage 1	Enige definities van het begrip voorlichting	167
Bijlage 2	Vergelijking van begripskenmerken n.a.v. enige definities van voorlichting uit Bijlage 1	168
Bijlage 3	Enige definities van het begrip landbouwvoorlichting	168
Bijlage 4	Vergelijking van begripskenmerken n.a.v. enige definities van landbouwvoor- lichting uit Bijlage 3	169
Bijlage 5	Principe-schema nieuwe organisatie voorlichtingsdienst (1962)	169
Bijlage 6	Organisatieschema 1962-1968	170
Bijlage 7	Organisatieschema 1968-1971	170
Bijlage 8	Organisatieschema 1971-1972	171
Bijlage 9	Organisatieschema 1972-1976	171
Bijlage 10	Organisatieschema 1980	172
Bijlage 11	Betekenis van gebruikte afkortingen	172
Curriculum vitae	173

VOORWOORD

Het succes van de land- en tuinbouw is niet alleen afhankelijk van het weer. Op veel bedrijfsomstandigheden heeft de agrarisch ondernemer in potentie invloed. Het succes van zijn invloedspogingen is op zijn beurt niet alleen afhankelijk van de persoonlijkheidsstructuur van de ondernemer. Wanneer op welke wijze en waarop hij invloed uitoefent is geen kwestie van toeval.

De ondernemer, zijn bedrijf en de omgeving waarin zij verkeren, zijn zó sterk met elkaar verbonden, dat steeds gekozen moet worden uit een scala van kansen en bedreigingen, mogelijkheden en wenselijkheden.

Velen trachten de ondernemer voor te gaan om hem de weg te wijzen of te laten vinden zodat hij de hindernissen kan zien en vermijden om veilig bij zijn doel aan te komen. De voorlichter in de land- en tuinbouw is één van die velen. Boeren en tuinders kunnen al sinds lange tijd genieten van de diensten die de landbouwvoorlichtingsdienst verleent.

De landbouwvoorlichtingsdienst is geëvolueerd tot een onafscheidelijk instrument van het landbouwbeleid en, iets beperkter, tot een vleugel van het driptiek: onderwijs, onderzoek en voorlichting. Op deze vleugel heeft het proefschrift, dat voor u ligt, betrekking. Niet de effectiviteit van de voorlichting zal centraal staan, maar haar ontwikkeling, besturing en organisatie.

Het proefschrift als resultaat vermag wellicht uw belangstelling wekken. Zij zou verdiept kunnen worden door even te verwijlen bij zijn totstandkomen. De kiem zou namelijk wel eens gelegd kunnen zijn in mijn kinderjaren, toen mijn vader ons als kinderen confronteerde met zijn belevenissen als voorlichter, waarover hij in geuren en kleuren kon verhalen. De verbinding die zo werd gelegd met het landelijk gebied, resp. de landbouw, kon zich vele jaren later krachtig ontwikkelen door de mogelijkheden die prof. dr. ir. A. W. van den Ban mij in 1977 bood om een kleine studie te doen naar de relaties tussen het landbouwkundig onderzoek, de -voorlichting en de boer. Dat het Ministerie van Landbouw en Visserij al enige tijd bereid bleek om een onderzoek te laten uitvoeren naar de communicatie in de voorlichtingsdienst, kwam mij niet veel later ter ore. Het enthousiasme van de toenmalige plaatsvervangend directeur-generaal voor de Landbouw en Voedselvoorziening, dr. ir. M. P. M. Vos voor het bevorderen van de toepassing van voorlichtingskundige en organisatiekundige ideeën, stimuleerde mij tot het opzetten en uitvoeren van het onderzoek naar het functioneren van de landbouwvoorlichtingsdienst. Hier toe werd ik vanuit de groep voorlichtingskundig-ingenieurs van het Ministerie van Landbouw en Visserij gedetacheerd bij de Vakgroep Voorlichtingskunde van de Landbouwhogeschool.

De uitvoering van het onderzoek en de toepassing van de resultaten, waren alleen mogelijk door de bereidheid van zovelen in de voorlichtingsdienst om hieraan deel te nemen en ten eigen bate te benutten.

De kracht van de voorlichtingsdienst blijkt alleen al uit het vermogen om kritisch haar functioneren te bezien, te analyseren en aan te passen. Voor de mogelijkheden die de dienst mij bood ben ik haar zeer erkentelijk.

Mijn overstap in 1981 van het onderzoek naar het geven van organisatie-advies vanuit de Directie Organisatie en Efficiency gaf mij de gelegenheid om mede vorm te geven aan de ontwikkeling van de organisatie van de voorlichtingsdienst. De inspiratie hiervoor dank ik nog steeds aan de toenmalige directeur, J. C. Slikker, die zozeer een stempel heeft gedrukt op de organisatie van het Ministerie van Landbouw en Visserij, i.c. de voorlichtingsdienst. De overstap maakte het verder mogelijk een studie te verrichten naar de ontwikkeling van de voorlichtingsdienst, waarover in dit proefschrift gerapporteerd wordt.

Van onderzoek via het adviseren naar het onderwijs maakt ook mijn driptiek afgerond. De Vakgroep Bedrijfskunde van de Landbouwhogeschool verschaftte mij de gelegenheid dit proefschrift te voltooien.

En zo ontwikkelde zich dit proefschrift onder de deskundige en prettige begeleiding van prof. dr. ir. A. W. van den Ban en prof. drs. A. A. Kampfraath.

Zonder hun kritische en welwillende steun was dit geschrift niet tot stand gekomen.

Welwillend commentaar op dit werkstuk is geleverd door ir. J. Achterstraat, ir. A. H. Crijns, dr. J. M. G. van der Poel en ir. H. T. Tjallema. Hiervoor ben ik hen zeer erkentelijk.

Mevr. A. S. Claassen-van Egmond en mevr. H. Bouwknecht-Doosje dank ik voor het verzorgen van de verwerking van de teksten en P. Holleman voor de vormgeving van de grafieken.

Josje en, sinds ruim een jaar, Paul gaven mij een steun bij het maken van dit proefschrift. Zij voedden mij met de energie om het licht te laten schijnen over het onderwerp van dit proefschrift: de besturing en organisatie van de landbouvoorlichtingsdienst.

Peter J. P. Zuurbier

ALGEMENE INLEIDING

„Op allerlei momenten en niveaus van de bedrijfsvoering zal de agrariër beslissingen moeten nemen. De kwaliteit van de besluitvorming zal in sterke mate van invloed zijn op de uiteindelijke bedrijfsresultaten. De kwaliteit van de besluitvorming is afhankelijk van de mate waarin de agrariër bereid en in staat is om:

- a. problemen en eventuele mogelijkheden te onderkennen;
- b. in- en externe informatie te verzamelen en te verwerken;
- c. voor de specifieke situatie relevante alternatieven te ontwikkelen en hieruit te kiezen;
- d. de gedane keuze kritisch te volgen om na te gaan of de gedane keuze aan de verwachting beantwoordt”.¹⁾

Deze passage uit het „Meerjarenplan voor de Landbouwvoorlichting” uit 1981, is de leidraad voor het voorlichtingsbeleid in de tachtiger jaren. Het is ook de leidraad voor de studie die voor u ligt. Niet dat de aandacht van deze studie valt op de agrariër. In dit geschrift wordt ingehaakt op de opmerking over de kwaliteit van de besluitvorming in relatie tot de uiteindelijke resultaten. Want zij is niet alleen van belang voor de agrariër, maar evenzeer voor al die instanties die de agrariër informeren, adviseren en voorlichten. Hiertoe hoort ook de landbouwvoorlichtingsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij. Ook haar uiteindelijke resultaten zullen in belangrijke mate beïnvloed worden door de kwaliteit van haar besluitvorming en die van de organisatie waarin zij gebed is, het Ministerie van Landbouw en Visserij. Op deze laatste rust de verantwoordelijkheid voor het zorgdragen voor een kwalitatief goede besluitvorming over het gebruik maken van het beleidsinstrument landbouwvoorlichting.

Zij beschikt immers ook over andere instrumenten zoals wetgeving, vergunningen, heffingen, subsidies, onderwijs of onderzoek.

Een keuze maken uit de beleidsinstrumenten is geen gemakkelijke. Zitten de beleidsontwerpers in het openbaar bestuur dus met de handen in het haar? In de praktijk van het besturen zal dat wel meevalen, maar een systematische behandeling van deze keuzeproblematiek is nog niet beschikbaar: de bestuurders krijgen nog steeds weinig hulpmiddelen aangereikt van de kant van de bestuurs- en organisatiewetenschappen.²⁾

Maar gesteld nu dat de beleidsontwerpers het eens zijn over de keuze van het beleidsinstrument voorlichting om de beoogde resultaten tot stand te brengen, dan blijven er nog veel inhoudelijke vraagpunten bestaan. Want wat zijn de mogelijkheden van het instrument met het oog op de doelgroep, wat zullen de effecten van de hantering van het instrument zijn en niet in het minst belangrijk, welke methoden verdienen de voorkeur? Een landelijke advertentiecampagne, een t.v.-spot, interpersoonlijke communicatie of een brochure? Wat er ook uiteindelijk gekozen zal worden, de ontwerpers zullen een kader vaststellen dat bepaalt welke voorlichtingsboodschap op welke wijze bij welke ontvangersgroep zal komen en welke effecten zij beogen.

Dat het beantwoorden van deze vragen niet zo eenvoudig is, illustreert het volgende voorbeeld.

De intensieve veehouderij brengt veel drijfmest voort. Boeren hebben de mogelijkheid om via een mestbank hun overtollige mest af te zetten. Maar ook hier geldt steeds meer: „de vervuiler betaalt”. Als de mestbank nu een hogere eigen bijdrage vraagt van de boeren, dan kunnen de laatsten hun drijfmest afzetten via een loonwerker, die buiten de mestbank werkt, of de mest verspreiden over de eigen percelen of percelen in de buurt. Het systeem van de eigen bijdrage werkt dus niet optimaal vanuit het oogpunt van een verantwoorde afzet van de drijfmest.

Als de beleidsontwerpers zouden besluiten de boeren via voorlichting in kennis te stellen van de schade door te hoge aanwending op de eigen percelen, dan blijft de vraag naar het hoe, dat wil zeggen de wijze van voorlichten nog onbeantwoord. De oplossing zal waarschijnlijk gevonden worden in een keur van methoden die appelleren aan milieuwaarden, lage opbrengsten, financiële resultaten en de noodzaak om als boeren samen de afzet van de mest te optimaliseren.

Als nu het gedrag van de boeren niet verandert, wat is dan uw conclusie?

Het verkeerde beleidsinstrument? De verkeerde doelgroep? De onjuiste methoden? Of zal het hebben geschort aan de organisatie van de uitvoering, of misschien wel de voorbereiding?

Kortom, de vragen over het al dan niet gebruiken van voorlichting of over de benutting van het instrument laten zich niet zo gemakkelijk beantwoorden. We kunnen ook zeggen dat aan het feitelijk geven van voorlichting veel besluiten voorafgaan over het inzetten van het beleidsinstrument voorlichting, de voorlichtingsstrategie, het uitvoeren van voorlichting en het doel dat men tracht te realiseren. Besluiten die worden voorbereid, rekening houdend met overwegingen van beleidsmatige of persoonlijke aard.

Besluiten die het resultaat zijn van besluitvormingsprocessen die zelf ook weer object zijn van bestu-

ring en organisatie. En hier zijn we dan aangekomen waar deze studie over gaat. In deze studie wordt nagestreefd:

- een inzicht te verschaffen in de betekenis en mogelijkheden van het beleidsinstrument voorlichting en
- een inzicht te verschaffen in het beleid en de besturing van de overheidsvoorlichtingsdienst in de land- en tuinbouw.

Met deze verworven inzichten is het dan wellicht mogelijk uitspraken te doen over de mogelijkheden tot verbetering van de besluitvorming over het gebruik maken van het beleidsinstrument voorlichting en het verbeteren van de besturing van de overheidsvoorlichtingsdienst in de land- en tuinbouw.

Deze doelstellingen zullen wij trachten te realiseren door de volgende vraagstellingen te beantwoorden:

1. Wat wordt bedoeld met landbouwvoorlichting?
2. Wat zijn de specifieke mogelijkheden van het instrument landbouwvoorlichting?
3. Welke ontwikkeling heeft het instrument landbouwvoorlichting gekend?
4. Welke factoren zijn van invloed geweest op deze ontwikkeling?
5. Hoe is aan de besturing en organisatie van de landbouwvoorlichtingsdienst vorm gegeven?
6. Welke factoren zijn van invloed op de bestuurlijke effectiviteit van de landbouwvoorlichtingsdienst?

Met deze vraagstellingen is het object van deze studie voorlopig afgepaald. Geen aandacht zal dus worden besteed aan een empirische analyse van effecten van voorlichtingscampagnes, het gebruik van bepaalde voorlichtingstechnieken of de keuze van doelgroepen. Ook zal niet nadrukkelijk worden ingegaan op degene voor wie de voorlichting bestemd is, dat wil zeggen de boer of tuinder.

De focus is, met andere woorden, ingesteld op de voorlichtingsdienst van de Rijksoverheid die bedoeld is voor de land- en tuinbouw. Haar benaming veranderde in de loop der tijden, maar zij bleef bij velen bekend als „de voorlichtingsdienst” of „de landbouwvoorlichting”.

De indeling van deze studie is als volgt:

- Deel I** gaat in op de betekenis van het begrip voorlichting (hoofdstuk 1), laat u kennis maken met voorlichting als instrument van beleid (hoofdstuk 2) en in het bijzonder met de voorlichtingsdienst in de land- en tuinbouw (hoofdstuk 3).
- Deel II** schildert de ontwikkeling van het beleid en de besturing van de voorlichtingsdienst (hoofdstukken 4 t/m 13) en geeft een aanzet tot de verklaring van investeringen en desinvesteringen in de voorlichtingsdienst (hoofdstuk 14).
- Deel III** behandelt het vraagstuk van de besturing van de voorlichtingsdienst en de bestuurlijke effectiviteit ervan (hoofdstukken 15 t/m 20).

Deel 1. Een kennismaking met de landbouwvoorlichting

Hoofdstuk 1. DE BEGRIPPEN VOORLICHTING EN LANDBOUWVOORLICHTING

Schrijven over de voorlichtingsdienst in de land- en tuinbouw veronderstelt een lezer die weet wat hij onder voorlichting verstaat en weet wat de schrijver onder dit begrip schaaft.

Definities van het begrip voorlichting handelen, in engere zin, over de verstrekking van informatie en, in bredere zin, over het bewust geven van hulp bij menings- en besluitvorming.³⁾

De laatstgenoemde begripsomschrijving laat vooronderstellingen toe over de doelen van de hulpverlener, de gewenste veranderingen in kennis, houding en gedrag van degenen aan wie hulp gegeven wordt en de strategieën die hiervoor benodigd en geschikt zijn.

Van Woerkum concludeert zijn beschouwing dienaangaande met het geven van de volgende definitie: Helpend gedrag bestaande uit of vooruitlopend op informatie-overdracht met meestal de vooropgezette bedoeling mentaliteit en gedrag te veranderen in een, in een breder beleidskader geformuleerde richting.⁴⁾

In deze studie zullen we een werkdefinitie formuleren die voldoende aansluit bij gangbare, meer algemene begripsomschrijvingen in de voorlichtingskunde en de voorlichtingspraktijk én, in het bijzonder, voldoende herkenbaar is voor de praktijk van de landbouwvoorlichting.

Letten we eerst op enige gangbare definities (bijlage 1).

Deze laten door vergelijking van de begripselementen en de relaties hiertussen (bijlage 2) de volgende conclusie toe:

1. Voorlichting vooronderstelt minimaal twee categorieën: degenen die voorlichting geven en degenen die voorlichting krijgen.
2. Voorlichting vooronderstelt bovendien bepaalde kenmerken van „gever” en „ontvanger”: de eerste heeft o.a. respect voor de morele vrijheid van de ontvanger, de laatste vertoont een bereidheid tot beïnvloeding, verkeert in een probleemsituatie, staat voor keuzemomenten en zoekt naar het welbegrepen eigenbelang.
3. Voorlichting vooronderstelt verder een aantal systematische activiteiten of handelingen die gespecificeerd worden naar helpen, communiceren, opwekken, vormen of beïnvloeden.
4. Voorlichting vooronderstelt dat de onder 3 genoemde activiteiten betrekking kunnen hebben op of bestaan kunnen uit informatie, kennis, inzicht, oordelen, vaardigheden of gedrag.
5. Voorlichting vooronderstelt beoogde uitkomsten of resultaten van de voorlichtingsactiviteiten, zoals meer of betere kennis, inzicht, vaardigheden, meningen of besluiten en indirecte uitkomsten zoals het realiseren van welzijn, een grotere mate van democratie of een hoger inkomen.

Deze vijf vooronderstellingen kunnen als een pakket van eisen worden beschouwd bij de bepaling van de werkdefinitie: met andere woorden deze kernelementen zullen hun plaats in de werkdefinitie dienen te krijgen.

Alvorens hiertoe over te gaan moeten we in het bijzonder aandacht schenken aan definities van landbouwvoorlichting om een toespitsing naar de definitie van landbouwvoorlichting mogelijk te maken. Definities van het begrip landbouwvoorlichting zijn opgenomen in bijlage 3. Om de nodige verscheidenheid te waarborgen zijn ook niet-Nederlandstalige begripsomschrijvingen opgenomen. Uit de lijst van definities trek ik op grond van onderlinge vergelijking (bijlage 4) de volgende conclusies:

1. Landbouwvoorlichting vooronderstelt degene die voorlichting geeft of mogelijk maakt en degene die voorlichting krijgt.
2. Landbouwvoorlichting vooronderstelt „ontvangers” die in eigen verantwoordelijkheid, vanuit welbegrepen eigenbelang problemen willen oplossen.
3. Landbouwvoorlichting vooronderstelt een aantal systematische activiteiten die betrekking hebben op het geven van informatie, het vormen, het verlenen van diensten, het helpen om met problemen om te gaan, het overdragen van kennis of het doen aanvaarden van vernieuwde of nieuwe kennis of technologie.
4. Landbouwvoorlichting vooronderstelt beoogde uitkomsten of resultaten van de voorlichtingsactiviteiten zoals het weloverwogen beslissen, een adoptie of een vergroot leervermogen en indirecte resultaten zoals verbeterde leefomstandigheden, een verhoogde produktie of een hoger inkomen.

Deze vier vooronderstellingen gelegd naast de eerdergenoemde vijf kernelementen laten de conclusie

toe dat in algemene zin sprake is van overlapping. Hierbij dienen wel de volgende kanttekeningen gemaakt te worden:

- sommige algemene voorlichtingsdefinities geven meer specifiek informatie over degene die voorlichting geeft en zijn kenmerken.
- de landbouwvoorlichtingsdefinities zijn meer specifiek in het aangeven van de aard van de handelingen in het kader van de voorlichtingsactiviteiten.
- sommige landbouwvoorlichtingsdefinities kennen een specifiek beoogd resultaat, namelijk de adoptie.

De vergelijking tussen de meer algemene definities van de begrippen voorlichting en landbouwvoorlichting, geeft aan dat met de volgende begripselementen kan worden volstaan:

1. Degene die voorlichting geeft en ontvangt;
2. De informerende, helpende, vormende of beïnvloedende activiteiten en handelingen;
3. De door zender beoogde uitkomsten en resultaten die betrekking hebben op kennis, houding en inzicht in het licht van besluitvorming.
4. De ontvanger die een bereidheid vertoont tot beïnvloeding en handelt vanuit een welbegrepen of voorondersteld eigenbelang.

Op basis van deze vier elementen kiezen we voor beschrijvende definities van voorlichting en landbouwvoorlichting.

Voorlichting is de verzameling van activiteiten van informerende, helpende, vormende of beïnvloedende aard. Deze activiteiten beogen de besluitvorming van diegene, op wie die activiteiten gericht zijn, te beïnvloeden door het vergroten van zijn kennis, het veranderen of versterken van zijn houding of het verdiepen van zijn inzicht. Degenen die de activiteiten uitvoeren of mogelijk maken gaan uit van de bereidheid tot beïnvloeding en een welbegrepen of voorondersteld eigenbelang van degene op wie de activiteiten gericht zijn.

Landbouwvoorlichting is de verzameling van activiteiten van informerende, helpende, vormende of beïnvloedende aard die bestemd zijn voor diegenen die in de landbouw werkzaam zijn. Deze activiteiten beogen hun besluitvorming te beïnvloeden door het vergroten van kennis, het veranderen of versterken van hun houding of het verdiepen van het inzicht. Degenen die die activiteiten uitvoeren of mogelijk maken gaan uit van de bereidheid tot beïnvloeding en een welbegrepen of voorondersteld eigenbelang van degene op wie die activiteiten gericht zijn.

In deze studie zal veelvuldig gesproken worden over de landbouwvoorlichtingsdienst. Hiermede bedoelen we de organisatie van de Rijksoverheid, i.c. het ministerie van Landbouw en Visserij die de voorlichting verzorgt in de verschillende bedrijfstakken zoals akkerbouw, tuinbouw, rundveehouderij en intensieve veehouderij.

Hoofdstuk 2. WAT KUNNEN WE MET LANDBOUWVOORLICHTING BEREIKEN?

Elke beleidsvoerder die staat voor de beslissing om al dan niet gebruik te maken van het instrument voorlichting zal zich kunnen afvragen: Wat wil ik hiermee bereiken en wat kan ik verwachten? Is voorlichting een panacee voor alle kwalen, kan men met behulp van voorlichting een zuiniger energiehuishouding realiseren, is het mogelijk om met voorlichting mensen te leren geen papier, blikken en dozen in de natuur achter te laten? Ja, wat kunnen we eigenlijk met voorlichting bereiken? En als eenmaal het besluit is gevallen en de voorlichtingscampagne is uitgevoerd, dan zal die beleidsvoerder wellicht weer de vraag stellen: Wat hebben we bereikt, zijn onze verwachtingen werkelijkheid geworden, wat zijn de effecten van mijn investering in voorlichting?

Al deze vragen zijn natuurlijk niet alleen voor de beleidsvoerder van betekenis, maar ook voor de voorlichter, de ontvanger van voorlichting of ook degene die niet tot de beoogde ontvangersgroep behoort. Denk u maar eens aan de voorlichtingscampagnes van de overheid (bijv. Postbus 51-OQ-) die gericht zijn op bepaalde doelgroepen en bepaalde effecten willen bewerkstelligen. Voor de belastingbetaler kan het interessant zijn te weten wat de effecten van deze campagnes eigenlijk zijn: zijn de effecten niet groot dan zou de besteding van het belastinggeld wellicht ook anders gericht kunnen worden. Weten wat met voorlichting mogelijk is, is dus een belangrijke voorwaarde voor het nemen van het besluit om voorlichting te geven.

In dit hoofdstuk zullen we nagaan wat met landbouwvoorlichting bereikt kan worden.

Hiertoe baseren we ons op evaluatiestudies. Omdat deze evaluatiestudies niet allemaal gericht zijn op de bestudering van gelijksoortige effecten, zal het eerst nodig zijn om de mogelijke effecten te ordenen.

Hierna zal het dan mogelijk zijn om de vraag te beantwoorden wat we eigenlijk met landbouwvoorlichting kunnen bereiken.

De indeling van het hoofdstuk is dan:

2.1 Een ordening van mogelijke effecten van voorlichting.

2.2 Effectstudies nader bekeken: wat zijn effecten van landbouwvoorlichting?

2.1 Een ordening van mogelijke effecten van voorlichting

In het vorige hoofdstuk is het begrip voorlichting omschreven. Hieruit bleek dat een zender iets bij een ontvanger wil bewerkstelligen. Aan het begrip is dus een instrumentele betekenis gegeven, dat wil zeggen dat voorlichting blijkbaar iets wil veroorzaken: meer kennis, een andere houding of een grotere motivatie. De weg terug is moeilijker na te speuren; want als we eenmaal een voorlichtingsproject hebben uitgevoerd en we zien allerlei verschijnselen optreden in de beoogde doelgroep, zijn die dan veroorzaakt door het project? Misschien zijn er veel andere factoren op het optreden van die verschijnselen van invloed geweest, wie zal het zeggen. In vele toonaarden wordt daarom door auteurs over evaluatiestudies het probleem bezongen van de moeilijk vast te stellen relaties tussen een stimulus, zoals voorlichting en de voorspelde reactie in termen van mening, houding of gedrag.⁵⁾

Omdat gekozen is voor de instrumentele omschrijving van het begrip voorlichting zullen we ons richten op de vraag welke effecten van voorlichting in evaluatiestudies zijn bestudeerd en onderzocht.

Welke effecten voor evaluatie-onderzoek in aanmerking zouden moeten komen is door Bennett⁶⁾ beschreven. Hij noemt de volgende elementen in een hiërarchie van effecten:

7. End results	Ultimate objectives side effects
6. Practice change	Individual innovation structural change
5. KASA change [*])	Direction and extent duration of change
4. Reactions	Interest in activities acceptance of leadership
3. People involvement	Numbers and characteristics continuity and intensity
2. Activities	Educational methodology subject matter conveyed
1. Inputs	Time expended staff qualifications

Figuur 1: Hiërarchie van effecten van voorlichtingsprogramma's (*) knowledge, attitudes, skills and aspirations.)

De hiërarchie van Bennett geeft aan dat de „impact” van een voorlichtingsprogramma kan worden beoordeeld naar „input-factoren” als directe kosten in hoeveelheid en hoedanigheid (tijd- en geldeenheden, resp. kwaliteit van de geleverde bijdrage); voorts noemt hij criteria die betrekking hebben op het voorbereiden van materialen, het verspreiden van het programma e.d.; daarna noemt hij criteria t.a.v. de doelgroep, naar kenmerken en hun gedrag; verder beoordeelt hij het programma-effect naar de mate waarin belangstelling bestaat voor het programma en de mate waarin het projectleiderschap wordt aanvaard; daarna noemt hij het, veel gebruikte KASA-schema waarmee wordt beoordeeld in hoeverre een verandering is optreden in de kennis, houding, vaardigheden en motivatie van de ontvangers; vervolgens komt de gedragsverandering aan de orde en de hiërarchie eindigt met het eindresultaat of finale effecten die voortvloeien uit de gedragsverandering, zoals een feitelijke produktiviteitsstijging als gevolg van de adoptie van kunstmest.

Van den Ban⁷⁾ heeft het schema van Bennett in een wat gewijzigde vorm overgenomen: de veranderingen hebben betrekking op de eerste stap, waarvoor Van den Ban een veel uitgebreidere checklist geeft. Zo neemt hij ook aspecten in beschouwing als gewenste leerervaringen, waarnemingseffecten en organisatie-effecten. Een ander verschil met Bennett is de beschrijving van de laatste stap, waarvan Van den Ban wijst op mogelijke algemene maatschappelijke effecten van negatieve of positieve aard.

Deze laatste soort effecten zijn weer nader uitgewerkt door studiegroepen van het Ministerie van Landbouw en de State Extension Services in de Verenigde Staten.⁸⁾ Zij dienden namelijk voor het Congres de economische en sociale consequenties van de voorlichtingsprogramma's van de „Extension Service” en „Cooperative Extension Service” aan te geven. Hiervoor analyseerden zij:

- program goals and missions,
- structure and program staff,
- program content,
- clientele identification,
- agricultural productivity impact (changes in productivity and efficiency, economic returns for public investments),
- major economic and social consequences (food and fiber supplies, consequences for consumers, impact on farm income),
- responses to changes in agricultural (income distribution, reaching small farmers, marketing, processing and distribution, services to non-farm citizens and natural resource owners and users)⁹⁾.

Een dergelijke exercitie maakte men niet alleen voor de landbouwvoorlichting, maar ook voor de „home economics and nutrition”, „4-H youth”, „community and rural development”.

De economische effecten van voorlichting zijn op diverse wijzen verder uitgewerkt.¹⁰⁾ Hierin zijn effecten in termen van productiviteitsstijging, kostenbatensverhoudingen, differentiële „returns to investments” e.d. beschreven en geanalyseerd, zowel op bedrijfseconomisch als macro-economisch niveau. Daarnaast zijn er studies gewijd aan de gezamenlijke effecten van onderzoek en voorlichting op de landbouwproductie.¹¹⁾

Op macro-niveau is de Nederlandse landbouwvoorlichting geëvalueerd in het kader van de Innovatienota.¹²⁾

Veel onderzoek is gedaan naar de effecten van voorlichting op houding, kennis en gedrag. Westmaas baseert zich voor haar strategie voor de evaluatie van voorlichting op het schema van Suchman.¹³⁾ Hij onderscheidt vijf evaluatiethema's:

- de inbreng in het programma (input, effort), vergelijkbaar met de „inputs” in het schema van Bennett,
- de resultaten (performance), vergelijkbaar met de stappen vijf en zes in de ordening van Bennett,
- het toereikend zijn van de resultaten gelet op doelen op langere termijn (adequacy),
- de efficiëntie, d.i. de verhouding tussen kosten en baten en
- het proces, d.i. het achterhalen van faal- en succesfactoren met betrekking tot het resultaat.

Westmaas komt dan tot een ietwat gewijzigd schema dat bestaat uit de elementen:

- het effect van de voorlichting,
- de toereikendheid van de resultaten,
- de efficiëntie, dit is de verhouding tussen inbreng en resultaten,
- het voorlichtingsproces en
- de waardering van de doelgroep voor de voorlichting.¹⁴⁾

Een uitgebreid evaluatieonderzoek in de overheidsvoorlichting is uitgevoerd door Van der Haak. Hij stelde vragen naar:

- inputs, zoals de hoeveelheid en hoedanigheid van de voorlichtingsactiviteiten.

- de wijze waarop de voorlichtingsboodschappen werden bekend gemaakt door de overheid en intermediaire organisaties en
- de wijze waarop de ontvangers bekend raakten met die boodschappen, hun kennis, houding, behoefte aan de betrokken regeling en de beoordeling van de aanvraag van de betrokken regeling.¹⁵⁾

Ten behoeve van de Commissie Nationaal Plan Gezondheidsvoorlichting en Opvoeding (G.V.O.)* maakte De Haes een literatuurstudie naar de effecten van G.V.O. op verandering van individueel gedrag. Hierbij werden ook effecten beschreven zoals die op kennis, houding en opinie.¹⁶⁾ Op het toepassingsveld van de voorlichting over energiebewuste consumptie zijn de afgelopen jaren ook enige evaluatiestudies in Nederland verricht. Steeds stonden hierbij de veranderingen in attitude en gedrag centraal.¹⁷⁾

Een algemene beschrijving van het wel en wee van voorlichtingsactiviteiten vinden we op het gebied van de wetenschapsvoorlichting. In de bundel: „Achtergronden, theorieën, praktijken Wetenschapsvoorlichting”, vinden we geen systematische evaluatiestudie, maar wel een rijkgeschakeerd beeld van de beoefening van deze loot van de voorlichting.¹⁸⁾

Deze inventarisatie sluiten we af met een citaat van Rogers en Shoemaker, dat aan geldigheid niet heeft ingeboet. Zij betogen: „Although of obvious importance the consequences of innovations have received little attention by change agents or by diffusion researchers, who have concentrated primarily on investigating the correlates or innovativeness”.¹⁹⁾ Hij geeft drie redenen aan voor dit verschijnsel.

1. de veranderaars of onderzoekers hebben vooral gekeken naar de adoptie van een innovatie en veronderstelden dat zij gepaard zou gaan met positieve effecten.
2. de onderzoeksmethoden zijn niet geschikt om effecten van adopties te onderzoeken.
3. de effecten zelf zijn moeilijk meetbaar.

Deze auteurs stelden daarom voor om aandacht te schenken aan functionele en dysfunctionele gevolgen, manifeste en latente gevolgen en directe en indirecte gevolgen van een adoptie. Concrete thema's zouden in dit verband zijn: produktietoename, inkomensverbetering, grotere kapitaalsbehoefte, conflicten met culturele normen, een toegenomen vraag naar kapitaalsgoederen zoals het produktiemiddel grond e.d.²⁰⁾

De conclusie luidt dat onderzoek naar de effecten van voorlichting voornamelijk betrekking heeft op veranderingen in kennis, houding, motivatie en gedrag van individuen en dat in mindere mate onderzocht is wat voor effecten voorlichting heeft op veranderingen in groepsgedrag, economische structuren, sociale structuren en processen, kosten en baten.

2.2 Effectstudies nader bekeken: wat zijn de effecten van landbouwvoorlichting?

De vraag wat de effecten van landbouwvoorlichting zijn is moeilijk te beantwoorden. Uit evaluatiestudies blijken namelijk vele verschillende soorten effecten van voorlichting op te kunnen treden. Deze paragraaf zal dus geen uitputtend antwoord geven op de gestelde vraag.

In de landbouwvoorlichting blijken veel evaluatiestudies naar het *gebruik* van voorlichting als resultaat op te leveren dat diegenen die meer gebruik maken van voorlichting vaak gekenmerkt worden door het beschikken over een betere c.q. hogere opleiding, een hogere status en een grotere deelname in het maatschappelijk leven²¹⁾. De investeringen in voorlichting blijken sterk te verschillen naar land²²⁾, streek²³⁾, produktietak²⁴⁾, programma's en cliëntparticipatie²⁵⁾. De waardering voor de voorlichting of voorlichtingsorganisatie blijkt veelal toe te nemen naarmate men meer contact heeft met voorlichters.²⁶⁾

Voorlichting leidt in zeer veel gevallen tot een betere kennis c.q. kennistoename.²⁷⁾ Houdingsverandering als gevolg van voorlichting blijkt niet in alle gevallen op te treden.²⁸⁾ In zeer veel evaluatiestudies is gekeken naar de relatie tussen voorlichtingsinspanning en het gedrag van de boer voor wat betreft de aanvaarding van een vernieuwing. In hun overzicht geven Rogers en Shoemaker aan dat in 124 van de 135 studies er sprake blijkt te zijn van een positieve relatie tussen het contact hebben met de voorlichtingsdienst en het snel aanvaarden van vernieuwingen.²⁹⁾ In een onlangs uitgebracht rapport over Amerikaanse evaluatiestudies blijkt dit verband in bijna alle gevallen te worden bevestigd.³⁰⁾ In hetzelfde rapport worden studies genoemd die een positieve samenhang signaleren tussen voorlichting en inkomensverbetering, sociale participatie, produktiviteit, levensstandaard en bedrijfsefficiëntie.³¹⁾ Studies naar sociaal-economische effecten van voorlichting wijzen op met grote omzichtigheid omklede indicaties dat de returns to investment voor de voorlichting geschat kan worden op 30 tot zelfs 300%.³²⁾ Over de periode 1949-1971 bleek volgens Evenson de „rate of return to extension expenditures” 100% te bedragen.³³⁾ Echter niet alle onderzoeksresultaten hieromtrent wijzen in dezelfde richting.³⁴⁾

*) De betekenis van de afkortingen is in bijlage 11 samengevat.

Discussabel zijn de conclusies die wijzen op de relatie tussen de voorlichtingsinspanningen en de gevolgen voor de voedselvoorziening en in het bijzonder de voedselprijzen.³⁵⁾

Naast de effecten van voorlichtingsinspanningen op de landbouw is in sommige studies gewezen op de neveneffecten op andere sectoren, zoals de bijdrage aan de uitvoering van overheidsmaatregelen, sociale programma's en milieu- en energiebesparingsprogramma's.³⁶⁾

Uit deze inventarisatie van resultaten trekken we de volgende conclusies met betrekking tot effecten van landbouwvoorlichting:

1. De meeste evaluatiestudies zijn gericht op de effecten op kennis-, houdings- en gedragsverandering.
2. Effecten van landbouwvoorlichting op sociale en economische structuren en op niet-doelgroepen zijn nauwelijks nagegaan. De weinige resultaten die er zijn dienen nog met grote omzichtigheid beoordeeld te worden.
3. Het effect van voorlichting op kennisvergroting wordt in veel studies bevestigd.
4. Het effect van voorlichting op houdings- en gedragsverandering is soms aantoonbaar, soms ook afwezig.
5. Voorlichting heeft meer effect op bevolkingsgroepen met een hogere sociaal-economische status dan op bevolkingsgroepen met een lagere status.
6. De waardering van doelgroepen voor de voorlichting is neutraal tot positief.

Deze conclusies zijn algemene generalisaties, gekenmerkt door een redelijke mate van plausibiliteit.

Hoofdstuk 3. EEN KENNISMAKING MET DE LANDBOUWVOORLICHTINGSDIENST

Voordat u, als lezer, in de delen die hierna volgen bekend zal raken met de ontwikkeling, besturing en organisatie van de voorlichtingsdienst in de land- en tuinbouw in Nederland, is het goed eerst een globaal beeld te hebben van deze dienst.

Een kennismaking met de voorlichtingsdienst impliceert een schets van de organisatie en in het bijzonder van de relatie tussen landbouwkundig onderzoek, de voorlichting en de land- en tuinbouwers. Deze schets is gebaseerd op de situatie in 1983 die nauwelijks verschilt van die tijdens het onderzoek. Per 1-1-1984 is de organisatiestructuur ingrijpend veranderd, maar deze verandering wordt hier niet besproken.

3.1 Een plaatsbepaling

De voorlichtingsdienst is een organisatie die ressorteert onder het Ministerie van Landbouw en Visserij. Zij is opgebouwd naar de bedrijfstakken akkerbouw, rundveehouderij, intensieve veehouderij (varkens en pluimvee) en tuinbouw. De organisatievorm is verder bepaald volgens een geografische indeling, dat wil zeggen, naar regio's en provincies.

Zoals uit figuur 2 blijkt, vallen de **regionale consulentenschappen** niet altijd binnen de provinciale grenzen. Bovendien blijken er consulentenschappen te zijn die zich op meer bedrijfstakken richten, zoals die voor de akkerbouw en rundveehouderij, al naar gelang de overheersende bedrijfstak in het gebied.

De omvang van het ambtsgebied van de consulentenschappen verschilt afhankelijk van de spreiding, resp. dichtheid van het aantal bedrijven per bedrijfstak.

De organisatiestructuur van een regionaal consulentenschap is weergegeven in figuur 3.

Een consulentenschap wordt geleid door een consulent. Hij wordt bijgestaan door één of meer ingenieurs. Het hoofd voorlichtingszaken draagt zorg voor de voorlichtingskundige ondersteuning van het consulentenschap. Specialistische ondersteuning wordt verder gegeven door vakspecialisten die zich toeleggen op een onderdeel van de landbouw, zoals gebouwen, veevoeding, gewasbescherming of bodemaangelegenheden en door specialisten die zich op een bepaald produkt toeleggen, zoals bloembollen of slachtpluimvee. De bedrijfstakdeskundigen geven leiding aan de bedrijfseconomische aspecten van teeltverwerking en afzet van gewas of dier. De bedrijfsvoorlichters zijn degenen die het meest direct in contact zijn met boeren of tuinders.

Aan welke kwantitatieve en kwalitatieve formatie moeten we denken?

De formatie bestaat uit ongeveer dertig personen. In 1980 waren er zes consulentenschappen met een bezetting van elf tot zestien personen en één met een bezetting van eenenveertig tot zeseneveertig personen; de overigen hadden een formatie die qua aantal personen tussen beide uitersten ligt. Meer specifieke informatie over de formatie wordt in deel 3 gegeven.

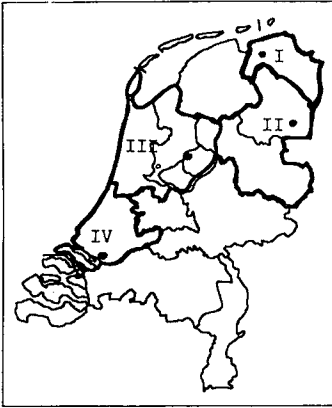
De kwalitatieve formatie wordt gekenmerkt door een redelijk hoog niveau: de leiding van de eenheid heeft een academisch niveau, evenals de toegevoegde ingenieur(s); het hoofd voorlichtingszaken, de specialisten, de bedrijfskundigen en bedrijfsvoorlichters worden momenteel geworven op het niveau van het hoger beroepsonderwijs.

Naast de regionale consulentenschappen zijn er een 23-tal **landelijke consulentenschappen** in algemene dienst, afgekort CAD's. Deze eenheden bestaan uit een consulent en enige medewerkers op academisch en/of hoger-beroepsniveau. Hun taak is vooral de afstand tussen het landbouwkundig onderzoek en de regionale consulentenschappen te overbruggen. Zoals we hiervoor spaken over regionale specialisten voor veevoeding, gewasbescherming e.d. zijn er ook CAD's voor veevoeding, gewasbescherming en andere vakgebieden. Bovendien zijn er specifieke CAD's voor de bedrijfstakken boomkwekerij, bloembollenteelt, bloemisterij, bijenteelt, champignonsteelt, fruitteelt in de volle grond, groente- en fruitteelt onder glas, pluimvee- en varkenshouderij.

Anno 1983 worden de regionale consulentenschappen beheerd door elf **Provinciale Directies voor de Bedrijfsontwikkeling**. Zij zien toe op de uitvoering van het landbouwstructuurbeleid, planologische zaken, de contacten met organisaties in en rond de landbouw en de organisatie van hun provinciale dienst.

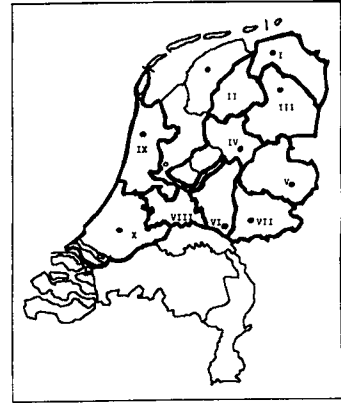
De provinciale directie staat onder leiding van een Hoofdingenieur-Directeur, afgekort HID. In de directie zijn opgenomen de betrokken regionale consulenten. In het provinciale directiekantoor zijn verder werkzaam een ingenieur voor landbouwstructurele zaken, medewerkers voor het financieel-, materieel- en personeelsbeheer, de uitvoering van landbouwmaatregelen en financieringszaken.

Landelijk ressorteren de provinciale directies onder de directie Bedrijfsstructurele Aangelegenheden, afgekort BSA, die tevens zaken betreffende de voorlichting, de landbouwmaatregelen en het algemeen beheer coördineert. De bedrijfstak-aangelegenheden worden gecoördineerd door de directies Veehouderij/Zuivel resp. Akkerbouw en Tuinbouw. Onder deze directies ressorteren ook de landelijke CAD's.



Consulentschappen voor de akkerbouw:

- I Groningen
- II Emmen
- III Lelystad
- IV Barendrecht



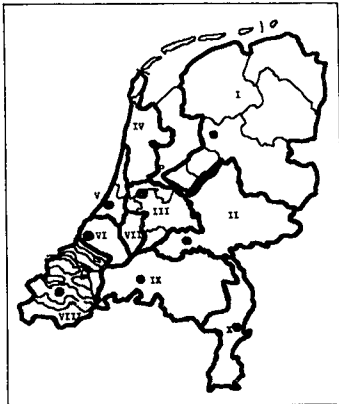
Consulentschappen voor de rundveehouderij:

- I Groningen
- II Leeuwarden
- III Assen
- IV Zwolle
- V Hengelo
- VI Arnhem
- VII Doetinchem
- VIII Utrecht
- IX Alkmaar
- X Gouda



Consulentschappen voor de akkerbouw en rundveehouderij:

- I Leeuwarden
- II Tiel
- III Goes
- IV Zevenbergen
- V Tilburg
- VI Waalre
- VII Roermond



Consulentschappen voor de tuinbouw:

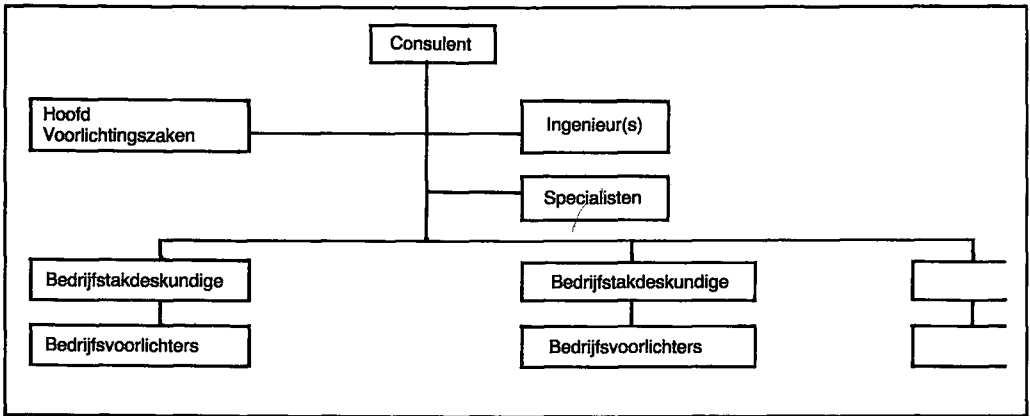
- I Emmeloord
- II Tiel
- III Aalsmeer
- IV Hoor
- V Lisse
- VI Naaldwijk
- VII Boskoop
- VIII Goes
- IX Tilburg
- X Roermond



Consulentschappen voor de varkens- en pluimhouderij:

- I Assen
- II Zwolle
- III Arnhem
- IV Gouda
- V Tilburg
- VI Roermond

Figuur 2: Regionale consulentschappen naar type, ambtsgebied en hoofdzetel, anno 1983.



Figuur 3: Organisatiestructuur van een regionaal consultantschap.

3.2 De relatie tussen onderzoek en voorlichting

Om de rol van voorlichting bij de overdracht van informatie en kennis van het onderzoek aan de praktijk te belichten, gaan we ervan uit dat de agrarische ondernemers in het algemeen informatie en kennis verlangen die direct toepasbaar zijn voor de bedrijfsvoering. De voorlichtingsbehoefte kan betrekking hebben op de al bestaande kennis maar ook op nieuwe kennis over een verbetering van een produkt, een productiesysteem, de organisatie van de bedrijfsvoering of de afzet van produkten. Veelal zal de boer of tuinder zelf voorzien in kennis en informatie ten behoeve van zijn besluitvorming. In een aantal andere gevallen echter zal hij zich oriënteren bij anderen. In het kader van een kennismaking met de landbouwvoorlichting zullen wij het overdrachtsproces nader belichten.

De relaties tussen onderzoek, voorlichting en de toepassing van kennis laten zich onderscheiden naar:

- het proces van kennisvoortbrenging en
- het proces van kennisbenutting.

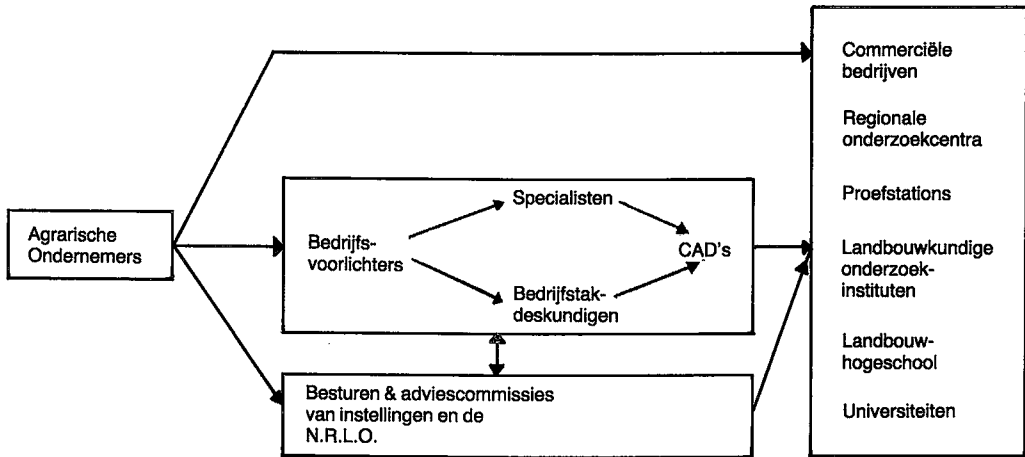
Het proces van kennisvoortbrenging in de landbouw start feitelijk met de ontwikkeling en signalering van de kennisbehoefte en eindigt met de totstandkoming van onderzoeks- of, in het algemeen, kennisresultaten.

De ontwikkeling van de kennisbehoefte vindt op vele manieren plaats. Een hoger wordend opleidingsniveau van de agrarische ondernemers, de toenemende ingewikkeldheid van de bedrijfsvoering, de massale beschikbaarheid van informatie over nieuwe of verbeterde technologie, een algemene investeringslust of andere factoren doen nieuwe behoeften aan kennis ontstaan. Voor de kennisvoortbrenging zijn deze behoeften van groot belang. Daarnaast moet worden onderkend dat de kennisvoortbrenging zelf ook verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van nieuwe kennisbehoeften.

Het signaleren van de kennisbehoefte of de behoefte aan probleemoplossingen doen de agrarische ondernemers zelf, maar ook voorlichters, onderzoekers, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, particuliere adviesbureaus en vele anderen. Letten we speciaal op de bedrijfsvoorlichters dan zullen zij de kennisbehoefte kunnen doorgeven aan hun specialisten en/of bedrijfstakdeskundigen. (figuur 4). Op hun beurt zullen de laatstgenoemden de kennisbehoefte doorgeven aan de CAD's, resp. proefstations. In het geval van specifiek regionale vraagstukken kan besloten worden onderzoek uit te voeren op de regionale onderzoekcentra. In andere gevallen zullen de onderzoeksvraagstellingen door proefstations of landbouwkundige onderzoekinstellingen worden geselecteerd, beoordeeld op relevantie en prioriteit. Een belangrijke rol spelen hierbij de CAD's, die vaak betrokken zijn bij een onderzoeksinstituut of proefstation.

Voor de bepaling van het onderzoek dat uiteindelijk wordt uitgevoerd zijn verder de betrokken besturen en onderzoekcommissies van de instituten en proefstations van belang. Hierin nemen namelijk vertegenwoordigers van gebruikers van de kennis, de landbouwvoorlichtingsdienst, onderzoekers en andere betrokkenen deel. Bovendien zijn in het kader van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO), vele programma-adviescommissies en andere overlegorganen werkzaam om onderzoeksvraag en -aanbod op elkaar af te stemmen.³⁷⁾

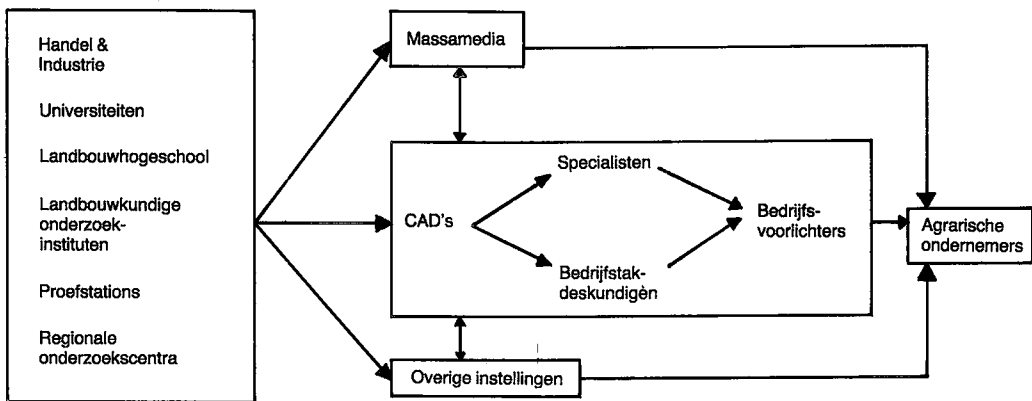
Het onderzoek kan uiteindelijk ook plaatsvinden aan de Landbouwhogeschool of andere universiteiten. Uiteraard dienen we ook te bedenken dat commerciële bedrijven en instellingen enerzijds en sommige agrarische ondernemers anderzijds in meer of mindere mate investeren in eigen onderzoek.



Figuur 4: Overdracht van kennisbehoefte aan kennisproductie.

Het proces van kennisbenutting in de landbouw is weergegeven in figuur 5. Daarin zien we dat de kennisresultaten van de onderzoeksinstituten, universiteiten, Landbouwhogeschool, proefstations of regionale onderzoekcentra veelal via de voorlichtingsdienst bij de agrarische ondernemers terecht komen. De CAD's spelen ook nu weer een belangrijke rol bij het verzamelen, ordenen, verwerken en vertalen van de resultaten van onderzoek. Via schriftelijke en mondelinge contacten dragen onderzoekers en CAD's informatie over aan de regionale consulentschappen. Via artikelen, brochures e.d. kunnen zij ook direct een groter publiek bereiken.

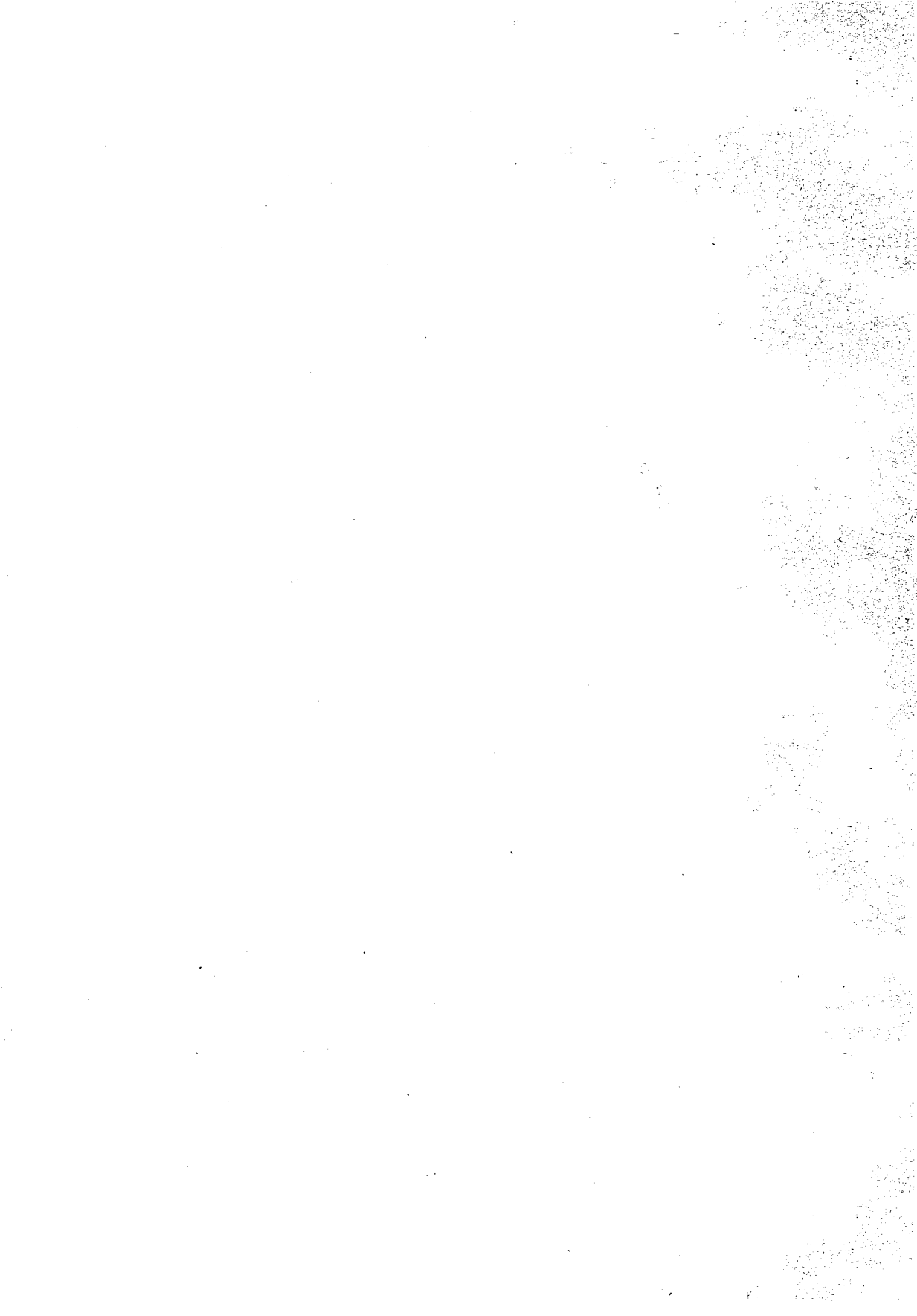
In het regionaal consulentschap zullen veelal specialisten en bedrijfstakdeskundigen vanwege hun contacten met de CAD's e.a. de verwerkte informatie selecteren en overdragen aan de bedrijfsvoorlichters. Deze overdracht vindt plaats via individuele en groepscontacten, vergaderingen, stencils, demonstraties e.d. Als laatste overdrager van onderzoekresultaten geldt de bedrijfsvoorlichter die in zijn contacten met de agrarische ondernemers kennis integreert in zijn voorlichtingsboodschap.



Figuur 5: Overdracht van kennisresultaten aan agrarische ondernemers.

Naast deze informatiestroom bestaan in toenemende mate ook andere stromen naar de agrarische ondernemers via de handel en industrie, particuliere adviesbureaus, ondernemersorganisatie e.d.

Samengevat zien we dat het kennisbenuttingssysteem bestaat uit het proces van kennisvoortbrenging en kennisbenutting. In de landbouw bestaat een uitgebreid netwerk van personen en instellingen die zorg dragen voor het functioneren van het kennisbenuttingssysteem. Op vele plaatsen wordt over de integratie van het netwerk hoog opgegeven.³⁸⁾ In het kader van dit hoofdstuk is met name de rol van de landbouwvoorlichtingsdienst belicht.



Deel 2. De ontwikkeling van de Landbouwvoorlichtingsdienst

Hoofdstuk 4. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

In deel I kwamen we tot de conclusie dat van het instrument voorlichting iets verwacht mag worden: vaak vergroting van kennis en/of inzicht, soms een verandering van houding, soms ook een gedragsverandering. De mate waarin deze effecten zullen optreden is uiteraard afhankelijk van veel factoren, zoals de kenmerken van de doelgroep, de voorlichtingsboodschap, de wijze van verspreiding van de boodschap, de voorlichters, de voorlichtingsactie of voorlichtingsorganisatie. Hiervoor hebben we ook gezien dat al sinds een groot aantal jaren er ten behoeve van de Nederlandse land- en tuinbouw een voorlichtingsdienst werkzaam is, die deel uitmaakt van het Ministerie van Landbouw en Visserij. De voorlichtingsdienst is in principe een instrument dat gehanteerd kan worden om beleid te realiseren. In deze zin kan de voorlichtingsdienst als beleidsinstrument worden beschouwd naast andere instrumenten zoals wetgeving, onderzoek, onderwijs, regelingen en vele andere. De beschrijving van de ontwikkeling van de voorlichtingsdienst kan nu worden aangegrepen om na te gaan in welke mate de overheid haar voorlichtingsdienst daadwerkelijk en systematisch als beleidsinstrument heeft gehanteerd. De veronderstelling is dan dat de mate waarin de voorlichtingsdienst als instrument is gehanteerd, zich onder andere in de inhoud van het voorlichtingsbeleid én de wijze van besturing van de dienst zal manifesteren.

De beschrijving van de ontwikkeling van de voorlichtingsdienst kan daarnaast worden aangegrepen om na te gaan welk belang aan dit beleidsinstrument gehecht is. We veronderstellen dan dat de overheid in vele tijden én bij de vele maatschappelijke vraagstukken voor de vraag staat of zij een probleem op haar politieke agenda kan en/of moet zetten en vervolgens welke instrumenten zij kan en/of moet inzetten om het probleem op te lossen. Een uiteindelijk besluit hierover is zichtbaar in de mate waarin de overheid in een instrument investeert of desinvesteert. Zo zijn in de ontwikkeling van de voorlichtingsdienst perioden van investeringen en desinvesteringen aan te wijzen. De vraag is onder welke omstandigheden en invloeden deze investerings- en desinvesteringsbeslissingen genomen zijn. Waren het de landbouwcrisis, de invloeden van het bedrijfsleven, de politieke geluiden van het parlement? Tot nu toe, kunnen we vooralsnog vaststellen, is aan deze vraagstelling door geschiedkundigen of anderen nauwelijks aandacht besteed, terwijl deze kennis voor beleidsontwerpers van belang is.

Kortom deel 2 beschrijft in de hoofdstukken 5 t/m 13 de ontwikkeling van de voorlichtingsdienst vanuit de vraagstelling in welke mate en op welke wijze de overheid de voorlichtingsdienst daadwerkelijk als beleidsinstrument heeft gehanteerd.

Hoofdstuk 14 gaat nader in op de (des-)investeringsperioden in de ontwikkeling van de voorlichtingsdienst vanuit de vraagstelling onder welke omstandigheden en invloeden de (des-)investeringsbeslissingen genomen zijn.

Hoofdstuk 5. DE ONTSTAANSBRONNEN VAN DE VOORLICHTINGSDIENST

Als we zoeken naar de bronnen van de voorlichtingsdienst in de land- en tuinbouw, dan moeten we de voorlichting plaatsen in het kader van de bevordering van de wetenschap en de hieruit resulterende vergroting van de kennis over de landbouw.

Van der Poel beschouwt „De Landtwinninge ende Hoëue” van Kaerle Stevens dat in 1566 bij Plantijn in Antwerpen werd gedrukt als het eerste landbouwboek dat in het Nederlands verscheen.³⁹⁾ Het boek was een vertaling van „L'agriculture et maison rustique” van Charles Estienne uit 1564. Van een latere uitgave van Estienne en Liebault uit 1570 maakt Melchior Sebitz een Duitse vertaling die vervolgens onder de namen van Kaerle Stevens en Jan Liebault in 1588 in Amsterdam van de pers kwam met als titel: „De Veltbouw ofte Lantwinnighe: inhoudende eene rechte wel bestellinge eenes hofs te bouwen; Cruyt-hoven ende Fruyt-hoven te maken; alerhande boomen te planten; bijen te houden; te destilleren; beemden, vijvers ende staende wateren te maken en die te onderhouden; visschen te vangen; ackerlant te winnen; wijngaerden te oefenen; medicinale wynten te bereyden; parck voor wilde beesten te maken mitsgaders wolvejacht”.

Dit boek bleef tot lang in de 18e eeuw bruikbaar. Maar wie gebruikte het? Nauwelijks boeren, omdat de meesten van hen ongeletterd waren, maar wel de filosofen, grootgrondbezitters of medici en apothekers vanwege de teeltvoorschriften en medicinale kruiden. Ook onderwijzers hoorden nog nauwelijks tot de lezerskringen: hun opleidingsniveau was laag en zij waren „niet zelden schipbreukelingen der maatschappij, die voor geen andere betrekking deugden”⁴⁰⁾.

De landbouwliteratuur breidde zich aan het einde van de 18e eeuw flink uit. Voorbeelden waren „De voordeligste manier om hooge zand of geestgronden met hout te beplanten” van Karel Deeleman uit 1788 en J. Munniks, „Nederlands verbeeterde land- en akkerbouw” (1780).

In 1776 werd in Amsterdam de „Maatschappij ter bevordering van den Landbouw” opgericht. Zij poogde de landbouwkundige kennis te vergroten door prijsvragen uit te schrijven voor de betere schoolboeken.

Een verdere impuls kreeg de landbouw tijdens de periode van de Bataafse Republiek. De centrale overheid benoemde in 1800 Jan Kops als Commissaris tot de Zaken van den Landbouw. Hij nam in korte tijd veel initiatieven. Hiertoe behoorde het opzetten van gewestelijke commissies van landbouw als beleidsondersteunende adviesorganen. Verder droeg hij zorg voor het tijdschrift „Het magazijn van Vaderlandschen Landbouw” en het landbouwverslag, dat verscheen in 1806 en later als „Verslag van de Landbouw in Nederland” tot 1966 heeft bestaan.

Het voorstel van Muller om een hoogleraar of lector in de landhuishoudkunde te benoemen kon in 1815 worden gehonoreerd met leerstoelen in Leiden, Groningen en Utrecht. Zelf bezette Kops één van deze stoelen. De colleges waren vooral voor predikanten bedoeld, op grond van de verwachting dat zij ook die kennis zouden kunnen uitdragen. Deze situatie duurde tot 1831.

Na zijn benoeming tot hoogleraar bleef de functie van Commissaris vacant, mede vanwege de andere opvatting die vanaf 1815 bestond over de rol van de centrale overheid inzake de landbouw. Deze taak moest voortaan vooral door de provincies worden vervuld. In de dertiger en veertiger jaren heeft dat

De Landtwinninge ende Hoëue van M. Kaerle Stevens, Doctoor in de Medecijne.

VVt de Fransoyfche sprake in de Nederduytfche ouerghefet.

VVat in desen Boeck begrepen is, suldy inde navolgende Pagie vinden.



TAN NVVERPEN,

Ghedruët by Christoffel Plantyn.

M. D. LXVI.

MET PRIVILEGIE.

Figuur 6: Titelblad van het Landbouwboek van Stevens.



G. F. R. Corten

bijgedragen tot de vorming van provinciale maatschappijen van landbouw. Zij bevorderden de landbouw door invloed uit te oefenen op de centrale overheid; bovendien organiseerden zij prijsvragen, ploegwedstrijden, demonstraties en tentoonstellingen.

De accentuering van de rol van de provincies bij de landbouw heeft de verdere ontwikkeling van het landbouwwonderwijs geen goed gedaan. Alleen in Haren werd in 1842 door prof. dr. H. C. van Hall een Landbouwhuishoudkundige School opgericht. In 1856 benoemde de Koning een Rijkslandbouwwonderwijscommissie die tot de slotsom kwam dat een landbouwschool gevestigd moest worden in het midden van het land, gekoppeld aan een boerderij voor de toepassing van nieuwe landbouwmethoden. Bovendien zou er een bosbouwschool moeten komen. De uitvoering van deze plannen liet nog jaren op zich wachten.

De verspreiding van kennis vormde voor een toenemende aantal personen een uitdaging. Zo was er W. C. H. Staring die in zijn „Huisboek voor den Landman” (1862) de wens uitte dat de landman tijdens de lange winteravonden zijn kennis zou verrijken. Het boek had niet veel succes in tegenstelling tot Starings Almanak, die vanaf 1848 jaarlijks verscheen.

Succesvol bleken ook de activiteiten te zijn van de in 1846 opgerichte Vereniging „Het Nederlandsch Landhuishoudkundig Congres”. De initiatiefnemer B. W. A. Baron Sloet tot Oldhuis slaagde erin om vele deelnemers naar zijn jaarlijks congres te trekken, onder wie ook veel boeren waren.

Het waren voornamelijk vooral de grootgrondbezitters die een voortrekkersrol vervulden bij de bespreiding van kennis. Zo waren F. L. W. Baron van Brakell van den Eng te Lienden en mr. J. P. Amersfoort in de Haarlemmermeer voorbeelden van individuen die nieuwe bedrijfsmethoden uitprobeerden, experimenten uitvoerden en hierover publiceerden of anderszins hiervan gewag maakten.

Een benadering die hierbij nauw aansloot, waren de „Koninklijke lezingen”, dat wil zeggen voordrachten gedurende de winterperiode, die door de overheid werden gestimuleerd.

Ieder die in staat en bereid was om dergelijke voordrachten te geven werd als zodanig daartoe aangemoedigd en gevraagd. Eén van de eerste en meest bekende wandelleraren was I. J. de Beucker die, uit Antwerpen afkomstig, o.a. op uitnodiging van de Hollandsche Maatschappij van Landbouw in 1865 een lezing verzorgde over planten en snoeien van vrucht- en andere bomen. Een andere corifee onder „omgaande leeraars” was G. F. R. Corten die aanvankelijk vooral in het zuiden des lands voordrachten verzorgde. Hij kwam in 1870 in dienst van de Limburgsche Maatschappij van Landbouw, als wandelleraar. Deze term werd door W. C. H. Staring aldus bekritiseerd in het Verslag van den Landbouw: „De opmerking moge hier overigens ten goede genomen worden dat die heeren niet met het germanisme wandelleeraar betiteld behooren te worden, aangezien zij niet „wandern”⁴¹). Zo werd in het verslag gewag gemaakt van de functie „omgaande leeraar”, naar aanleiding van de zogenaamde rechters die al lange tijd in Nederland bekend waren.

Het succes van de omgaande leraren bleek al snel.

Zo vermeldt het Verslag van den Landbouw in 1868 dat openbare voordrachten over tuinbouw, ooftteelt en landbouw in het algemeen „in menigte” werden gehouden door de heer De Beucker⁴²⁾. Genoemd worden in 1868 142 en in 1869 112 voordrachten. De al eerder genoemde Corten was contractueel verplicht tegen een bezoldiging van 800 gulden jaarlijks 80 voordrachten te verzorgen⁴³⁾. Genoemd worden in dat jaar ook weer De Beucker die in 1870 34 en in 1871 16 lezingen verzorgde, Veuleman die er 4 resp. 6 hield en Corten die in Renkum een voordracht hield over schadelijke insecten⁴⁴⁾.

De overwegingen bij de keuze voor deze vorm van voorlichting zijn in het verslag over 1872 vermeld: „Op het voorbeeld der Duitschers met hunne Wandellehrer, hebben de Belgen voordrachten doen houden en is De Beucker ons hier te lande komen aantoonen wat al voordeel daaruit te trekken is. Niet dat het mogelijk zoude zijn om rechtstreeks landbouw, tuinbouw of ooftteelt te onderwijzen, door hier en daar eene enkele voordracht jaarlijks te doen houden, maar het blijkt dat er geen krachtiger middel dan dit te vinden is, tot het aansporen der belanghebbenden om met meer kennis van zaken hun bedrijf uit te spelen en om meer gebruik te maken van de grote hulpmiddelen die door de wetenschap van den tegenwoordigen tijd beschikbaar gesteld worden”⁴⁵⁾.

Het succes van de omgaande leraren was duidelijk. Steeds meer provincies werden door hen bezocht, steeds meer boeren en tuinders waren geïnteresseerd, zoals in het verslag van 1877 staat te lezen: „De belangstelling nam over ’t algemeen toe, niet alleen bij jongere bewoners van het platteland maar ook bij meer bejaarde landbouwers, mannen in de praktijk grijs geworden”⁴⁶⁾.

De groei van deze vorm van voorlichting is eveneens uit dit verslag af te leiden: genoemd werden twaalf beschikbare „leeraars” in de landbouw en enige (hoofd)onderwijzers die vanuit de scholen voordrachten verzorgden. Dergelijke voordrachten werden gegeven in de drie zuidelijke provincies, Noord- en Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland, Overijssel, Drenthe en Groningen. In 1881 volgde als laatste Friesland na een succesvolle „tour” van D. Gäbel. De financiering van deze voordrachten was mogelijk dank zij de betaling door de Maatschappijen van Landbouw en een aantal subsidies waaronder die van het Rijk (400 gulden), de Provinciale Staten en plaatselijke verenigingen. De totale rijkssubsidie ontwikkelde zich tussen 1872 en 1886 als volgt:

1872	400	1880	2550
1873	400	1881	2800
1874	1400	1882	3300
1875	1400	1883	3300
1876	3350	1884	2800
1877	4950	1885	2800
1878	2950	1886	2800
1879	2050		

Tabel 1: Rijkssubsidie voor voordrachten van omgaande leeraars 1872 - 1886 (in guldens).

De waardering voor de voordrachten nam aanvankelijk snel toe. In het Verslag van den Landbouw over 1873 schreef men: „Het houden van voordrachten door erkende deskundigen voor vereenigingen van landbouwers wordt al meer en meer erkend als een uitstekend middel om kennis te verspreiden.”⁴⁷⁾

Limburg, Noord-Brabant, Gelderland en de Hollanden leerden deze vorm van vorming snel kennen. De specifieke methode werd uitgebreid behandeld in het verslag van 1876:

„Meer nog dan elders is hier waar dat het gesproken woord veel meer uitwerkt dan het geschreven vooral als de voordracht gevolgd wordt door onderlinge samenspreking zowel over verschillende onderwerpen als over dat waarover de voordracht handelde”⁴⁸⁾.

Bovendien zo vermeldt het verslag in 1877: „Dergelijke mededeelingen hebben te meer waarde omdat de landbouwer in ’t algemeen meer hecht aan hetgeen zijn medelandbouwers hem als op ervaring grond mededeelt dan aan ’t geven wat „in een boek staat”⁴⁹⁾

Dat deze methode soms tot culturele doorbraken leidde wordt door Corten verhaald in 1878 die schrijft:

„Mij was er natuurlijk veel aan gelegen ook de vrouwen tot bijwoning der voordrachten over te halen, iets dat heel ongewoon is in Limburg... In den regel slaagde ik er dan in de vrouwen naar ’t lokaal te trekken soms in groot getal: ik moet er echter bijvoegen dat bijna steeds de Heeren Burgemeesters het niet aan publicatie en aansporing hebben laten ontbreken, terwijl ’t ook al meer dan eens gebeurde dat de notabelen der gemeente met hun dames het voorbeeld gaven. In eenige gemeenten kwamen de vrouwen niet op, gewoonlijk door een soort van praktische ingetogenheid die wel met eenige aangeboren of opgedrongen domheid schijnt gepaard te gaan”⁵⁰⁾.

De toenemende waardering voor het „instituut” van wandelleraar mag bovendien blijken uit enige artikelen in de Landbouwcourant tussen 1870 en 1886.

In 1870 werd door de redactie van de Landbouwcourant gemeld dat naar aanleiding van de activiteiten van Corten bleek: „dat het aan de bezoldiging van een wandelleraar bestede geld veel betere resultaten oplevert dan de grote sommen die aan allerlei prijzen en prijsjes op onze veel te talrijke tentoonstellingen worden uitgegeven”⁵¹⁾.

Over de relatie met het onderwijs wordt in 1872 in dezelfde krant opgemerkt: „Ook al krijgen wij het meest uitnemend landbouwonderwijs, bedoelde voordrachten zullen nog geruime tijd eene ware behoefte blijven”⁵²⁾.

In de midden jaren zeventig wordt meermalen op de relatie tussen de wandelleraren en het cursorische onderwijs gewezen. Zo noteerde de Landbouwcourant in 1875: „...Jammer, slechts dat een onderwerp als dit... niet vervolgd kan worden bij wijze van een geregelden cursus dan voorzeker zou de invloed van dergelijk onderwijs veel groter en van meer blijvenden aard zijn”⁵³⁾.

Deze opmerking sloot aan bij de koerswijziging die in Limburg in 1876 werd ingezet. De Maatschappij van Landbouw besloot tot het geven van cursussen over landbouw en veeteelt die dan ook door de onderwijzers van de lagere cholen konden worden gevolgd.⁵⁴⁾

Eenzijds vloeide de behoefte aan cursussen logisch voort uit de belangstelling die werd gewekt door de wandelleraren voor de „rationele landbouw”, anderzijds begon daardoor de kwaliteit van de onderwijsactiviteiten steeds meer zorgen te baren. Zo leren we in de Landbouwcourant van 1879: „Dat voordrachten waarin zoo velerlei (-onderwerpen-PZ) in een adem behandeld wordt uit het oogpunt van onderwijs ten strengste afkeuring verdienen, behoeft geen nader vertoog”. Hieraan koppelt de redactie de vraag of „het stelselloos houden van landbouwvoordrachten niet moet beteugeld worden” en dat er voorwaarden gesteld zouden moeten worden waaronder Rijkssubsidie kan verleend worden. Een initierende rol werd hierbij toebedacht aan de Inspectie van het Landbouwonderwijs.⁵⁵⁾

In de tweede helft van de jaren zeventig werd ook kritiek uitgeoefend op de landbouwonderwijzers en de „omgaande leeraars”. Zij spitste zich toe op de minimeisen waaraan zij moesten voldoen. De Landbouwcourant merkt in 1877 op: „Tot het gebied van den Hr. Inspecteur van het landbouwonderwijs behooren de wandelleeraren, dit is om wandelleraar te zijn om het regt te hebben als zoodanig op te treden, moet men voldaan hebben aan de wettelijke bepalingen omtrent het middelbaaronderwijs, een graad, een legalen titel hebben verworven”⁵⁶⁾. Kortom, zonder een bevoegdheid geen wandelleeraarschap. Een stelling die door Allershof ten volle wordt onderschreven in dezelfde krant in 1878, waarin geschreven stond:

„Wanneer de spreker (-de wandelleraar-PZ) in zijne rede was op het punt dat iets diende verklaard te worden, mijns inziens op wetenschappelijke gronden dan was 't meermalen: de wetenschap weet er niets van; de wetenschap ligt te knutselen... Toen er zeker werk aangeprezen werd het gedaan met uitdrukkingen als deze: het bevat niets geen wetenschap; het is zuiver praktisch en dergelijke... Een spotvogel zei: „'t is speculatie, 't is te doen om bij de boeren een wit voetje te krijgen”. Ik laat dat daar, maar willen wandelleeraars in hunnen voordrachten de wetenschap negeeren, dan hebben deze zeer zeker ene schaduwzijde, die niet gering is te achten”⁵⁷⁾.

De algemene kritiek op het niveau van de onderwijzers leidde tot allerlei, vooral lokale, initiatieven om onderwijzers aan te moedigen om een akte landbouwkunde te behalen. Bij de diversiteit van de opleidingen die veelal een particulier karakter droegen was er van enige centrale sturing geen sprake. De beloning voor het behalen van de akte bestond in de zeventiger jaren uit de mogelijkheid uitgenodigd te worden voordrachten te houden. De inwerkingtreding van de wet op het lager onderwijs in 1878 en de daaruit voortvloeiende examenregeling, betekenden echter een daling van het aantal examenkandidaten en een centralisering van de aflegging van het examen in Wageningen.

Noch de kwaliteit van de onderwijzers, noch die van de wandelleraren was dus duidelijk gewaarborgd. Voor de wandelleraren vormde deze situatie geen gunstig perspectief: In 1881 besloot de Limburgsche Maatschappij van Landbouw tot het per 1-1-1882 doen vervallen van de afzonderlijke voordrachten ten gunste van twee cursussen die administratief door een commissie werden georganiseerd. Een kentering die in 1885 in het Verslag van den Landbouw werd begeleid met de opmerking: „... die lezingen leveren evenwel niet die resultaten op welke men er aanvankelijk van verwachtte”⁵⁸⁾.

De kentering in de beginjaren tachtig kan worden begrepen wanneer men de volgende factoren in aanmerking neemt:

1. De onvoldoende kwaliteit van de activiteiten van de wandelleraren en de plaatselijke onderwijzers.
2. De onvoldoende doorstroming van de resultaten van de wetenschap naar de wandelleraren en onderwijzers.

3. Het gebrekkig functioneren van de overkoepelende rol van de Inspecteur van het Landbouwonderwijs ten aanzien van de bewaking van de kwaliteit van de wandelleraren.
4. Het inzicht dat cursussen een beter middel vormden voor het verkrijgen van de nodige kennis en vaardigheden door de boeren dan de, vaak, eenmalige voordrachten.
5. De onzekerheid over de te treffen maatregelen om de zich aandienende landbouwcrisis het hoofd te bieden.

Hoofdstuk 6. VAN WANDELLERAAR NAAR RIJKSLAND- EN TUINBOUWLERAAR

6.1 De Staatscommissie van 1886

De beleidsvorming met betrekking tot het benoemen van Rijksland- en tuinbouwers vond feitelijk plaats in de Landbouwcommissie die was ingesteld bij Koninklijk Besluit van 18 september 1886 no. 28. De commissie had tot taak een onderzoek in te stellen naar de toestand van de landbouw en concrete voorstellen te doen over de wijze waarop van overheidswege de ontwikkeling van de landbouw zou kunnen worden bevorderd. De commissie toog aan het werk en bracht tussen 1886 en 1891 twaalf adviezen uit alsmede het verslag van het landbouwonderzoek. Het zesde advies betrof de regeling van het landbouwonderwijs en werd op 30 mei 1888 in de Staatscourant gepubliceerd. Dit advies beschrijft de wenselijkheid om over te gaan tot de benoeming van landbouwers. Alvorens op dit advies nader in te gaan zullen we eerst de achtergronden van de totstandkoming van de commissie belichten.

Voor een goede beschrijving van de wijze waarop werd gekomen tot het besluit tot het instellen van de landbouwcommissie, kunnen we ons baseren op de studie van Vermeulen.⁵⁹) De belangrijkste besluitvormingsmomenten waren:

Eerste helft 1885: Van den Bergh, Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid spreekt zich tegenover de Marez Oyens, chef van de afdeling Handel en Nijverheid, uit over de wenselijkheid van een onpartijdig adviescollege inzake de landbouw.

Medio 1886: de Marez Oyens overlegt met Sickesz, voorzitter van de Geldersche Maatschappij van Landbouw (sinds 1879) en de Overijsselsche Maatschappij van Landbouw (sinds 1884), over de beantwoording van een adres van het Nederlandsch Landbouw Comité over het landbouwkrediet; in het antwoord wordt het comité uitgenodigd zich positief uit te spreken over een commissie die zich zou moeten buigen over de vraag op welke wijze de regering de staatshulp zou kunnen bieden.

Medio 1886: Van den Bergh stelt zijn collega-ministers op de hoogte van zijn plan met betrekking tot de commissie. De Marez Oyens overlegt intussen met Sickesz over de opdracht en de leden van de commissie. Hierna stelt de Marez Oyens het besluit op, waarna Van den Bergh dat voorlegt aan de ministerraad. Op 18 september 1886 is dan de instelling van de commissie een feit.

De achtergronden van de wens van Van den Bergh moeten gezien worden in het licht van:

- de discussies die in de tweede helft van de zeventiger jaren waren gestart over de Kamers van Landbouw om naar analogie van de Kamers van Koophandel de regering te adviseren. Een zodanig voorstel voor de oprichting van een college voor de Landbouw werd in 1877 door de Tweede Kamer verworpen;
- de oprichting in 1884 van het Landbouw Comité dat een samenwerking van de provinciale autonome Landbouwmaatschappijen beoogde;
- de aandrang die Sickesz als lid van het Comité uitoefende om een landbouwenquête te houden; een idee dat eerder in omringende landen tot een succes geleid had;
- het rapport van het Comité over de afwijzing van beschermende invoerrechten en de noodzaak tot het nemen van velerlei andere overheidsmaatregelen.

En vanwaar deze activiteiten van het georganiseerde bedrijfsleven? De belangrijkste reden hiervoor was de landbouwcrisis die rond 1880 zichtbaar werd en zich voordeed in heel Europa. De tarweprijzen daalden tussen 1878 en 1890 van f 10,25 tot f 5,51 per hl., de markt voor vlees en zuivelproducten stagneerde, de hypothecaire schulden namen toe, de jaarlijkse opbrengst van de akkerbouw daalde tussen 1881 en 1886 met 55 miljoen gulden, die van de veestapel tussen 1883 en 1886 met circa 70 miljoen gulden; ⁶⁰) de inflatie versterkte de internationale concurrentie door de verbeterde infrastructuur en openlegging van de Amerikaanse markt en een gemis aan een beleid dat door overheerheid en bedrijfsleven samen werd gedragen om de problemen aan te pakken. Kortom, een economische situatie die uiterst moeilijk was, leidde tot faillissementen en verarming die nog eens schrijnend zichtbaar werd gemaakt bij de landbouwtenoonstelling in 1884 in Amsterdam toen bleek dat Nederland op vele gebieden achter liep op de internationale concurrenten.

Er waren dus voldoende redenen om te komen tot een goede analyse van de problemen in de landbouw. De Landbouwstaatscommissie werd hiertoe in staat gesteld ondanks de geringe financiën die hiervoor door de Tweede Kamer ter beschikking werden gesteld.⁶¹) De Commissie werd voorgezeten door Sickesz met Cort van der Linden als ondervoorzitter-rapporteur. De 24 leden zelf behoorden tot of hielden betrekkingen met onder andere de Maatschappijen van Landbouw, de Tweede Kamer, het onderwijs, het proefstation of de bankwereld.

De commissie kon terdege beschouwd worden als een club van deskundigen en belanghebbenden. Zij

bracht in 1888 het „Advies betreffende de regeling van het landbouwonderwijs” uit. Ten behoeve van dit advies maakte de Commissie gebruik van een studie over het landbouwonderwijs in Groot-Brittannië, Ierland, Denemarken, Frankrijk, Duitsland en België.⁶²⁾ Hierin werd gekeken naar het hoger middelbaar en lager landbouwonderwijs, proefvelden, winterscholen en vakscholen. In dit basisdocument treffen we aan: de Wanderlehrer in Duitsland, de professeurs departemental d'agriculture in Frankrijk en de landbouweraren (conférencier agricole nomade) in België, deze functionarissen waren o.a. belast met het verspreiden van kennis en het met raad en daad bijstaan van landbouwers. In Frankrijk en België werden zij van overheidswege aangesteld, in Duitsland behoorden zij tot de landbouwverenigingen.

In haar advies stelt de Commissie vast dat de ervaringen in Nederland uitwezen dat:

„het in den regel aan belangstelling niet ontbreekt ten andere dat bij voordrachten niet alleen kennis van landbouwzaken in het algemeen en gave van voordragen noodzakelijk is, maar ook kennis van de eigenaardigheden en de behoeften van de bepaalde streek, waar de voordracht wordt gehouden”.⁶³⁾

Het advies behelsde dan ook dat deze ambtenaar onmisbaar is om leiding te geven aan het handhaven van het verband tussen verschillende takken van het landbouwonderwijs, het verzekeren van eenheid in werking en methode, het ontwikkelen van de organisatie van het onderwijs en het, door voordrachten en bijeenkomsten, winnen van het vertrouwen van de bevolking voor de ontwikkeling van die bevolking én de ontwikkeling van datgene wat de regering zou willen ondernemen. Op grond hiervan zou aan de landbouweraar worden opgedragen leiding te geven aan het elementair landbouwonderwijs, toe te zien op het onderwijs op de vakscholen en wintercursussen, proeven op de proefvelden te leiden, onderwijs te geven op de kweekscholen en voordrachten te houden. Hiervoor werd een opleiding aan de afdeling B te Wageningen of hiermee gelijkwaardig vereist. De leiding van de landbouweraren zou bij een Curatorium van ter zake kundigen moeten liggen.

Op dit advies volgde nog een minderheidsadvies waarin werd gepleit voor een structurele subsidie van 50% voor zuivelconsulenten, onder voorwaarde van overheidsgoedkeuring voor de instructie, benoeming en bezoldiging van de zuivelleraar, die tevens verplicht zou worden tot een jaarlijks verslag.⁶⁴⁾

Zo adviseerde de landbouwcommissie in 1888.

6.2 De benoeming van Rijksland- en tuinbouweraren in 1890.

In 1890 werd bij Koninklijk Besluit (21 april, no. 29) een Rijkslandbouweraar, dr. A. M. Prins, voor de provincies Gelderland en Overijssel aangesteld.

In 1891 werd de landbouweraar P. van Hoek van de Noord-Brabantsche Maatschappij van Landbouw in de Rijksdienst opgenomen. In 1895 volgde Limburg. Als eerste Rijkstuinbouwvoorlichter werd in 1896 voor de provincie Zuid-Holland C. H. Claassen benoemd.

De taak der Rijkslandbouw- en tuinbouweraren werden bij beschikking van Binnenlandse Zaken (B.Z.) van 25 mei 1901 vastgesteld en omvatte:

- a. het desgevraagd dienen van advies omtrent alle land- of tuinbouwkundige onderwerpen zoowel van technischen als van economischen aard;
- b. het kosteloos verstrekken van inlichtingen aan land- en tuinbouwers omtrent alle zaken, die tot land- en tuinbouwgebied behooren;
- c. het houden van voordrachten
- d. het houden van toezicht op de land- en tuinbouw proefvelden
- e. het uitvoeren van wetenschappelijke proefnemingen
- f. het houden van toezicht op de van Rijkswege gesubsidieerde proefnemingen
- g. het bezoeken der van Rijkswege gesubsidieerde wintercursussen
- h. het zich belasten met de leiding van cursussen voor onderwijzers, die de akte van bekwaamheid voor lager land- of tuinbouwkundig onderwijs willen verwerven.⁶⁵⁾

Deze taakstelling volgde uit de Instructie voor de Rijkslandbouweeraren, (Beschikking van B.Z. d.d. 30 april 1892): „het houden van landbouwkundige voordrachten binnen hun amtsgebied, en het regelen en controleren der van Rijkswege gesubsidieerde proefvelden, terwijl in die Provinciën waar een eene Rijkslandbouw Winterschool is gevestigd de Rijkslandbouweeraar als Directeur dier school optreedt”.⁶⁶⁾

Tevens bracht elke Rijkslandbouweeraar jaarlijks een verslag uit aan de Minister van Binnenlandse Zaken, waarin een overzicht van de situatie in het amtsgebied en aanwijzingen voor het verbeteren van die situatie beschreven stonden.

Bovendien stelde de Rijkslandbouweeraar, in samenwerking met een in iedere Provincie door de Gedeputeerde Staten benoemde Commissie van Toezicht voor de gesubsidieerde Proefvelden, een plan op en legde dat ter goedkeuring aan de Minister van Binnenlandse Zaken voor.

Daarnaast was aan de Rijkslandbouweeraren het toezicht opgedragen op de winterlandbouwcurcus-

sen, terwijl in verschillende plaatsen door hen cursussen werden gehouden voor onderwijzers die zich wensten te bekwamen voor de lagere landbouw-acte.

De Rijkslandbouw- en tuinbouwleraren werden in het algemeen benoemd uit diegenen, die beschikten over de middelbare akte landbouwkunde of tuinbouwkunde.

De Maatschappijen van Landbouw stelden in deze tijd met subsidie van overheidswege *zuivelconsulenten* aan in Friesland (in 1889), Noord- en Zuid-Holland (in 1895) en *landbouwconsulenten* in andere provinciën, zoals Limburg en op het eiland Overflakkee.

De benoeming van Rijkszuivelconsulenten werd toen nog niet overwogen, vermoedelijk omdat de landbouworganisaties reeds vroeg zuivelconsulenten in dienst hadden, zoals dr. K. H. M. van der Zande die in 1889 door de Friesche Mij. van Landbouw werd benoemd tot consulent.

Voor de salariëring gaf de overheid subsidie met de voorwaarde dat zij hun werkzaamheden (hetzij bij de proefvelden, hetzij bij het toezicht op het lager landbouwonderwijs of de zuivelbereiding) moesten verrichten volgens een door de overheid goedgekeurde instructie. Ook de benoeming moest aan die overheid worden voorgelegd ter goedkeuring. Gezien de wankelende financiële basis van de verschillende landbouworganisaties werden ook subsidies gevraagd bij bijvoorbeeld provinciale besturen en zuivel-fabrieken.

Op landelijk niveau was in 1892 een inspecteur van het landbouwonderwijs benoemd (F.B. Löhnis) na het „tijdelijke” inspectiewerk van W. B. J. van Eijk (1886-1892). Löhnis' werkzaamheden namen zo zeer toe dat in 1901 werd gekozen voor twee functies: de Inspecteur van de Landbouw en een inspecteur belast met het toezicht op het landbouwonderwijs. Löhnis koos voor de eerste, Van Hoek voor de tweede. Voor de Rijksland- en tuinbouwleraren betekende deze verandering dat zij, enige tijd later, in 1906 werden ondergebracht bij de Inspecteur van de Landbouw. Zo werd niet alleen op uitvoerend niveau maar ook op bestuurlijk niveau de plaats van de leraren ten opzichte van het onderwijs voorzien van een herkenbare eigen identiteit.

Hoofdstuk 7. DE UITBOUW VAN DE VOORLICHTINGSDIENST TUSSEN 1890 EN 1913

In het vorige hoofdstuk hebben we uitgebreid aandacht besteed aan de officiële start van het instituut voorlichting. De activiteiten van de Staatscommissie leidden tot besluitvorming op regeringsniveau: 1890 de benoeming van de eerste Rijkslandbouwleraar, 1896 de benoeming van de eerste Rijkstuinbouwleraar, subsidiëring van de landbouwuitschappijen voor de benoeming van zuivelconsulenten, 1893 de oprichting van de eerste landbouwwinterschool, bovendien de oprichting van proefstations in Wageningen, Hoorn, Groningen en Breda (later Goes), kortom veel initiatieven die voor de voorlichting van veel betekenis zouden zijn. Op bestuurlijk-politiek niveau werd de zorg voor de landbouw in 1898 toebedeeld aan de afdeling Landbouw bij het Departement van Binnenlandse Zaken, maar slechts voor korte tijd want in 1902 werd de gehele afdeling overgeheveld naar het Departement van Waterstaat, Handel en Nijverheid. De naam van dit ministerie wijzigde zich in 1905 in Landbouw, Nijverheid en Handel, terwijl de afdeling Landbouw in 1906 verheven werd tot Directie van den Landbouw onder leiding van een directeur-generaal. Tot deze directie behoorde de afdeling veeveelt en landbouw, waarin zowel de dienst van de Rijkslandbouw- en Rijkstuinbouweren was opgenomen, alsook de proefvelden en de zorg voor subsidies voor zuivelconsulenten, stamboeken, voordrachten en cursussen, fokkerij, het Nederlands Landbouwcomité en de uitvoering van de Wet op de paardenfokkerij 1901. In de directie waren verder afdelingen voor het landbouwonderwijs, de domeinen, de veeartsenijkundige dienst, de uitvoering van wetten, verslagen en statistiek, laboratoria en algemene zaken en tot slot, secretariaat en expeditie.

Aan het begin van de twintigste eeuw was dus zowel op bestuurlijk-politiek als op uitvoerend niveau het fundament gelegd voor de ondersteuning van de land- en tuinbouw.

De taakstelling van de *Rijksland- en tuinbouweren* breidde zich gaandeweg uit. De instructie van 1901 stelde vast dat zij belast werden met o.a. het toezicht op de proefvelden en -tuinen, inhoudende het maken van een jaarlijks plan, het houden van voordrachten volgens een door de Minister vast te stellen plan, het geven van adviezen aan de Minister, Commissaris der Koningin, burgemeesters en land- en tuinbouwers, het maken van een jaarlijks werkverslag, het verschaffen van informatie over schadelijke ziekten en dieren aan de Phythopathologische Dienst, het geven van leiding aan cursussen voor land- en tuinbouwonderwijzers, het houden van toezicht op de wintercursussen, volwassen-cursussen e.a., speciale cursussen (miliciens bijv.), het verzamelen van oogstberichten en het onderhouden van contacten met het verenigingsleven en de besturen van locale of regionale verenigingen. Daarnaast waren in 1907 vijf Rijksland- en vier Rijkstuinbouweren belast met het directoraat van een winterschool. Verder waren één Rijkslandbouw- en drie Rijkstuinbouweren als leraren aan de winterschool verbonden, terwijl een Rijkslandbouwer en twee Rijkstuinbouweren van wie één in algemene dienst, onderwijs gaven aan de Rijks Hogere Land-, Tuin- en Bosbouwschool. Kortom, de taakstelling was uitgebreid en benadrukte de relatie tussen leraar en landelijke directie. In feite was de leraar de provinciale vertegenwoordiger van de Directie van den Landbouw. De vraag is hoe zij hun taken konden uitvoeren.

Wat betreft het onderhouden van het contact met de Directie woonden zij tweemaal in het jaar een vergadering bij onder leiding van de inspecteur van de landbouw of die van het landbouwonderwijs. Wat hun provinciale taken aangaat, bleken zij te kiezen voor het geven van mondelinge adviezen op bepaalde spreekuren (vaak op marktdagen), schriftelijke adviezen, het maken van reizen voor bezoeken aan de proefvelden en wintercursussen, het doen van onderzoekingen, het geven van voordrachten en inlichtingen. De verdeling van de activiteiten naar tijdsbesteding liep per leraar nogal uiteen: de een legde zich bijzonder toe op opleidingscursussen en het doen van proeven op de proefvelden, de ander gaf de voorkeur aan de wintercursussen en het geven van voordrachten.

In 1908 waren er twaalf leraren voor de landbouw, negen voor de tuinbouw en één Rijkstuinbouwer in algemene dienst. Bovendien was in 1903 besloten tot het benoemen van aspirantleraren, van wie er in 1907 twee in de landbouw en twee in de tuinbouw werkzaam waren. Deze aspiranten werden aangetrokken omdat de kwaliteit van de leraren in de eerste jaren nog niet bevredigend was. De opleidingseis was dat zij aan de Wageningse school moesten zijn opgeleid voor het middelbaar examen in de land- en tuinbouwkunde. Na twee jaar als aspirant gewerkt te hebben werden zij in de regel in algemene dienst genomen met speciale opdrachten; daarna lag een benoeming tot leraar in het verschiet.

De groei van de dienst der Rijksland- en tuinbouweren zette zich tot de eerste wereldoorlog onverdroten voort.

In 1913 waren er 13 leraren in de landbouw, 12 in de tuinbouw, 2 landbouweren en 1 tuinbouwer in algemene dienst, 5 aspirant-landbouw- en 2 aspiranttuinbouweren. Van hen waren er acht land-

bouwleraren en vijf tuinbouwleraren die tevens belast waren met de directie van een winterschool. Het aantal proefvelden nam tussen 1905 en 1911 toe van 592 tot 607 en het aantal proeftuinen van 217 tot 413.

Deze toename hing samen met de overtuiging dat de proefvelden en -tuinen een direct demonstratie-effect sorteerden: de land- en tuinbouwers zagen wat er gebeurde. Bovendien boden de velden en tuinen de gelegenheid voor een zeer snelle toename van de onderzoeksmogelijkheden. De Rijksproefstations waren immers in belangrijke mate belast met controle-onderzoek van zaden, gewassen e.d. en hadden geen capaciteit om decentraal onderzoek te bevorderen. Na 1907 werd begonnen met een duidelijker scheiding aan te brengen in de proefstations tussen controlewerkzaamheden en landbouwkundig onderzoek. De proefstations werden niet meer geografisch naar rassen georganiseerd maar naar de functies controle en landbouwkundig onderzoek.

De toename van de proefveld- en proeftuinactiviteiten leidden in 1911 tot een wijziging van de instructie van de landbouw- en tuinbouwleraren, in die zin dat de eerste taak zou zijn het uitvoeren van toezicht op deze velden en tuinen.

De *zuivelvoorlichting* werd gegeven door de zuivelconsulenten die door de provinciale landbouwmaatschappijen waren benoemd in de periode tussen 1889 en 1900.⁶⁷⁾ De overheidssubsidie werd onder strikte voorwaarden gegeven:

1. De benoeming of het ontslag waren onderworpen aan de goedkeuring van de minister.
2. De instructie behoeft goedkeuring van de minister.
3. De zuivelconsulenten moesten hun werkzaamheden verrichten zonder enige vergoeding van de zijde van hen die om advies of voorlichting vroegen.
4. De regering behield zich het recht voor ook andere taken op te dragen aan de zuivelconsulenten.

De taakstelling van de zuivelconsulenten had betrekking op het houden van voordrachten, het geven van cursussen, het opleiden van personeel van zuivelfabrieken, het geven van raad en inlichtingen, het doen van onderzoek van melk en boter. Alras bleek deze taakstelling te leiden tot het uitvoeren van andere taken, zoals het terzijde staan bij de botercontrole, het bevorderen van de fokkerij, het opleiden van landbouwonderwijzers en het adviseren van bonden van zuivelbereiders. In 1907 waren er 12 zuivelconsulenten werkzaam, in elke provincie een met uitzondering van Brabant waar er twee waren. De consulenten kregen een of meer assistenten toegevoegd voor ondersteuning bij hun werk. De relatie met de Directie van den Landbouw was gestructureerd in een overleg dat tweemaal per jaar plaatsvond onder leiding van de Inspecteur van de Landbouw.

De voorlichting van overheidswege had ook betrekking op de rundveefokkerij. In tegenstelling tot de situatie in de paardenhouderij, waarvoor de regering geen voorlichtingsinspanning wilde leveren, kreeg de rundveefokkerij wel aandacht. Ten behoeve van de fokkerij werden in 1907 provinciale commissies opgericht, benoemd of aangewezen door de Gedeputeerde Staten van elke provincie. In deze commissies namen de Rijkslandbouwleraar en de zuivelconsulent als adviseur zitting. De taak van de commissies was om het beheer te voeren over de gelden voor de rundveefokkerij. De fokkerij van overig kleinvee werd in sommige gevallen met subsidies ondersteund. Een directe bemoeienis van de leraren met deze fokkerij was afwezig.

In 1909 werd besloten twee veeteeltconsulenten aan te stellen voor Gelderland/Utrecht respectievelijk Limburg. Daarnaast werd de zorg voor de kleinveeteelt voor Friesland opgedragen aan de secretaris van de Friesche Mij. van Landbouw, voor Groningen en Zeeland aan de zuivelconsulent in die provincie.

De veeteeltconsulent diende zich te richten op de behartiging van de belangen van de rundvee- en de kleinveehouderij, door het verstrekken van raad, het houden van voordrachten, het geven van cursussen, het bezoeken van keuringen en fokveetentoonstellingen en het bevorderen van het verenigingsleven. Het toezicht op de zuivel- en veeteeltconsulenten was identiek georganiseerd. Er werd in overleg met de provinciale landbouworganisaties een commissie van toezicht, onder goedkeuring van de Minister van Landbouw, Nijverheid en Handel, ingesteld.

De zuivelconsulenten kregen in 1912 te maken met rechtspositionele veranderingen. In dat jaar besloot de regering immers om de zuivelconsulenten geleidelijk in dienst van het Rijk te doen overgaan. De eerste waren die in Noord-Brabant, Noord- en Zuid-Holland. In 1913 volgden die van Groningen, Drenthe en Zeeland.

De redenen van deze wijziging moeten gezocht worden in de volgende verklaringen:

1. De zuivelconsulenten vormden een toenemende financiële last voor de landbouworganisaties. Als gevolg hiervan trachtten deze organisaties naast de subsidie van het Rijk ook gelden te verwerven

van provincies, zuivelfabrieken en bonden van zuivelbereiders. De onafhankelijkheid kwam hierdoor steeds meer in het geding. De moeilijkheden komen in het volgende citaat naar voren:

„De financiële offers welke de landbouwmaatschappijen voor de door haar ingestelde Zuivelconsulentschappen moesten brengen, gingen hare krachten te boven zoodat waar hoogere bijdragen van Rijk, Provinciën of belanghebbenden niet waren te verkrijgen, op de salarissen der Consulenten moesten worden bezuinigd teneinde de noodige gelden voor laboratorium- en reiskosten te vinden. De groote verschillen welke hierdoor in de salarissen der Zuivelconsulenten ontstonden alsmede het gemis eener behoorlijke pensioenregeling deed bij hen het streven ontstaan in andere betrekkingen over te gaan”.⁶⁸⁾

Bovendien waren er andere bezwaren. Sommige maatschappijen werkten niet over de hele provincie. Daarnaast ontstonden er naast de maatschappijen nieuwe verenigingen en organisaties die zich speciaal op de belangen van zuivelbereiding richtten. De situatie dreigde dat de Maatschappijen hun zuivelconsulentschap zouden opheffen.

2. De provincies Gelderland en Overijssel hadden de daar werkzame zuivelconsulenten al de status van provinciaal ambtenaar gegeven.

3. De taakstelling van de zuivelconsulenten kreeg een steeds duidelijker algemeen karakter dat de verantwoordelijkheden van de provinciale landbouworganisaties te boven ging.

De zuivelconsulenten hielden zich bezig met:

- het onderwijs: cursorisch en in het kader van de winterscholen;
- de voorlichting: lezingen en voordrachten;
- de verbetering van zuivelproducten door middel van het doen van analyses en het stimuleren van keuringen;
- het onderzoek, deels van controlerende aard, deels op het gebied van zuiveltechnische zaken en
- het bevorderen van de organisatie op zuivel- en veeteeltgebied.

Als we de periode 1890-1913 overzien, dan blijken de adviezen van de Staatscommissie van 1886 richtinggevend te zijn geweest voor de overheidsbeslissingen met betrekking tot de voorlichting in de land- en tuinbouw, veeteelt en zuivel.

De uitvoering van de adviezen van de Staatscommissie van 1886 werd mogelijk bevorderd door een opgaande conjunctuur, een redelijk stabiele politieke situatie en de algemene overtuiging dat het instrument voorlichting volgens de adviezen van de Commissie moest worden opgebouwd.

Hoofdstuk 8. DISCONTINUE ONTWIKKELINGEN TUSSEN 1914 EN 1930

De neutraliteit van Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog had positieve gevolgen voor de land- en tuinbouw. De voedselsituatie in de oorlogvoerende landen was dermate verslechterd dat de importbehoefte snel toenam. De binnenlandse exportdruk deed de prijzen voor land- en tuinbouwproducten stijgen. Hierdoor werd de regering Cort van der Linden gedwongen tot een direct overheidsoptreden en het uitvoeren van maatregelen, zoals de consumentenpolitiek ter beperking van de export en beteugeling van de prijsstijging. Hierna volgden o.a. de Distributiewet in 1916 en de Scheurwet in 1918, die boeren verplichtte het akkerbouwareaal te vergroten. Bovendien bood de Landarbeiderswet van 1918 landarbeiders de mogelijkheid zelf een bedrijfje te beginnen met behulp van overheidskredieten. Dit overheidsingrijpen had ongetwijfeld gunstige gevolgen voor de agrarische werkgelegenheid, maar toen eenmaal na het einde van de Eerste Wereldoorlog de agrarische productie toenam en de graanprijzen onder druk kwamen te staan, nam het overheidsgedrag een wending. De economische inzinking bracht de regering tot bezuinigingen. De groei van de overheidsuitgaven moesten worden beteugeld. Zo besloot de regering bij K.B. van 20 december 1920 tot het instellen van een Bezuinigingscommissie en voorts tot het benoemen van departementale bezuinigingsinspecteurs.

Onder invloed van de bezuinigingsdriften en een algemeen anti-staatsinterventionisme dat leefde in industriële en financiële kringen, kreeg het Departement van Landbouw, Nijverheid en Handel de opdracht het departement te reorganiseren en eventueel in te krimpen.⁶⁹⁾ Deze actie bespoedigde de opheffing van de crisisinstellingen en -maatregelen die in de periode van de Eerste Wereldoorlog ontstaan waren. In 1922 werd het departement zelf opgeheven en kwam „Landbouw” bij Binnenlandse Zaken. De landbouworganisaties betreurden deze beslissing, omdat men vreesde dat de betrokken minister onvoldoende belangstelling zou tonen voor de landbouw.⁷⁰⁾ De situatie op beleidspolitiek gebied verslechterde nog verder toen Van Hoek in 1925 zijn functie van directeur-generaal van de Landbouw neerlegde en deze functie vacant bleef tot 1934. Het niet vervullen van deze vacature versterkte de discussies in landbouwkringen of de technische aangelegenheden van het Directoraat-Generaal van de Landbouw niet kon worden overgedragen aan de georganiseerde land- en tuinbouw.⁷¹⁾

Wat was er intussen gebeurd met de voorlichtingsdienst? In 1915 waren op de staatsbegroting de volgende bedragen uitgetrokken: voor de Rijkslandbouwlerearen, Rijks tuinbouwlerearen en aspirant-lerearen, inclusief de niet-personele kosten f 137.325,-; voor de Rijkszuivel en veeveeltconsulenten, inclusief overige personele en materiële kosten f 70.200,-. Totaal dus f 207.525,- circa 6% van het bedrag dat de overheid aan de landbouw ter beschikking stelde. In de oorlogsjaren traden geen veranderingen op in de omvang en organisatie van de voorlichtingsdienst. Hierna echter, zette de groei zich door: in 1920 stond voor de voorlichtingsdienst f 420.056,- op de begroting.

Tussen 1921 en 1925 nam het budget voor de voorlichtingsdienst af: van f 606.494,- tot f 484.112,-. Hiermee gepaard ging een inkrimping van de voorlichtingsdienst van 108 formatieplaatsen in 1921 tot 80 in 1925. Deze vermindering werd vooral tot stand gebracht door het niet vervullen van vacatures en het niet verlengen van tijdelijke arbeidscontracten.⁷²⁾ De budgettaire verlaging was verder een gevolg van de algehele verlaging van ambtenarensalarissen en de verlaging van de post voor reis- en verblijfskostenvergoeding.⁷³⁾

In 1925 besloot de Minister van Binnenlandse Zaken en Landbouw tot het instellen van „een Commissie met de opdracht te zoeken naar de beantwoording van de vraag of en zo ja, in hoeverre, de directe en indirecte bemoeiingen van het Rijk op landbouwgebied zouden kunnen worden ingekrompen, in hoofdzaak wat betreft: de voorlichtingsdienst, de proefstations en het landbouwonderwijs”.⁷⁴⁾

Deze commissie kreeg al snel de naam van haar voorzitter Haffman. De argumentatie voor het instellen van de commissie werd gevonden in 's lands deplorabele financiële situatie en de wil van de regering om de tekorten op de staatsbegroting te verminderen door inkrimping en bezuiniging van de overheid, algemene salaris- en loonsverlaging en dekking van de bedrijfstekorten.⁷⁵⁾

De inkrimping en bezuiniging op de overheid kwam o.a. ten laste van het Departement van Binnenlandse Zaken en Landbouw dat in overleg met de Centrale Reorganisatie-commissie de mogelijke bezuinigingsonderwerpen had vastgesteld. De uitvoering van de opdracht van de commissie Haffman werd in handen gelegd van ambtenaren van het Departement van Binnenlandse Zaken en Landbouw, de bezuinigingsinspecteur en vertegenwoordigers van organisaties in de land- en tuinbouw: deze laatste groepering vormde een aanzienlijke meerderheid. De opdracht zelf ontlokte al snel de uitspraak dat bekeken moest worden óf er bezuinigd kón worden; een vraag die al in de eerste vergadering met een duidelijk neen door de vertegenwoordigers van de organisaties werd beantwoord.⁷⁶⁾ Desondanks duurde het vier jaar eer het commissie-rapport gereed kwam en werd gepubliceerd.

Met betrekking tot de voorlichtingsdienst – het eerste onderwerp van studie – was de commissie snel

klaar. De commissie was van mening dat de voorlichtingsdienst onmisbaar was en dat de overdracht van deze dienst aan de organisatie in de land- en tuinbouw door de regering moest worden afgewacht tot de toestand er rijp voor zou zijn.

In de vergaderingen van de commissie werden hiervoor de volgende argumenten ontwikkeld:

1. Er was nog veel voorlichtingsarbeid te verrichten vooral in de zwakkere gebieden (Drenthe bijv.).
2. De consulenten behartigden ook andere overheidsbelangen zoals de uitvoering van controle en wetgeving en het informeren van de regering.
3. De zorg voor het landbouwonderwijs, de winterscholen en opleidingscursussen was een onmiskenbare hoeksteen van het takenpakket van de consulenten.
4. Vast zou moeten staan dat het landbouwbedrijf op de grootste hoogte stond en dat de internationale concurrentiepositie geen gevaar zou lopen als de dienst zou worden ingekrompen.⁷⁷⁾

Ten aanzien van de discussie over een mogelijke overdracht werden de volgende argumenten ingebracht:

1. De organisaties waren onderling verdeeld.
2. De voorlichting aan niet-georganiseerden zou onder druk komen te staan.
3. De continuïteit van de voorlichting zou niet meer gewaarborgd zijn, wanneer de financiering in handen zou komen van de organisaties.
4. De kwaliteit van de voorlichting (opleiding van de consulenten) zou gevaar lopen.⁷⁸⁾

Het idee van overname werd wel geaccepteerd als de organisaties daartoe zelf in staat zouden zijn.

Tenslotte werd geadviseerd het reiskrediet voor de consulenten te verhogen.

Zowel de voorzitter van de commissie als de bezuinigingsinspecteur vonden deze „opbrengst” mager. De laatste kwam daarom ook met een aparte bijlage, waarin hij zich een voorstander betoonde van de Duitse Landkamers, die de landbouwbelangen zouden waarborgen.⁷⁹⁾

De adviezen werden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Landbouw ten dele opgevolgd. De reiskredieten werden successievelijk op een iets hoger plan gebracht in de eind jaren twintig en begin jaren dertig en de overdracht c.q. inkrimping van de voorlichtingsdienst geschiedde niet.

De commissie en het werk van de commissie werd in de landbouwwereld misprijzend gadeslagen. Zo vroeg het Algemeen Nederlandsche Landbouwblad van de KNLC zich af wat er nog te bekribbelen was bij landbouw.⁸⁰⁾ Deze houding én de resultaten van de commissie bracht de Bredasche Courant op 8 februari 1930 tot een artikel over een „zonderlinge staatscommissie, als een schandelijk voorbeeld van een commissie die haar werk zo langzaam verrichtte om elke bezuiniging tegen te gaan.⁸¹⁾ Zij haalt het officieel orgaan van de Algemene Zuivelbond aan, die stelde dat de commissie in de eerste plaats een preventieve of zo men wil liever negatieve werking had uitgeoefend, want zo lang zij aan het werk was konden er met goed fatsoen in „landbouw” geen bezuinigingsreorganisaties worden uitgevoerd. De courant stelt dan ook duidelijk:

„In onze tijd waarin velen het toch al zoo ruim nemen met hun geweten, een tijd die vol is van leugen en bedrog wordt hier door een Staatscommissie, dus door 'n overheidsorgaan wel een verheffend!!! voorbeeld gegeven. 't Is in een woord: SCHANDELJIK”.⁸²⁾

De voorzitter en secretaris van de commissie waren van mening om hierop niet te reageren.⁸³⁾

Is de vooronderstelling juist gebleken? Werd er niet verder geknibbeld aan de voorlichtingsdienst tussen 1925 en 1930, dankzij de commissie-Haffman? Het heeft er inderdaad alle schijn van, want na de bezuinigingen van 1924 en 1925 volgde na een korte stabilisatie weer groei van het aantal consulenten, adjunctconsulenten en daarmee in samenhang het budget voor de voorlichtingsdienst.

De formatie breidde zich tussen 1925 en 1930 uit van 80 naar 86 plaatsen, terwijl het budget toenam van f 484.112,- tot f 685.108,-. Ook relatief nam het budget toe: ten opzichte van de totale landbouw-begroting van de voorlichtingsdienst van 6.8% tot 7%.

De organisatie van de voorlichtingsdienst bleef in wezen onveranderd met de regionaal opgestelde consulenten, c.q. adjunctconsulenten. Wel werd in deze periode de basis gelegd en verbreed voor het instituut assistent. Aan consulenten konden namelijk assistenten toegewezen worden om onder lokale omstandigheden boeren advies te geven over technische aangelegenheden. Hiermee was in 1928 in Westerwolde een aanvang gemaakt. De boeren stelden daar een assistent aan voor individuele voorlichting over o.a. bemesting, cultuurtechniek, veevoeding en planteziekten.⁸⁴⁾ Al snel nam de overheid dit initiatief over en stelde de zgn. lokale Verenigingen voor Bedrijfsvoorlichting (VBV's) in de gelegenheid een door het Rijk betaalde assistent aan te trekken.

Als we de periode 1914-1930, samenvattend, overzien dan is er sprake van een discontinue ontwikkeling. In de jaren twintig stond de continuïteit van de voorlichting ter discussie, niet zozeer vanwege aantoonbare onvoldoende resultaten, maar vooral door de noodzaak tot bezuinigingen op de overheidsuitgaven.

Hoofdstuk 9. DE GROEI VAN DE VOORLICHTINGSDIENST IN DE CRISISJAREN 1929-1939

9.1 De agrarische en agrarisch-politieke ontwikkeling

De grootste economische problemen die zich tijdens de recessie vanaf 1920 voordeden, waren omstreeks 1926 in belangrijke mate opgelost: het gat in de betalingsbalans was gedicht, de gouden standaard hersteld en de bezuinigingswoede verflauwd. De agrarische ontwikkeling bleef echter stagneren, ook na 1926. De prijs/kostenverhouding in de land- en tuinbouw werd ongunstiger. De regering benoemde bij K.B. van 15 december 1927 (no. 34) een Staatscommissie die moest onderzoeken „of en zoo ja in hoeverre en door welke oorzaken in de land- en tuinbouw eene wanverhouding bestaat tusschen de bodemprijzen en productiekosten eenerzijds en de opbrengst der producten anderzijds”. Deze commissie Ebels, samengesteld uit vertegenwoordigers van o.a. het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Landbouw, de Landbouworganisaties, het Ministerie van Financiën, het Parlement en de bankwereld, bracht verslag uit in 1933. Uit haar bevindingen bleek dat de genoemde wanverhouding afwezig was in de periode 1924-1926, maar dat vanaf dat jaar tot 1928 het inkomen van de landbouwers sterk achterliep bij dat van de middenstand.⁸⁵⁾

De structurele verzwakking van de agrarische sector trad duidelijk aan het licht in 1929 toen de economische crisisperiode aanving met de ineenstorting van de aandelenmarkt in Wallstreet.

In het eerste halfjaar verslechterde de verhouding tussen kosten en prijzen in de akkerbouw snel; de veehouderij had nog een redelijk gunstig jaar. Maar ongunstiger was het oogstjaar 1930/1931. Het agrarische inkomen zakte van f 246,- per ha in 1929/1930 naar f 197,- in 1930/1931 tot f 137,- in 1931/1932.⁸⁶⁾

De overheid nam aanvankelijk een afwachtende houding aan tegenover de crisis. In maart 1930 leidde een interpellatie van Van den Heuvel waarin hij voor maatregelen pleitte, tot het instellen van een commissie die moest nagaan of en zo ja, welke maatregelen getroffen dienden te worden. De landbouworganisaties hadden hun werk al gedaan door hun ideeën over kosten en lange termijnplannen in een programma aan te bieden aan de regering.⁸⁷⁾

Schoorvoetend liet de regering haar non-interventionisme varen: in april 1930 werd het vervoerstarief voor de winteraardappels per spoor gehalveerd, in juni kwam het Suikerwetje tot stand dat een heffing van een compenserend invoerrecht op sommige soorten suiker mogelijk maakte en in november van 1930 werd het wetsontwerp voor de regeling van de verbouw en de verwerking van tarwe bij de Tweede Kamer ingediend. Deze Tarwewet werd in 1931 van kracht en riep ten behoeve van de binnenlandse tarweproducent een prijs- en afzetgarantie in het leven.⁸⁸⁾

De meelindustrie werd opgedragen de buitenlandse tarwe te mengen met de binnenlandse; voor de uitvoering van de wet werd tot de organisatie van de bij de regeling betrokken bedrijfstakken besloten in zogenaamde gewestelijke tarwe-organisaties, onder landelijk toezicht van de Tarwecentrale. De meelfabrikanten en molenaars verenigden zich in de Vereniging van inheemse tarwe-afnemers (VITA).⁸⁹⁾

Tot slot zag de Nederlandse Meelcentrale toe op de uitvoering van de wetgeving met betrekking tot de voorschriften en kwaliteitscontrole. Zo ontstond de eerste grote crisisorganisatie en snel volgden veel andere crisismaatregelen, niet alleen voor de landbouw maar ook voor de scheepvaart, de in- en uitvoer van goederen (contingentering) en het valutaverkeer. Vormde 1931 een markant jaar voor het overheidsoptreden tegenover de akkerbouw, in 1932 volgden steunmaatregelen voor de veehouderij en tuinbouw. Met betrekking tot de eerste sector mondde een en ander uit in de Crisiszuivelwet (1932) en Crisisvarkenswet en t.a.v. de laatste in steunmaatregelen voor de boom- en bloemkwekerij (1932).

Daarnaast verdient vermelding de Crisispachtwet van 1932 die voorkwam dat de lasten van de verpachter werden afgewenteld op de pachter. Deze maatregelen die de produktie en prijzen regelden, de in- en uitvoer beïnvloedden en de afzet bepaalden, hadden in 1932/1933 naar de beoordeling van de commissie Ebels al enig effect, met name voor wat betreft de Crisiszuivelwet en de Crisisvarkenswet.⁹⁰⁾

Overzien we de algemene agrarische ontwikkeling in de eerste crisisjaren dan zien we dat zich de teruggang van het agrarisch inkomen doorzette. De oorzaken kunnen o.a. gevonden worden in de volgende factoren:

1. De daling in 1929 van de wereldmarktprijzen van de akkerbouwprodukten in het bijzonder van de granen gevolgd door een daling van de prijzen van de veeteeltprodukten.
2. Achteruitgang van de export door beschermende maatregelen in het buitenland.
3. Betalingsmoeilijkheden met het buitenland, waardoor tevens de export werd getroffen.

4. De muntdepreciaties in het buitenland die leidden tot verzwakking van de concurrentiekracht.
5. Concurrentie t.g.v. technische vooruitgang in het buitenland (Nieuw Zeeland, Australië, U.S.A.).
6. De lange duur van de industriële crisis, waardoor de koopkracht laag bleef.⁹¹⁾

Oorzaken die in 1933 door de Commissie-Ebels werden samengevat in: dalend prijspeil en relatief minder produktiekosten en lage bodemprijzen.⁹²⁾ Deze commissie achtte zich echter niet in staat maatregelen te formuleren om de situatie te verbeteren en vroeg en kreeg ontheffing van deze taak.⁹³⁾

De tweede fase in de crisisperiode stond in het teken van de ordening en uitbreiding van het overheids-instrumentarium ten behoeve van de landbouw. In 1933 kwamen twee regelingen tot stand. Enerzijds de Landbouwcrisiswet, anderzijds het Crisis-organisatiebesluit. De Crisiswet gaf een kader, waarin alle incidentele crisisregelingen gevat werden. Zij verleende aan de regering veel bevoegdheden ter beïnvloeding van invoer, produktie en afzet. Het Crisisorganisatiebesluit regelde de uitvoering van de crisiswetgeving via de zogenaamde crisisorganisaties en een aansluitingsplicht voor boeren en tuinders.

Met het complex van regelingen en structuren op basis van de Landbouwcrisiswet 1933 was de orde-ningsgedachte voor en in de landbouw geboren. Maar wat leverde zij op?

In de eerste plaats drukte de last van de crisissteun op de consument, doordat de kosten van het levensonderhoud stegen.

Feitelijk vond, in de tweede plaats, een inkomensoverdracht plaats van de niet-landbouw naar de landbouw. Het effect was in ieder geval dat in 1933/1934 een ommekeer plaatsvond in de ontwikkeling van de bedrijfsuitkomsten. Vooral de akkerbouw profiteerde hiervan, in 1935/1936 ook de veehouderij, maar de tuinbouw bleef achter. De gemiddelde bedrijfsuitkomsten (gulden per hectare) in de achter-eenvolgende jaren liet het volgende beeld zien: 1932/1933: - f 28,-; 1933/1934: + f 18,-; 1934/1935: + f 11,-; 1935/1936: + f 17.-⁹⁴⁾

In de derde plaats werd het probleem van de kleine boeren steeds nijpender. Volgens de beroepstelling 1930 van het Centraal Bureau voor de Statistiek waren er circa 175.000 grondgebruikers wier hoofdberoep in de landbouw en 25.000 wier hoofdberoep in de tuinbouw lagen.⁹⁵⁾ In de landbouw be-droeg het aantal bedrijven met maximaal 5 hectare circa 60.000.⁹⁶⁾ Juist op deze bedrijven met vaak een gemengd karakter werd de bestaansmogelijkheid door de crisisproduktie- en teeltbeperking en prijsdalingen sterk beperkt. Vandaar dat de regering in 1935 besloot bij deze crisismaatregelen de klei-ne bedrijven zoveel mogelijk te ontzien. Zo mochten bedrijven tot 1½ hectare bouwland bij de regeling voor 1935 maximaal 50 are tarwe verbouwen, daarvoor ten hoogste 10 are.⁹⁷⁾

Specifieke garanties werden o.a. gegeven voor de suikerbietenteelt, kalverenproduktie en groenten-teelt. Niettemin werd de situatie ongunstiger, reden waarom de Minister van Landbouw en Visserij in 1936 besloot individuele financiële steun te verlenen. De gang van vele kleine boeren naar de werk-verschaffing kon echter niet worden gestopt. Een meer planmatige aanpak kon echter pas vorm krijgen door middel van de Dienst voor de Kleine Boerenbedrijven. Hierop zullen we later terugkomen.

Naast deze hulpverlening werd in 1937 een proef genomen om kleine boeren op hun eigen bedrijf in plaats van bij andere werkverschaffingsprojekten te werk te stellen. In 1937 werd ook financiële steun gegeven aan de kleine boeren, werd een bedrag gereserveerd voor het verrichten van grondonderzoek op de kleine bedrijven, werden gelden vrijgemaakt voor proeven met de teelt van zaadmais, werden voorbeeldbedrijfjes ingericht en werd veel technisch-economisch onderzoek verricht.

De derde fase in de crisisperiode treedt in in 1935, toen duidelijk was dat de crisis nog lang zou kun-nen voortduren en de overheidsinterventies vanuit dat oogpunt opnieuw beoordeeld moesten worden. Het in 1935 ontstane Ministerie van Landbouw en Visserij stelde daarom een commissie in met de taak te onderzoeken of en zo ja, welke wijzigingen moesten worden gebracht in de landbouwcrisismaat-regelen, hun uitvoering en controle en op welke wijze het best kon worden samengewerkt met de land-bouworganisaties en de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst.⁹⁸⁾ De achtergrond hiervan was dat het ge-voel bestond dat de voorlichtingsdienst slechts in beperkte mate werd ingeschakeld bij de uitvoering van de crisismaatregelen.⁹⁹⁾

Een belangrijk richtpunt voor het werk van de commissie was de overtuiging dat de centralistisch-bu-reaucratische grondslag van de landbouwcrisiswet onjuist en ongewenst was omdat „de boer van zijn verantwoordelijkheid werd ontheven, terwijl in feite toch de boer de financiële gevolgen draagt.”¹⁰⁰⁾

De aanpassing van de bedrijven diende, naar het oordeel van de commissie, gestoeld te worden op de volgende principes:

1. Rationalisatie van de bedrijven: hiertoe dienden de voorlichtingsdienst en het onderwijs bijdragen te leveren in samenwerking met Verenigingen voor Bedrijfsvoorlichting en met behulp van individuele voorlichtingsmethoden;
2. Aanpassing van de lonen van de landarbeiders;

3. Toezicht op de pachtprizen via een pachtwetgeving en

4. Produktieregelingen.

De crisispolitiek zou voorts gesaneerd moeten worden in die zin dat alleen nog controlerende taken zouden moeten worden uitgevoerd. Een hoge prioriteit gaf de commissie aan doelbewuste handelspolitiek en een op basis van vrijwilligheid berustende ordening, waarin een veel grotere zeggenschap werd verleend aan de gewestelijke landbouwcrisisorganisaties voor de uitvoering van produktieregelingen.

De heroriëntatie op het overheidsoptreden liep gelijk op met het licht economische herstel dat mede dankzij het loslaten van de gouden standaard, in de tweede helft van de dertiger jaren merkbaar werd. Tegelijk verslechterde echter de internationale politieke situatie.

De waardevermindering van de gulden had aanvankelijk gunstige gevolgen voor de landbouw. De landbouwprizen vertoonden in 1936/1937 en 1937/1938 een stijging ten opzichte van de vorige jaren maar zakten in 1938/1939 weer in. De arbeidslonen bleven redelijk stabiel, maar stegen scherp in 1938/1939. De korte opleving in 1937 had tot gevolg dat de landbouwcrisispolitiek weer meer onder vuur kwam te liggen.

De organisatie Landbouw en Maatschappij diende zich nadrukkelijk in deze als woordvoerder aan van diegenen die het stelsel van heffingen, toeslagen, kredieten en uitkeringen veranderd wilden zien in een stelsel van invoerrechten, bescherming van de binnenlandse markt en de eliminering van verschillen in beloning tussen agrarische en niet-agrarische arbeid.

De regering, bij monde van minister Steenberghe, gaf aan niet van zins te zijn de Landbouwcrisiswetgeving in die zin te wijzigen.¹⁰¹ Onder invloed van de neergaande conjunctuur werd een voorontwerp Landbouworderingswet (1937) waarin de regeling van agrarische problemen gelegd werd in handen van landbouwraden, ingetrokken. De Voedselvoorzieningswet van 1938 maakte het mogelijk de Landbouwcrisiswet te gebruiken ten behoeve van de voedselvoorziening in tijden van oorlog. De uitvoering van deze wet werd opgedragen aan het Rijksbureau Voorbereiding Voedselvoorziening in Oorlogstijd bij het Departement van Economische Zaken. De ordening van de landbouw was op deze manier tot een uitgebreid stelsel van wetten en instellingen geëvolueerd, deels als reactie op de internationale politieke en economische instabiliteit, deels als antwoord op de binnenlandse dreiging van toenemende verslechtering in het agrarische inkomen, werkloosheid in de landbouw en onvoldoende voedselvoorziening.

9.2 De groei van de voorlichtingsdienst tussen 1929 en 1939

Het klimaat voor de voorlichtingsdienst was tijdens de eerste crisisjaren gunstig. De regering was in 1930 van mening dat voorzover de behoefte aan uitbreiding zich nog meer deed voelen, zij daaraan zoveel mogelijk zou voldoen.¹⁰²

Het algemeen klimaat bleef ook gunstig. De Tweede Kamer was overtuigd van de noodzaak tot het beschikken over een voorlichtingsdienst en stipuleerde slechts dat de relaties met de landbouwwinterscholen, het landbouwonderwijs en de landbouworganisaties geïntensiveerd moesten worden. Zowel het urgentieprogramma van de landbouworganisaties als ook uitspraken van leden van de Tweede Kamer wezen in 1932 op de behoefte aan verbetering en intensivering van de binnen- en buitenlandse landbouwvoorlichtingsdienst.¹⁰³ Zij had in het bijzonder betrekking op de volgende punten:

1. De versterking van de landbouw in de departementale organisatie.
2. De vervulling van de vacature van directeur-generaal van de Landbouw.
3. De koppeling van de voorlichtingsdienst aan de Directie van de Landbouw.
4. De bedrijfseconomische voorlichting.
5. De koppeling van de crisismaatregelen en de voorlichting.
6. De landbouweconomische- en handelsvoorlichting.
7. Een verdere specialisatie in de voorlichtingsdienst.

Ad 1. In 1922 werd een vermindering van het aantal departementen wenselijk geacht. *Landbouw* werd toevertrouwd aan Binnenlandse Zaken. Drie jaar later legde Van Hoek zijn functie van directeur-generaal van de Landbouw neer. Zowel door de landbouworganisaties als door leden van de Tweede Kamer werden deze maatregelen betreurd. De kritiek verstilde niet: zo merkte een Tweede Kamerlid bij de begrotingsbehandeling in 1930 op dat van een Minister van Binnenlandse Zaken en Landbouw niet mocht worden verwacht dat hij deskundig op het gebied van de Landbouw zou zijn.¹⁰⁴

Het Koninklijke Nederlands Landbouw Comité (KNLC) liet in 1930 via haar voorzitter Nijsingh duidelijk naar voren komen dat er een afzonderlijk Departement van Landbouw diende te komen om verstrekkende maatregelen ten behoeve van de landbouw te kunnen nemen.¹⁰⁵

Dit geluid werd in 1931 nog versterkt door een gecombineerd verzoek van de Centrale Landbouworga-

nisaties, de Nederlandsche Tuinbouwraad en de Nederlandsche Zuivelbond om over te gaan tot een reorganisatie van de Directie van de Landbouw.¹⁰⁶⁾

In 1931 maakte de Minister het voornemen bekend tot het instellen van een Departement van Economische Zaken en Arbeid. Dit departement kreeg o.a. de zorg voor de organisatie van de Directie van den Landbouw, het landbouwonderwijs en de landbouwvoorlichtingsdienst. Op 1 mei 1932 werd dit voornemen uitgevoerd.

Ook dit besluit werd niet algemeen toegejuicht. Uit de Tweede Kamer werd gehoord dat de Minister van Economische Zaken en Arbeid tot de zwaarst belaste behoorde.¹⁰⁷⁾

Toch was het besluit betekenisvol, omdat hiermee werd aangegeven dat landbouw een vitale economische functie vervulde en dat de voornamelijk technische instrumenten (onderwijs, voorlichting, veeartsenijkundige dienst, staatsbosbeheer, onderzoek, controlediensten, e.d.) directer zouden worden gekoppeld aan de economische beleidsinstrumenten.¹⁰⁸⁾

Deze versterkte positie leidde in 1935 uiteindelijk tot de vorming van het Departement van Landbouw en Visserij. In 1937 werd echter weer gekozen voor een andere departementale indeling die resulteerde in de vorming van het Departement van Economische Zaken. Deze situatie duurde tot 1941 toen opnieuw een afzonderlijk Departement van Landbouw en Visserij werd gevormd.

Ad 2. Zoals hiervoor genoemd, bleef de vacature voor de functie van *directeur-generaal* van 1925 tot 1934 onvervuld. De belangrijkste reden werd door minister De Geer in 1925 verwoord toen hij uitsprak dat het doel van het directoraat-generaal als orgaan om de minister vertrouwd te maken met de wensen van de landbouworganisaties, door het overleg met die organisaties zeer wel werd bereikt.¹⁰⁹⁾

Gezien echter de slechte pers die het besluit had gekregen vroeg zijn opvolger Kan aan de vijf landbouworganisaties naar de wenselijkheid van een regulier overleg in een zgn. Commissie van Advies. De organisaties stemden niet met het voorstel in en pleitten voor een directeur-generaal. De reacties in de Tweede Kamer waren verdeeld: sommigen vonden dat de landbouworganisaties krachtig genoeg waren om als overlegpartner – zonder een D.G. – van de minister te fungeren, anderen hingen het standpunt van de landbouworganisaties aan.¹¹⁰⁾

Deze situatie veranderde niet wezenlijk, ook niet toen Landbouw werd ondergebracht bij het Departement van Economische Zaken en Arbeid.

Ad 3. De afwezigheid van een directe koppeling van de voorlichtingsdienst aan de Directie van de Landbouw vormde een punt van kritiek op de *bestuurlijke infrastructuur*. Deze kritiek werd vooral geuit door leden van de Tweede Kamer, sommige consultants en, in algemene termen, de landbouworganisaties.

Om met de eersten te beginnen: in de discussies in de periode 1925-1932 over de vacature van directeur-generaal kwam regelmatig het argument naar voren dat een centrale leiding van de Directie van de Landbouw nodig was. Minister Ruys de Beerenbrouck liet echter in 1930 nog eens doorschemeren dat het geven van technische opleiding aan de vele technische diensten een bijna bovenmenselijke opdracht was. Dus bleef de voorlichtingsdienst onder leiding staan van een centraal opgestelde inspecteur.

Bij de behandeling van de Rijksbegroting 1931 wezen sommige Tweede-Kamerleden op „de 55 consultants over het geheele land verspreid die zonder eenige leiding ieder naar eigen inzicht werken”.¹¹¹⁾ Bovendien pleitte het Tweede Kamerlid Ament voor een reorganisatie van de directie en de centrale leiding voor onderwijs en voorlichtingsdienst. Hiertegen verzette zich echter de Vereniging van Rijksconsultanten – een verband dat zich in het algemeen richtte op de behartiging van de personeelsbelangen van de consultants –. De vereniging zag in de koppeling een verdere aftakeling van de directie.¹¹²⁾

Niet eens met deze opstelling was de consultant Van der Meer die in het Algemeen Landbouweekblad voor de combinatie onderwijs-voorlichtingsdienst pleitte.¹¹³⁾ Dit idee werd in 1931 door de Centrale Landbouworganisaties, de Nederlandsche Tuinbouwraad en de Nederlandsche Zuivelbond gesteund in hun adres aan de minister. Zij spraken zich uit voor een afdeling Voorlichting en Onderwijs onder beheer van een directeur en vier inspecteurs, van wie één voor de voorlichtingsdienst op het gebied van de akker- en weidebouw, één voor de voorlichtingsdienst op het gebied van de veeteelt en zuivelbereiding en de overige twee voor onderwijs. De twee eerstgenoemde inspecteurs zouden vooral een organiserende en controlerende taak vervullen. De buitenlandse voorlichtingsdienst zou in een aparte afdeling worden ondergebracht.¹¹⁴⁾

Deze situatie werd gedeeltelijk gerealiseerd in 1931 toen ir. D. S. Huizinga tot inspecteur voor het land- en tuinbouwonderwijs en hoofd van de binnenlandse Landbouwvoorlichtingsdienst werd benoemd.

Ad 4. Het geven van *bedrijfseconomische* voorlichting werd in de functie-omschrijving van de consultants niet als zodanig uitdrukkelijk als bestanddeel genoemd.

Bedrijfsuitkomsten werden pas in 1925 in de Verslagen en Mededelingen van de Directie van den

Landbouw opgenomen, op basis van gegevens van de centrale bureaus voor landbouwboekhouding. Het aantal bedrijven dat in de berekeningen van de Directie van den Landbouw werd meegenomen steeg tussen 1923-1924 en 1929-1930 van 852 tot 3169.¹¹⁵⁾ Deze gegevensschat maakte een betere bedrijfsanalyse mogelijk. Zo berekende de Nederlandsche Maatschappij van Landbouw in 1929 dat verbeteringen in o.a. de veevoeding tot aanzienlijke rendementsverbeteringen leidden.¹¹⁶⁾ Deze gegevens bleken echter niet direct voorhanden te zijn ten behoeve van de consulenten. Enerzijds, omdat de afdeling verslagen en statistiek van de directie aan de vertaling van de bedrijfsuitkomsten naar voorlichting niet toekwam, anderzijds omdat de consulenten onvoldoende in staat waren om bedrijfseconomische voorlichting te geven. Bij hen prevaleerde de technische voorlichting. De druk op de Directie van den Landbouw om hieraan aandacht te schenken bleek niettemin groter te worden. Zo werd in 1930 in de Tweede Kamer bij de behandeling van de begroting 1930-1931 opgemerkt dat de inrichting van het Departement voorzover het de verzameling en verwerking van gegevens op landbouweconomisch gebied betreft gebrekkig was.¹¹⁷⁾ De werkzaamheden van de commissie Ebels wezen in 1933 nogmaals uit hoe belangrijk een goed economisch inzicht in de landbouw was. Het zou echter tot 1935 duren voordat er echt maatregelen genomen werden om in deze lacune te voorzien. Toen werd na vooroverleg met de centrale landbouworganisaties door de minister besloten tot het instellen van de Dienst van de Bedrijfsconsulenten. De aanvankelijke taakstelling was:

1. De voorlichting der regering omtrent de economische en sociale toestanden op het gebied van den landbouw.
2. De studie van de financiële uitkomsten van de land- en tuinbouwbedrijven.
3. De toelichting en verklaring der landbouwcrisismaatregelen (inrichting van crisis cursussen voor land- en tuinbouwonderwijzers en de organisatie van dergelijke cursussen ten plattelande).
4. Het verzamelen van en de controle op de gegevens benodigd voor het landbouwbedrijf.
5. Het in samenwerking met de overige consulenten bevorderen van de meest rationele bedrijfsinrichting en bedrijfsvoering.¹¹⁸⁾

De achtergronden van deze beslissing waren onder andere gelegen in:

- de noodzakelijke verfijning van de kennis van de bedrijfsresultaten, kostprijsberekeningen, landverkoop, pachtprizen en andere kengetallen voor o.a. de crisisorganisaties, landbouwstatistiek en de voorlichtingsdienst;
- het maken van een synthese van de technische en economische voorlichtingsboodschap en
- het verlangen van de Tweede Kamer om de landbouwers en tuinders op de hoogte te stellen van de landbouwcrisispolitiek.¹¹⁹⁾

De Directie van den Landbouw zag bovendien de noodzaak in om de voorlichtingsdienst verder te specialiseren, te versterken met assistenten van de bedrijfsconsulenten en die assistenten onder te brengen bij de landbouw- en tuinbouwconsulenten. De organisatie van de Dienst van de Bedrijfsconsulenten was eenvoudig: er werden zes regio's aangewezen, in elke regio opereerde een bedrijfsconsulent terwijl de groep onder leiding stond van een inspecteur van de landbouw, die werkzaam was bij de directie van den Landbouw (ir. C. G. P. Stevens).

Over de verhouding tussen landbouwconsulent en bedrijfsconsulent werd in de Memorie van Antwoord opgemerkt: „Iedere landbouwconsulent moet heden ten dage bedrijfsconsulent zijn”.¹²⁰⁾

De opmerkingen van de minister wezen direct op de zwakke plek in de nieuwe structuur: de verhoudingen tussen land- en tuinbouwconsulent en bedrijfsconsulent enerzijds en die tussen boekhoudbureaus en bedrijfsconsulent anderzijds.

Ten aanzien van het eerste probleem was de komst van de bedrijfsconsulenten voor de overige consulenten onnodig en/of ongewenst waardoor ook van een samenwerking in sommige gebieden weinig sprake was. Ten aanzien van het tweede probleem bleken de boekhoudbureaus van de standsorganisaties niet altijd bereid de bedrijfsconsulenten te voorzien van informatie vanwege de verschillen in belangenbehartiging door beide partijen (boer/standsorganisaties/boekhoudbureau versus bedrijfsconsulent/crisisorganisaties/overheid). Het gevolg hiervan was het voornemen van de minister om in elk amtsgebied een consulent zich onverdeeld aan de voorlichtingstaak te laten wijden. In 1937 werd de Dienst voor Bedrijfsconsulenten geïntegreerd in de voorlichtingsdienst voor de land- en tuinbouw.¹²¹⁾

Ad 5. De Directie van den Landbouw die tot 1934 feitelijk los stond van de landbouwcrisisbureaus en hun regeringscommissarissen, werd bij een Beschikking in januari 1936 genoodzaakt tot een samenwerking van de landbouwcrisisdienst en de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst. In de praktijk betekende deze maatregel dat de consulenten toegang kregen tot de Gewestelijke Landbouwcrisisorganisaties. De Directie van den Landbouw kreeg een adviserende functie te vervullen ten behoeve van de uitvoering van de crisismaatregelen. Een verdere verstrengeling van taken terzake achtte de Commissie Reorganisatie Landbouwcrisisinstellingen onmogelijk vanwege de vele taken die de voorlichtings-

dienst reeds verrichtte en ongewenst, vanwege de aandacht die geschonken moest worden aan de rationalisatie van de bedrijven.

Voor de kleine bedrijven riep minister Deckers in juli 1936 een *Dienst voor de Kleine Boerenbedrijven* in het leven, om vooral de kleine bedrijven door intensieve en individuele voorlichting als ook om het verstrekken van een steunuitkering meer planmatig te ondersteunen. Deze dienst (DKB) werd ondergebracht in de Directie van den Landbouw en verbonden met een Commissie van Advies onder leiding van de directeur-generaal van de Landbouw. De bevordering van het kleine bedrijf door middel van het instrument voorlichting vereiste niet alleen onderzoek maar vooral een goed inzicht in de bedrijfseconomische omstandigheden waarin de kleine bedrijven verkeerden.

De DKB zou op provinciaal niveau in haar werk ondersteund worden door Gewestelijke Commissies van Advies waarin de drie CLO's zitting zouden nemen en de consultants en hun assistenten.

De directe verstregeling van de voorlichtingstaak en de taak ter uitvoering van steunmaatregelen waartegen de Commissie Reorganisatie Landbouw Crisismaatregelen zich in 1936 uitsprak, werd in hetzelfde jaar wel gerealiseerd in de DKB. De steunuitkering en „leiding en aansporing om over te gaan tot verbetering der technische en economische bedrijfsorganisatie” zouden de kleine bedrijven in leven moeten houden, zo meende de commissie in september 1936.¹²²⁾

In een rapport over de sociaal-economische toestand van de kleine boerenbedrijven van de Commissie van Advies DKB in juni 1937 werd de koppeling tussen voorlichting en uitvoering van steunmaatregelen nog drastischer uitgewerkt. In eerste instantie werden de Rijkslandbouwconsulenten belast met de aangelegenheden van de DKB in hun ambtsgebied. Voorts werd vastgesteld dat boeren die op hun eigen bedrijf werden tewerkgesteld en diensgevolge een financiële steunuitkering kregen, verplicht waren alle aanwijzingen op te volgen welke de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst hun gaf voor een zo goed mogelijke exploitatie van het bedrijf.¹²³⁾

Deze uitspraak werd door de Minister van Economische Zaken en Sociale Zaken bij Beschikking in november 1937 vastgesteld.

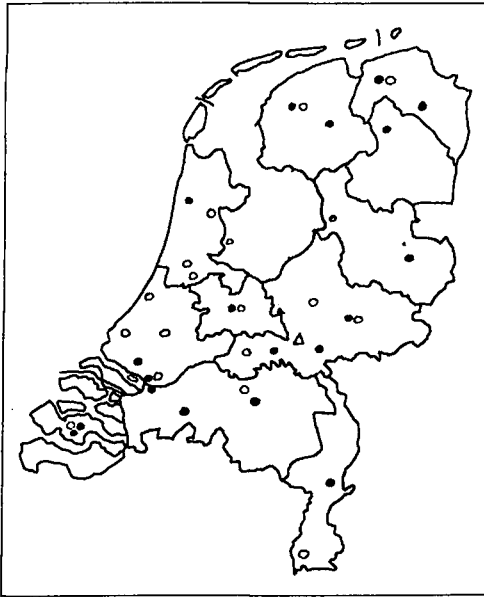
In hetzelfde kader werd besloten grondonderzoek ten behoeve van kleine bedrijven uit het landbouwcrisisfonds te bekostigen, onderzoek naar mogelijkheden van de teelt van zaadmais te laten verrichten en voorbeeldbedrijfjes te stichten, beheerd door de voorlichting, niet alleen met betrekking tot het technisch en economisch aspect maar ook met betrekking tot het huishoudkundig aspect. Hiertoe werd aan iedere consulent een daartoe strekkend krediet van f 100,- per bedrijf ter beschikking gesteld en besloot men tot het stichten van honderd bedrijfjes. Bovendien werd gesteld dat de modelbedrijfjes als middelpunt zouden fungeren voor excursies en praktijkonderzoek.

De koppeling van de begeleiding bij de uitvoering van de steunmaatregelen en de voorlichting werd door de reorganisatie in 1937 beter mogelijk gemaakt. De consultants konden in grotere mate de beschikking krijgen over assistenten. Zij gaven individuele voorlichting en begeleiding, voordrachten en cursussen. De toeneming van de voorlichtingsactiviteiten bracht de uitvoering van andere taken echter in gevaar: het leiden van de proefbedrijven is hiervan een voorbeeld. De Directie van den Landbouw besloot daarom enerzijds medewerkers toe te voegen aan de consultants voor het beheer van het praktijkonderzoek, anderzijds o.a. het aantal proeftuinen in te krimpen.

Waren aanvankelijk de assistenten en de DKB onder beheer van de Inspecteur van de Landbouw belast met de Binnenlandse Economische Landbouwvoorlichting, in 1939 veranderde deze situatie. Toen besloot de Directie van de Landbouw om de afdelingen Onderwijs, Land- en tuinbouw, Algemene Zaken, Landbouwwetgeving en Binnenlandse Economische Landbouwvoorlichting te vervangen door de afdeling Landbouwonderwijs, de afdeling Tuinbouw en tuinbouwonderwijs, de afdeling Landbouwvoorlichting en Landbouwkundig Onderzoek. Aan de inspecteur van de laatste afdeling werd de Dienst Kleine Boerenbedrijven toevertrouwd.

Hiermee werd de tweeledigheid in de organisatie van de Landbouwvoorlichting opgeheven.

Ad 6. Een andere ontwikkeling ten aanzien van de landbouweconomische voorlichting betrof de *buitenlandse en handelsvoorlichting*. In het buitenland behartigden namelijk Rijksconsulenten de belangen van de Nederlandse land- en tuinbouw. Zij waren toegevoegd aan de Nederlandse gezantschappen in Londen, Washington, Berlijn, Parijs en Rome. Ontstaan in de beginjaren twintig, stond deze buitenlandse agrarische dienst los van de buitenlandse dienst. De samenwerking tussen Buitenlandse Zaken, Financiën (invoerrechten) en Binnenlandse Zaken en Landbouw op het gebied van de handelspolitiek en -voorlichting vormde een bron van onvrede.¹²⁴⁾ Twee problemen speelden hierbij een rol. Enerzijds de economische of handelsvoorlichting die een zeer versnipperde organisatie kende. Anderzijds de kwaliteit van de belangenbehartiging van Nederlandse bedrijven, diensten en goederen in het buitenland. Het bedrijfsleven had geen invloed op de handelspolitiek en de handelsvoorlichting bleef passief. De directie van de Landbouw nam echter een wat aparte positie in, omdat zij beschikte over directe relaties met het landbouwbedrijfsleven én beschikte over eigen buitenlandse consultants. Het was daarom niet verwonderlijk dat in 1926 op aandringen van de Nijverheidsraad een Commissie van



Figuur 8: Vestigingsplaatsen van consulentenschappen voor landbouw, tuinbouw en bijenteelt in 1938.
 Betekenis van de symbolen: ● Landbouw
 ○ Tuinbouw
 △ Bijenteelt



Figuur 9: Vestigingsplaatsen van consulentenschappen voor de zuivel, veeteelt en pluimvee in 1938.
 Betekenis van de symbolen: ○ Veeteelt
 ● Zuivel
 △ Pluimvee

Advies werd ingesteld die de opdracht kreeg een organisatie van de Economische Voorlichtingsdienst voor te bereiden.¹²⁵⁾ In 1928 bracht zij advies uit waarin zij pleitte voor de opheffing van de bestaande departementale economische voorlichtingsdiensten en het opbouwen van een „Centraal Bureau voor Economische Voorlichting”. De regering kon hiermee akkoord gaan met die restrictie dat zij nader zou bezien in hoeverre ook de landbouwvoorlichting hierin zou worden opgenomen.

De commissie werkte daarop de voorstellen uit in een rapport dat in 1929 werd gepubliceerd.¹²⁶⁾ Het Bureau zou gegevens verzamelen, bewerken en verspreiden ten dienste van regering en bedrijfsleven. Gegevens over handelsverdragen en tarieven, transport, adressen e.d. met betrekking tot de landbouw zouden in het bureau worden geconcentreerd. Het commissielid Mansholt, vertegenwoordiger van de Directie van den Landbouw, distantieerde zich van het advies en pleitte voor versterking van de departementale inspanningen op dit terrein. Minister Verschuur van Arbeid, Handel en Nijverheid besloot hierop in zijn departement een voorlichtingsdienst op het gebied van handel en nijverheid op te zetten, een zogenaamde Economische Voorlichtingsdienst, passend als instrument van de algemene economische politiek. Het voornemen om te komen tot de instelling van een Departement van Economische Zaken kreeg daarmee inhoud. Met de steun van het parlement achter zich slaagde Verschuur in de reorganisatie van zijn departement. De beslissing over de Economische voorlichtingsdienst liet de landbouwvoorlichting, de buitenlandse landbouwvoorlichtingsdienst en de Directie van de Landbouw onverlet. Dat was de belangrijkste reden dat zowel de Landbouworganisaties als ook Mansholt akkoord konden gaan met de onderbrenging van Landbouw bij het Departement van Economische Zaken en Arbeid waartoe in 1932 werd besloten.

Ad 7. De hiervoor genoemde ontwikkelingen misten hun uitwerking op de voorlichtingsdienst niet. In de eind dertiger jaren waren er:

- 20 landbouwconsulentenschappen,
- 17 tuinbouwconsulentenschappen,
- 10 veeteeltconsulentenschappen,
- 8 zuivelconsulentenschappen,
- 4 pluimveeconsulentenschappen en
- 1 bijenteeltconsulentenschap.

De vestigingsplaatsen zijn in de figuren 8 en 9 weergegeven. Naast de regionale consulentenschappen waren er landelijke consulentenschappen in algemene dienst. Zo waren er voor de tuinbouw CAD's voor

de keuring van tuinbouwgewassen, proeftuinen i.c. het proefveldwezen, economische en statistische aangelegenheden, koelaangelegenheden en de verwerking van tuinbouwprodukten. In de landbouwsector waren er CAD's voor landbouwmechanisatie en arbeidsmethoden, teelt van peulvruchten, griend- en rietcultuur, fijne zaden, vezelgewassen en plantenziektenbestrijding.

Het in de de jaren dertig toegenomen aantal regionale consulentschappen werd door de CAD's ondersteund met kennis en informatie over o.a. onderzoek. De coördinatie van taken werd voorts op landelijk niveau, door de centrale afdelingen van de Directie van de Landbouw en hun inspecteurs verzorgd.

De formatie van de voorlichtingsdienst steeg tussen 1930 en 1939 van 86 naar 139. Hierbij zijn dan niet gerekend de assistenten die via de DKB werden aangetrokken.

Overzien we, samenvattend, de ontwikkeling van de voorlichtingsdienst in de jaren dertig dan blijkt:

1. Dat er sprake is geweest van directe koppeling van de voorlichting aan enerzijds het landbouwbeleid en anderzijds aan de steun- en crisismaatregelen.
2. Dat de voorlichtingsstrategie zich differentieerde naar doeleinden en doelgroepen, zoals in het geval van de Dienst Kleine Boerenbedrijven en naar methoden met een accentuering van de individuele en groepsvoorlichtingsmethoden.
3. Dat de voorlichtingsorganisatie zich enerzijds uitbreidde in omvang, in het aantal consulentschappen en specialismen en zich anderzijds meer richtte op het bereiken van samenhang van de voorlichtingsinspanningen op landelijk niveau.

Hoofdstuk 10. DE TWEDE WERELDOORLOG

De internationale conflictescalatie leidde uiteindelijk tot het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog. De bezetting van Nederland betekende dat bijna de hele invoer van grondstoffen en levensmiddelen werd afgesneden. Deze rampspoed ging gepaard met vernielingen door oorlogshandelingen zoals inundaties: zo bleek in 1945 7% van het totaal aantal hectares grasland, 9,3% van de hectares bouwland en 12,4% van de hectares tuingrond geïnundeerd te zijn.¹²⁷⁾ Het in beslag nemen van werktuigen, paarden, voorraden, grondstoffen e.d. belemmerde een effectieve en efficiënte productie, terwijl bovendien de arbeidsvoorziening ernstig bemoeilijkt werd.

Het is niet verwonderlijk dat de productie-indices voor de land- en tuinbouw terugvielen van 110 in 1939 tot 53 in 1945 (1938 = 100).¹²⁸⁾ De opbrengsten van landbouwproducten liepen tussen 1939 en 1945 terug, in de akkerbouw wat trager – vanwege het scheuren van grasland – dan in de veeteelt en tuinbouw. Het areaal tuinbouw nam toe, de veestapel dunde sterk uit: algemeen werd prioriteit gegeven aan de binnenlandse voedselvoorziening met gebruikmaking van de schaarse aanwezige produktiemiddelen. Het inzakken van de productie ging gepaard met een verminderde consumptie. De voedingssituatie verslechterde allengs.

De ontwikkeling op financieel gebied kenmerkte zich door enorme begrotingstekorten, stijgende staatsschuld en een sterk toenemende geldcirculatie. Zo nam de staatsschuld toe van ca. 1 miljoen gulden in 1940 tot 2½ miljard gulden in 1945.

De situatie in de land- en tuinbouw gedurende de bezettingstijd werd gekenmerkt door een grote zorg voor een optimale productie en een grote aandacht voor de binnenlandse voedselvoorziening. Ten behoeve van de agrarische produktie werd onder invloed van de overheid het akkerbouw-areaal uitgebreid, hiervoor werd tussen 1940 en 1943 circa 191.000 ha grasland gescheurd.¹²⁹⁾ Gewassen die voedsel voor de mens opleverden zoals rogge, tarwe en aardappelen werden met voorrang geteeld. Hiernaast werd de teelt van oliehoudende gewassen aangemoedigd. Dwingende voorschriften over het teeltplan en een vast prijsbeleid ondersteunden het streven naar een optimale voedselvoorziening. Zo mocht op zandgrond niet meer dan 15% van de oppervlakte bouwland met haver, een veevoederprodukt, worden ingezaaid. Ondanks deze sturing van de productie daalden de opbrengsten van akkerbouwgewassen in de loop van de oorlog. Zo bijvoorbeeld de zomertarwe van 3279 kg/ha in 1939 tot 1712 kg/ha in 1945.¹³⁰⁾ Voor suikerbieten gold hetzelfde, van 37.500 kg/ha tot 24.741 kg/ha.¹³¹⁾ Debet hieraan waren o.a. gebrek aan kunstmest, arbeidskrachten, landbouwwerktuigen, bestrijdingsmiddelen en ongunstige weersomstandigheden (vooral in 1940, 1941 en 1942).

De voortbrenging van veeteeltproducten kreeg een lagere voorkeur. Uitgezonderd de paardenstapel werd een kleinere veeteeltstapel nagestreefd en gerealiseerd. Zo daalde bijvoorbeeld de productie van rund- en kalfsvlees van circa 148.000 in 1939 tot circa 78.000 ton in 1943.¹³²⁾ Een nog sterkere teruggang betrof de varkens- en kippenproductie. De verkleining van de rundveestapel verliep wat minder snel. Zo was de rundveestapel in 1944 22% kleiner dan in 1939, terwijl het aantal melk- en kalfkoeien met 27% was verminderd.¹³³⁾

De tuinbouw had te maken met een inkrimping van sierteeltgewassen, een uitbreiding van groenten en fruit en een keuze voor meer extensieve teelten in de open grond.

De gerichtheid op de binnenlandse voedselvoorziening ging gepaard met een afremming van de export. Zo daalde de hoeveelheid verse groenten voor uitvoerdoeleinden van 323.000 ton in 1939 tot 285.00 ton in 1943.¹³⁴⁾

De exportstroom richtte zich vooral op Duitsland. De waarde van de export daalde tussen 1939 en 1943 van f 339,5 miljoen tot f 208,2 miljoen.¹³⁵⁾ Het prijsbeleid was afgestemd op de produktiedoelstellingen; zo stegen de prijzen van koolzaad en suikerbieten relatief het meest en die van haver het minst. De prijzen van de dierlijke producten stegen meer dan die van de akkerbouwproducten vanwege de ontwikkeling van de prijzen op de vrije markt. De prijzen van het fruit waren in de oorlogsjaren ongeveer het dubbele van voor de oorlog.

De regulering van de agrarische produktie en de voedselvoorziening lag in overheidshanden. Het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941 gaf een kader aan waarbinnen publiekrechtelijke organen voor de verschillende takken van produktie zorg dienden te dragen voor het tot stand komen en uitvoeren van maatregelen. Het regelen van de produktie, invoer, afzet en verwerking, het regelen van vestiging, uitbreiding, beperking, verkoop of verpachting van bedrijven, het vaststellen van prijzen en van voorschriften met betrekking tot de administratie; deze taken werden aan de bedrijfsorganisaties en vakorganisaties toevertrouwd onder toezicht van de secretaris-generaal van het Ministerie van Landbouw en Visserij. Het departement als zodanig was in 1941 ontstaan als resultaat van de opheffing van het departement van Economische Zaken. Onder het Ministerie van Landbouw en Visserij ressorteerden o.a. de Directie van den Landbouw, de Voedselvoorzieningsinstellingen en de Landbouwcrisisin-

stellingen. In juli 1945 werd de naam van het departement gewijzigd in Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening.

In de voorlichting kwam de nadruk geheel en al te liggen op de voedselvoorziening. Zoals in september 1939 in de Mededelingen van de Inspecteur van den Tuinbouw en het Tuinbouwonderwijs viel te lezen: „Het is niet langer verantwoord om een gedeelte van onzen bodem, onze grondstoffen en onzen arbeid aan te wenden voor de voortbrenging van producten waaraan geen behoefte bestaat en welke zoals momenteel nog groote hoeveelheden groenten op de mestvaalt terecht komen”.¹³⁶⁾

In juni 1940 wordt in hetzelfde blad gesteld dat intensivering van de produktie moest worden nagestreefd en een zuinig omgaan met grondstoffen geboden was.¹³⁷⁾ Hiervoor dienden de voorlichters de individuele boeren en tuinders bij te staan. De intensieve voorlichting werd mede mogelijk gemaakt door de Verenigingen voor Bedrijfsvoorlichting die in de landbouw een snelle opbloei kenden. In de tuinbouw werd gewerkt met Bedrijfseconomische Studiegroepen, een gezamenlijk initiatief van tuinders en tuinbouwconsulenten. In 1943 beklemtoonde Van Hennik het belang van deze voorlichtingsbenadering.¹³⁸⁾ Zo wees hij op de mogelijkheid Bedrijfsverenigingen te stichten, voortbouwend op de Verenigingen van oud-leerlingen van Tuinbouwscholen en de eerder genoemde Bedrijfseconomische Studiegroepen. De tuinbouwvoorlichtingsdienst zou een assistent aan de bedrijfsvereniging ter beschikking kunnen stellen om voorlichting aan de leden te geven. De Rijkstuinbouwconsulent zou toezicht houden op het algemeen en financieel beheer en de werkwijze van de bedrijfsvereniging met betrekking tot voorlichting en onderzoekjes. De assistent diende een grote mate van zelfstandigheid te hebben en te beschikken over technische, economische en lokale kennis. Hiermee gewapend zou de assistent zorgdragen voor bedrijfsregistratie, de organisatie van en controle op bedrijfsboekhouding, onderzoek, voorlichting en de organisatie van bepaalde collectieve taken (transport bijvoorbeeld). De verwachting bestond dat de assistent uiteindelijk voorlichting zou geven over de gehele bedrijfsopzet. Op deze wijze zou de assistent in de tuinbouw eenzelfde soort positie kunnen innemen in de voorlichting in de tuinbouw als in de landbouw al enige tijd het geval was.

In de tuinbouwvoorlichtingsdienst bleek de belangstelling voor de bedrijfsvoorlichting groot te zijn: centraal, bij de Inspectie van de Tuinbouw en het tuinbouwonderwijs, ontstond een apart bureau, onder leiding van de Rijkstuinbouwconsulent in Algemene Dienst, die speciaal tot taak had bedrijfsgegevens te verzamelen, te verwerken en te benutten voor de voorlichting en vooral ten dienste van de assistenten. De aandacht voor de bedrijfsvoorlichting in de landbouwvoorlichting, die in 1935 al had geleid tot het experiment met het instituut „bedrijfsconsulenten” bleef onverminderd bestaan.

Volgens Koppejan moest de voorlichting zich richten op het bevorderen van: de rationalisatie van de landbouw door aandacht te besteden aan:

1. De verhoging van de geproduceerde hoeveelheden.
2. Voortbrenging van kwalitatief betere producten en
3. Het gebruik van goedkopere produktiemiddelen.¹³⁹⁾

Door resultaten van onderzoek te vertalen naar enkelvoudige adviezen, bedrijfsvergelijkingen te maken en de resultaten hiervan met de boeren of tuinders te bespreken en het hiervoor nodige onderling vertrouwen te vergroten zou de voorlichting een bijdrage kunnen leveren aan de rationalisatie op de bedrijven. Om deze voornemens te realiseren was een uitbreiding van het aantal assistenten een voorwaarde; hiermee zou een vergroting van het aantal consulentenschappen gepaard gaan. Deze gedachtenontwikkeling van ir. Koppejan liep parallel met die in de tuinbouwvoorlichtingsdienst.

De uitbreiding van de voorlichtingsdienst die inzette in de dertiger jaren zette zich onverminderd voort in de periode 1940-1945. In de publikatie „De arbeid van de Directie van den Landbouw als grondslag voor de verhoging der bodemproductie” uit 1941 kwam een visie voor op de gewenste ontwikkeling van de voorlichtingsdienst.¹⁴⁰⁾ Twee sporen werden uitgezet: enerzijds de vergroting van het aantal assistenten, anderzijds een vergroting van het aantal Consulentenschappen in Algemene Dienst. De argumentatie van deze keuzes was de algemeen gevoelde noodzaak tot verhoging van de produktie en de versterking van de rol van de overheid bij de realisering van de produktieverhoging.

In de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1942 werd gesteld dat het aantal assistenten met 300 functionarissen uitgebreid moest worden en het aantal hoofdassistenten op twintig gebracht zou moeten worden.¹⁴¹⁾ Tevens stond in de begroting het voornemen het aantal consulenten in de landbouw met één uit te breiden en extra administratieve hulpmiddelen aan te trekken. Een jaar later sprak de Memorie van Toelichting over een noodzakelijke uitbreiding van de voorlichtingsdienst in verband met de intensivering van het beleid in pacht-, grond- en credietzaken.¹⁴²⁾ De uitvoering van de Bodemproductiewet 1939 maakte de inbreng van de voorlichtingsdienst des te dringender.

Feitelijk kon worden vastgesteld dat de plannen rooskleuriger waren dan de realisering. Niettemin

groeide de formatie van de voorlichtingsdienst van 136 plaatsen in 1939 naar 291 in 1944. Een groei die ook zichtbaar was in het landbouwkundig onderzoek.¹⁴³⁾

Samengevat, blijkt het voorlichtingsbeleid in de periode 1940-1945 nog directer dan in de jaren daarvoor gekoppeld te zijn geweest aan het algemeen landbouw- en voedselvoorzieningsbeleid. De accentuering van de bedrijfsvoorlichting paste in het algemeen voorlichtingsbeleid dat gericht was op een zodanige beïnvloeding van het bedrijfsleven dat tegen de achtergrond van beperkte hulpmiddelen en grondstoffen toch de hoogste productie geleverd kon worden. De verstrengeling van de verschillende beleidsinstrumenten moest hiervoor een extra waarborg zijn. De beoogde inbreng van de voorlichtingsdienst werd mogelijk door een groeiende aandacht voor de interpersoonlijke, streekgebonden voorlichting van de assistenten.

Hoofdstuk 11. NAAR DE MODERNE OPBOUW VAN DE LANDBOUWVOORLICHTING (1946-1955)

11.1 De agrarische en agrarisch-politieke ontwikkeling

De schade die aan de landbouw was berokkend gedurende de oorlogsjaren was enorm. In het vorige hoofdstuk is hierop gewezen. Het was daarom vanzelfsprekend dat het herstel van de landbouw in het teken stond van opvoering van de produktiviteit van de bodem, o.a. door in grote mate aandacht te besteden aan de uitvoering van cultuurtechnische werken. De produktiviteitstoename vereiste de noodzaak van rationalisatie van de landbouw. Door de ontvruchting van de produktie en uitputting van de voorraden kwam het herstel echter maar moeilijk op gang. De aanvoer van grondstoffen en hulpmiddelen zoals kunstmest, veevoer, zaaizaden en landbouwwerktuigen stagneerde, waardoor de import van voedsel als ook de distributie ervan noodzakelijk bleef. Deze situatie komt tot uiting in de in- en uitvoercijfers over de jaren 1946, 1947 en 1948. De agrarische invoer beliep over die jaren f 625 miljoen, f 955 miljoen en f 1307 miljoen.¹⁴⁴⁾

De agrarische uitvoer nam in die jaren toe van f 399 miljoen, via f 856 miljoen tot f 1280 miljoen.¹⁴⁵⁾ De agrarische produktie kon alleen maar toenemen als de grondstoffen en hulpmiddelen in voldoende mate aanwezig waren; hiervoor waren echter deviezen nodig, die door de export van agrarische producten verdiend moesten worden.

Om uit dit dilemma te komen volgde al snel na afloop van de Tweede Wereldoorlog internationaal overleg. In dit kader stelde Marshall, de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, in een rede in 1947 voor Europa te helpen, onder voorwaarde dat Europa het initiatief hiertoe zou nemen. Een maand later ontmoetten zestien landen elkaar in de Commissie voor Europese Economische Samenwerking, stelden een wensenlijst op en legden haar aan de Verenigde Staten voor. Het hierop volgend overleg leidde tot de zogenaamde „Foreign Assistance Act” die in 1948 door president Truman ondertekend werd. De wet bepaalde o.a. de uitvoering van een uitgebreid hulpprogramma ten bedrage van \$ 4,3 miljard voor het eerste jaar, waarvoor de „Economic Cooperation Administration” als uitvoerend orgaan zou functioneren. De looptijd van het programma zou eindigen in juni 1952. De „Appropriation Act” bepaalde de hulp voor de eerste vijftien maanden op \$ 4 miljard.

Verder gaf de wet aan dat geen goederen mochten worden gekocht tegen prijzen die hoger waren dan die op de Amerikaanse markt en de totale uitvoer van landbouwwerktuigen werd aan maxima gebonden. De „Economic Cooperation Act” werd uitgewerkt in een bilateraal verdrag tussen de Verenigde Staten en Nederland waarin werd vastgesteld dat de Verenigde Staten hulp zouden verschaffen aan Nederland en de Nederlandse regering de tegenwaarde in guldens van de als schenking verkregen goederen, zou storten op een speciale rekening. Zo kwam voor 1948/1949 voor de agrarische sector f 164 miljoen beschikbaar. Hiervoor werden vooral granen, oliën, vetten en zaden en werktuigen aangeschaft.¹⁴⁶⁾

De aankoop van goederen leverde op de aparte rekening bij de Nederlandse Bank een saldo op van 250 miljoen gulden per februari 1949, alleen al voor voedsel en landbouwprodukten. De invulling van de zgn. additionele „local currency” gelden ten behoeve van de landbouw kreeg in 1950 haar beslag. Over een periode van zes jaar zouden speciale projecten worden ondersteund. De Landbouwhogeschool en het landbouwkundig onderzoek kregen de beschikking over zes en een half miljoen gulden, voor de voederbouw en -winning en intensivering van het kleinbedrijf werd tien en een half miljoen gulden uitgetrokken, voor groenvoerdrogers kwam vijftien miljoen gulden ter beschikking, voor een rundvee-TBC-bestrijdingsplan vijftig miljoen en voor winning van organische meststoffen tien miljoen gulden.¹⁴⁷⁾

Het Marshall-plan zou in het jaar 1952-1953 eindigen. De beoogde produktieverhogingen moesten dus in ongeveer vier jaar gerealiseerd worden. Rond 1950 was de voedselschaarste in belangrijke mate overwonnen. De regering besloot de subsidies op levensmiddelen sterk te verminderen, een vrijere prijsvorming te bevorderen met gegarandeerde minimumprijzen voor een deel van de agrarische produkten.

Deze landbouwpolitieke veranderingen hadden mede tot gevolg dat de bestaanszekerheid en de ondernemingsbeloning ter discussie kwamen. Algemeen werd gesteld dat het lagere loonpeil in de landbouw aangepast moest worden aan het industriële peil. Hoe dit uitgangspunt gerealiseerd moest worden was echter minder duidelijk. Niettemin ging het de landbouw tot 1953/1954 betrekkelijk goed. De exportindex steeg tussen 1948 en 1954 van 100 naar 284.¹⁴⁸⁾ De inkomens in de landbouw weken niet sterk af van die in de industriële sector. En de netto-produktiviteitsindex steeg tussen 1949 en 1952 van 100 naar 117,8, daalde in 1953 tot 114,7 maar steeg weer tot 131,2 in 1955.¹⁴⁹⁾

Samengevat, laten zich in de ontwikkeling in de landbouw tussen 1946 en 1955 twee fases onderkennen: de eerste fase van 1946 en 1950 waarin een herstel optrad en een overwinning plaatsvond op de

voedselschaarste en de tweede fase van 1950 tot 1954 waarin de liberalisering van de handel en het betalingsverkeer een vergroting van de export mogelijk maakte. Op het einde van deze fase treedt echter een periode aan van overschotten en prijsinstabiliteit.

Het nationale landbouwbeleid na de Tweede Wereldoorlog werd gekenmerkt door een grote nadruk op intensivering van de produktie. Rationalisatie kon bereikt worden door betere gebruikmaking van landbouwwerktuigen, arbeidsmethoden, een betere benutting van grondstoffen en hulpmiddelen. Kleinere bedrijven moesten voortbestaan, maar niet tegen alle kosten. Uitwegen voor deze categorie werden gevonden in samenwerking in landbouwwerktuigcoöperaties, uitbreiding van areaal of inkomsten uit nevenberoepen. Voor de overige bedrijven stelde de regering zich ten doel „het scheppen van zodanige economische voorwaarden dat de landbouw in staat wordt gesteld de grootst mogelijke bijdrage aan de nationale welvaart te leveren”.¹⁵⁰⁾ Deze doelstelling bleef gelden in de periode tussen 1950 en 1955.

11.2 Een daadkrachtig herstel: 1946-1950

De rationalisatie van de landbouw, tuinbouw en veeteelt vormde het uitgangspunt voor het voorlichtingsbeleid na de Tweede Wereldoorlog. Minister Mansholt van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening kondigde daarom een uitbreiding aan van de voorlichtingsdienst, speciaal ten behoeve van de voorlichting aan de kleinere bedrijven.¹⁵¹⁾ Op een groot aantal gebieden werden initiatieven ontplooid. Op voorbeeldbedrijven werd aan de praktijk de gerationaliseerde bedrijfsvoering gedemonstreerd. In 1950 waren er 250 van dit soort bedrijven.

Wisselbouw- en mechanisatieproeven werden uitgevoerd op zgn. proefboerderijen waarvan er in 1950 17 in aantal waren. Ten behoeve van de mechanisering werden landbouwwerktuigcoöperaties gesticht. In 1950 waren er 269 coöperaties met totaal circa 10.200 aangeslotenen.

De intensieve voederbouw werd gestimuleerd door o.a. voorlichting over en subsidiëring van groenvoersilo's, weide-afrastering en aardappelsilo's. De veeverbetering werd o.a. bevorderd door fokkerijvoorlichting en het stichten van verenigingen voor kunstmatige inseminatie.

De zuivelconsulentschappen legden zich in hun voorlichting toe op monsteronderzoek bij o.a. zuivelproduktgrondstoffen, machinaal melken en de rationalisatie van de melkveehouderij.

Bedrijfseconomische voorlichting kreeg voor en in de jaren van de oorlog al enige belangstelling. Na de totstandkoming van het LEI in 1941 kreeg het produktiekostenonderzoek veel aandacht. Ter bevordering van de bedrijfseconomische voorlichting ontstond in november 1945 een afdeling Economische en Statistische Aangelegenheden bij de Directies van de Tuinbouw en Akker- en Weidebouw. Het LEI detacheerde van haar kant medewerkers bij de consulentschappen om economisch onderzoek uit te voeren. Daarnaast werd het bijhouden van bedrijfsboekhoudingen bevorderd. Zo namen in 1950/1951 circa 1500 bedrijven hieraan deel.¹⁵²⁾

In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor het jaar 1947 werd de oprichting van Verenigingen voor Bedrijfsvoorlichting toegejuicht. Deze verenigingen, voortgekomen uit initiatieven in de dertiger jaren, beoogden de bedrijfsvoering van de leden te bevorderen door proefvelden, voorlichtingsbijeenkomsten en schriftelijke voorlichting. Per 1 januari 1951 waren er 174 verenigingen met 28.000 leden.¹⁵³⁾ De vereniging kon gebruik maken van de diensten van de assistent, die in haar werkgebied werd geplaatst: de assistent behoorde los te staan van de vereniging om rolconflicten te vermijden, temeer ook daar de assistent er ook was voor alle niet-aangesloten boeren. De directe vorm van samenwerking tussen boeren en voorlichtingsdienst had tot voordeel dat de laatste minder als ambtenaar werd beschouwd en een centrale plaats kon innemen in de lokale organisaties. Op deze manier kon een vertrouwensrelatie ontstaan tussen de voorlichtingsdienst en de boeren, een relatie die voor en tijdens de oorlog soms verre van optimaal was.¹⁵⁴⁾ Alras ervoeren de assistenten dat zij vooral aansluiting konden vinden bij de vooruitstrevende boeren en dat daardoor hun positie werd versterkt.

De veelsoortige uitbreidingen van het voorlichtingswerk kon uiteraard alleen maar geschieden als de nodige personele en organisatorische voorzieningen zouden zijn getroffen. De directeur Akker- en Weidebouw Tjallema kreeg van minister Mansholt en directeur-generaal Staf het verzoek om een blauwdruk dienaangaande op te stellen. Tjallema onderkende dat er een achterstand in de voorlichting op technisch gebied was opgetreden, de rationalisatie dringend nodig was, de bedrijfseconomische voorlichting een hoge prioriteit moest genieten en de consultant ontlast moest worden van een deel van zijn taken.¹⁵⁵⁾ In zijn plan voor de organisatie en opbouw van de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst stelde Tjallema dat uitbreiding van specialisatie van de voorlichtingsdienst het antwoord was op de eisen die aan de voorlichting gesteld werden. Zijn plannen waren achtereenvolgens:

1. Een uitbreiding van het aantal consulentschappen in algemene dienst (CAD) t.b.v. de voederbouw en de landbouwmechanisatie en arbeidsmethoden.

2. Specialisten benoemen in de regio, die een functionele relatie moesten onderhouden met de CAD's.
3. Aanstelling van assistenten, te detacheren bij de Verenigingen voor Bedrijfsvoorlichting.
4. Een versterking van het regionale proefonderzoek door de aanstelling van een ingenieur per ambtsgebied.
5. Een ontlasting van de taak van consulenten door een scheiding van de functie van consulent en die van directeur van de Rijkslandbouwwinterschool.
6. Een versterking van de onderzoeksprogrammering door het instellen van een interprovinciale commissie terzake.
7. Een vergroting van het aantal consulentschappen van 22 tot 27 en een bepaling van 350 bedrijven per assistent.
8. Een formatiestructuur met de volgende kenmerken:
 - directeur akker- en weidebouw,
 - vijf inspecteurs (weide- en voederbouw, akkerbouw, onderzoek, voorlichting en economische zaken),
 - 45 consulenten van wie 27 in de regio en de overigen landelijk,
 - 40 (adjunct-)ingenieurs,
 - 35 hoofdassistenten 1e klasse ten behoeve van de organisatie van de voorlichting in het ambtsgebied,
 - 125 hoofdassistenten en
 - 600 assistenten.

Dit plan zou in een periode van zes jaar gerealiseerd moeten worden.¹⁵⁶⁾ De tuinbouwvoorlichtingsdienst sloot zich bij deze gedachtenlijn aan; met de volgende kanttekeningen:

1. De vaststelling van 18 regionale consulentschappen en negen landelijke consulentschappen voor veredeling van tuinbouwgewassen, bewaren van tuinbouwproducten, tuinbouwtechniek, bodem, tabak, verwerking van groenten en fruit, plantenziektenbestrijding en bijenteelt.
2. Het behouden van een sterke integratie tussen onderwijs, onderzoek en voorlichting, waarbij de consulent tevens als directeur van de tuinbouwschool functioneerde.
3. Versterking van de leiding van het consulentschap door de benoeming van (adjunct-)ingenieurs voor onderwijs, respectievelijk onderzoek of voorlichting.
4. Uitbreiding van het aantal assistenten, al dan niet met een rayon.
5. Een indeling van de arbeid van het personeel diende regionaal plaats te vinden, rekening houdend met de aard van het gebied.
6. Een indeling van de Directie van de Tuinbouw in vijf afdelingen, te weten voor onderwijs, onderzoek, economische aangelegenheden, uitvoering van maatregelen en publikaties.¹⁵⁷⁾
7. Een versterking van de relaties tussen voorlichting, onderzoek, onderwijs en bedrijfsleven in tuinbouwstudieclubs.

Na analogie van de provinciale opbouw van het bedrijfsleven en de overheidsorganisatie streefden zowel de land- als de tuinbouwvoorlichtingsdienst naar een provinciaal overleg. Hiertoe werd voortgebouwd op de gedachte aan een provinciaal college van consulenten, dat al voor de oorlog aan de orde was.

De provinciale colleges zouden niet alleen de nodige samenwerking kunnen realiseren, maar ook gezag hebben tegenover andere autoriteiten.¹⁵⁸⁾ In 1949 kwamen deze colleges tot stand, vooral door toedoen van Van der Plassche die voor het eerst stelselmatig met voorzitters van de colleges ging vergaderen.

De veeteelt-, pluimvee- en zuivelconsulentschappen sloten zich qua organisatiestructuur aan bij de land- en tuinbouwvoorlichtingsdienst. De Directie van het Zuivelwezen coördineerde de activiteiten van de Rijkszuivelconsulentschappen, terwijl de Directie voor Veeteeltaangelegenheden leiding gaf aan de veeteelt- en pluimveeconsulenten.

De implementatie van de plannen slaagde redelijk. In de periode 1947-1950 kon moeilijk in de vacatures worden voorzien. Oorzaken waren o.a. de lage beginsalarissen vergeleken met het bedrijfsleven, het geringe aantal afgestudeerden en de concurrentie op de arbeidsmarkt. Bovendien was vooral door de matige salariëringen het verloop groot: in 1947 verliet ruim 10% van de assistenten de dienst.¹⁵⁹⁾ Door deze stagnaties kon de beoogde splitsing van ambtsgebieden in de landbouwvoorlichtingsdienst geen doorgang vinden. Zo waren er in 1950 in plaats van 27 maar 23 consulentschappen.

Niettemin konden doelstellingen inzake uitbreiding en specialisatie gerealiseerd worden in de beoogde periode van vier à zes jaar. De formatie nam toe van ongeveer 500 plaatsen in 1946 tot circa 1420 in 1950.

Deze succesvolle operatie kwam in 1949 aan de orde op een FAO-conferentie. De leden besloten een studie te verrichten naar de ervaringen in de voorlichtingsdiensten in de deelnemende landen. Een werkgroep bracht in 1950 een verslag uit in het kader van de OEES. Algemene aanbevelingen richten zich o.a. op:

- de opleiding van voorlichtingspersoneel qua technisch-economische kennis en voorlichtingsmethodiek,
- een versnelling van de doorstroming van onderzoeksresultaten naar de boer door all-round voorlichters en specialisten die de verbindingsschakel vormen tussen de instituten en de voorlichters,
- een bevordering van groepsvoorlichting c.q. individuele voorlichting afhankelijk van de grootte van de dienst.
- het scheiden van voorlichting en de uitvoering van c.q. controle en administratie van wettelijke maatregelen,
- het opstellen van een werkprogramma voor de voorlichtingsdienst en
- coördinatie van alle zaken de voorlichtingsdienst betreffend op één centrale plaats in een landbouwdepartement.¹⁶⁰⁾

Specifieke aanbevelingen voor Nederland richten zich o.a. op:

- de bevordering van de opleiding voorlichtingsmethodiek aan de Landbouwhogeschool,
- de verhoging van het percentage ingenieurs in de consultantschappen,
- verbetering van de coördinatie in het ministerie,
- een ruimer gebruik van voorlichtingstechnieken
- meer aandacht voor voorlichting aan boerinnen en de boerenjeugd.¹⁶¹⁾

De inspecteur voor de Landbouwvoorlichting Penders reageerde op deze suggesties met o.a. de volgende kanttekeningen.

Hij pleitte voor een directere relatie tussen landbouwvoorlichting en -onderwijs omdat de gegroeide scheiding tot vervreemding leidde. Voorts sprak hij zich uit voor een betere coördinatie van het onderzoek en een efficiënte doorstroming van onderzoeksresultaten via de specialisten. Daarnaast moest hij constateren dat de provinciale colleges en de directeurenvergadering in Den Haag nog niet beantwoordden aan de behoefte aan een grotere coördinatie in de voorlichtingsdienst. Bovendien sprak hij zich uit voor het opstellen van landelijke, provinciale en rayonprogramma's waarin de urgenties naar voren zouden moeten komen. Tenslotte uitte Penders bezwaar tegen de aanbeveling procentueel meer ingenieurs aan te trekken. Wel stemde hij in met de suggestie twee ingenieurs aan te trekken per ambtsgebied van wie één voor het onderzoek op technisch gebied en één voor het bedrijfseconomische onderzoek.

Te zelfdertijd dat de OEES haar rapport uitbracht kwam ook een rapport ter tafel van het Nederlands Genootschap voor Landbouwwetenschap en het Nederlands Instituut van Landbouwkundig Ingenieurs.¹⁶²⁾ Een commissie onder leiding van E. de Vries formuleerde wenselijkheden met betrekking tot de relaties tussen onderzoek, voorlichting en onderwijs. De commissie pleitte vooral voor een versterking van de coördinatie en integratie van taken. Zo sprak hij zich uit voor het bijeenhouden van voorlichting, onderwijs en onderzoek in de taakstelling van de consultants, een versterking van de provinciale colleges van consultants en meer samenwerking met provinciale organisaties, de provinciale opbouw van de voorlichtingsdienst en de opbouw van één voorlichtingsdienst.

Tegelijkertijd kwam een rapport uit van de Stichting van de Landbouw.¹⁶³⁾ Een commissie onder leiding van Dewez ging nog specifiek in op de gewenste samenwerking tussen voorlichtingsdienst en het georganiseerde bedrijfsleven. Zij had bezwaar tegen het idee om de voorlichtingsdienst te scharen onder de hoede van de Centrale Landbouworganisaties of de Stichting voor den Landbouw, de voorloper van het Landbouwschap, maar was wel van mening dat provinciale Landbouwvoorlichtingsraden en een Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad opgezet moesten worden om de invloed van de praktijk op de voorlichting meer gestalte te geven.

11.3 Verbreding en verdieping: 1950-1955

Een groot deel van de aanbevelingen uit de rapporten van het NGL/NIL en OEES vonden weerklank in de voorlichtingsdienst. In de periode 1950-1955 zijn veel van de gedachten verder ontwikkeld en/of in praktijk gebracht. De belangrijkste ontwikkelingen zullen we hieronder noemen.

1. Het uitbouwen van het voorlichtingsbeleid.
2. De uitbouw van de voorlichtingsmethodiek.
3. De grotere aandacht voor voorlichtingsprogramma's.
4. De grotere zorg voor coördinatie in de voorlichtingsdienst en de afstemming op het bedrijfsleven.
5. De vergroting van de kwaliteit van de voorlichters.
6. De aanpassing van de organisatie van de voorlichtingsdienst.

Op deze ontwikkelingen gaan we nu verder in:

Ad 1. Het uitbouwen van het voorlichtingsbeleid.

Het kader waarin het voorlichtingsbeleid in de eerste helft van de vijftiger jaren gevat was, werd in de Memorie van Toelichting in 1952 duidelijk verwoord: „Naast zijn taak tot advisering aan de boer heeft voorlichtingsdienst ook een taak ten dienste van de overheid. Zij moet aan deze op objectieve wijze die inlichtingen verschaffen welke nodig zijn, terwijl zij moet toezien op de doelmatige besteding van door de overheid verstrekte gelden in de vorm van subsidies, premies of kredieten.”¹⁶⁴⁾

Volledig in overeenstemming met de aanbevelingen van de rapporten van Tjallema, de OEEC en het NGL/NILI, nam de belangstelling van de voorlichtingsdienst toe voor specifieke aandachtsvelden en doelgroepen. Hiertoe behoren o.a.:

- een grote aandacht voor de individuele boer en tuinder en zijn technische en bedrijfseconomische bedrijfsvoering,
- een blijvend grote aandacht voor de voorbeeldbedrijven als „hoeksteen van de voorlichtingsdienst”¹⁶⁵⁾ waar de moderne bedrijfsvoering werd toegepast en gepropageerd.
- de toepassing van de LEI-boekhouding op de 300 voorbeeldbedrijven en 1500 gewone bedrijven,
- specifieke aandacht voor voorlichting aan boerinnen in samenwerking met de Stichting Huishoudelijke Voorlichting ten Plattelnde, die in 1954 circa 12.000 vrouwen bereikte, en met de organisaties van boerinnen en plattelandsvrouwen,
- specifieke aandacht voor voorlichting aan de agrarische jongeren enerzijds in het kader van beroepskeuze, anderzijds in het kader van de voorbereiding op het ondernemerschap,
- de versterking van de rol van de Verenigingen voor Bedrijfsvoorlichting waarbij in 1955 circa 20% van de boeren aangesloten was,
- vergroting van de aandacht van de voorlichting voor specifieke technisch-economische probleemvelden zoals veevoeding, afvalwater in de zuivelsector, arbeidsproductiviteit, boerderijen en stalrichting en inrichting van het landelijk gebied (ruilverkavelingen),
- de koppeling tussen de landbouwmaatregelen en de voorlichting, in het bijzonder de premieverleningen voor de kleinere bedrijven, het Borgstellingsfonds voor de Landbouw en de cultuurtechnische regelingen en
- de toenemende aandacht voor een meer integrale voorlichting gericht op streekverbetering n.a.v. de voorbeelddorpen Kerkhoven (N.Br.) en Rottevalle (Fr.), die met behulp van de Marshall-hulp successen bleken op te leveren.

Ad 2. De voorlichtingsmethodiek

De voorlichtingsmethodiek kreeg in de periode 1950-1955 meer aandacht. Zo kwam meer nadruk te liggen op de kwaliteitszorg bij de individuele voorlichting. De intensivering van het gebruik van deze methode maakte een vergroting nodig van de vaardigheden van de assistenten. De nadruk op de advisering en overdracht van kennis en inzichten aan de boer werd meer en meer verlegd naar het scheppen van de vertrouwensrelatie tussen assistent en boer. Het ging er om de boer te leren kennen en de vertrouwdheid van de boer met de assistent te vergroten. Op basis van ervaring werden aan assistenten tips gegeven over het omgaan met grote en kleinere boeren. Over de laatste werd opgemerkt: „Hij leest minder, overdenkt de dingen minder en heeft meestal een vrij lange werkdag zodat van bezoek aan vergaderingen weinig terecht komt. Zulke mensen zijn een zeer dankbaar object voor de assistent; het vertrouwen wordt spoedig gewonnen”.¹⁶⁶⁾

Naast de groeiende aandacht voor cursussen, praatavonden, vergaderingen en huiskamerbijeenkomsten bleken ook voorbeeldbedrijven en voorbeelddorpen een gunstig voorlichtingseffect te sorteren. Bovendien kwam het gebruik van middelen als flanelboards, dia's, films en schriftelijke voorlichting in zwang.

De wijzigingen in de keuze van voorlichtingsmethodiek en de veranderingen in de aandachtsvelden van de voorlichtingsdienst kwam tot uiting in de tijdsbesteding van de rayonassistenten. Besteedde een assistent in 1949 gemiddeld 45% van zijn werktijd aan voorlichting, in 1953 was dit opgelopen tot 62%. Deze stijging ging gepaard met een geringere tijdsbesteding aan het nemen van monsters, proefveldwerkzaamheden, het verzamelen en administreren van gegevens (incl. de administratie in het kader van de Dienst Kleine Boerenbedrijven).¹⁶⁷⁾

Ad 3. Voorlichtingsprogramma's

De uitbouw van de voorlichtingsdienst en de hiermee samenhangende noodzaak tot een gecoördineerde inzet van de voorlichtingscapaciteiten, leidden in de jaren 1953 en 1954 tot het uitvoeren van zgn. urgentieprogramma's, sommige waren landelijk opgezet (bijvoorbeeld de rooi-actie voor onrendabele boomgaarden), andere waren streekgebonden (bijvoorbeeld de actie voor de melkproductie in Overijssel). Deze urgentieprogramma's werden door Penders in 1955 sterk gepropageerd.¹⁶⁸⁾ Hij pleitte voor programma's die gebaseerd zouden moeten zijn op een analyse van technisch, economische en so-

ciale omstandigheden en gedragen zouden moeten worden door overheid, bedrijfsleven en verdere geïnteresseerde instanties. De programmering zou volstrekt decentraal dienen te gebeuren en moeten uitmonden in programma's op lange termijn en jaarlijkse werkplannen. Aangesloten zou kunnen worden op de streekverbeteringsplannen, de werkplannen van het landbouwonderwijs, de standsorganisaties, de Verenigingen voor Bedrijfsvoorlichting, de Studieclubs en andere organisaties. Aandacht vroeg Penders ook voor een weloverwogen afstemming van voorlichtingsmethoden op de doelstellingen van het programma, met inbegrip van een zorgvuldige meting van effecten en verantwoording van tijd en geld. Uiteindelijk zouden dergelijke voorlichtingsprogramma's moeten leiden tot een meer generationaliseerde landbouw en een harmonische ontwikkeling van de plattelandsbevolking. Aanzetten tot dergelijke integrale plannen werden o.a. gevonden in Drenthe (de madelanden), de herverkaveling in Zeeland, de voorbeelddorpen in Z.O. Friesland en Noord-Brabant, het ontwikkelingsplan voor de N.W. Veluwe en zo'n twintig streekverbeteringsgebieden.

Ad 4. Coördinatie van voorlichting

De groei van de voorlichtingsdienst maakte steeds meer duidelijk dat de samenwerking tussen regionale consultantschapen onderling en die tussen de consultantschapen en de Haagse directies onvoldoende gestalte kreeg. Elke Haagse afdeling (akker- en weidebouw, tuinbouw, veeteelt en zuivel) had eigen contacten met de regionale en eventuele landelijke consultants, maar de afstemmingen bleken weinig veelvuldig.

Op basis van het NGL/NILI-rapport en het rapport van de Stichting van de Landbouw gaf Van de Plasche, directeur-generaal van de Landbouw, in 1953, aan te streven naar een verdere doorvoering van de coördinatie.¹⁶⁹⁾

Dit streven had enerzijds betrekking op de versterking van de provinciale coördinatie, anderzijds op de horizontale coördinatie tussen de afdelingen. Zo kregen de provinciale colleges van consultants een zwaardere taak toegewezen in het kader van de in te stellen Provinciale Raden voor de Landbouwvoorlichting waarin de voorlichtingsdienst en het bedrijfsleven vertegenwoordigd werden. Aan de provinciale colleges namen ook deel de directeuren van de agrarische scholen en de voedselcommissarissen. De samenwerking tussen de consultantschapen lag daarmee nog niet zo voor de hand. Steeds duidelijker werd echter dat de rayon-assistent van de landbouwvoorlichtingsdienst respectievelijk tuinbouwvoorlichtingsdienst de eerste aanspreekbare voor de boer of tuinder werd en de voorlichters op het gebied van de veeteelt en zuivel een ondersteunende functie gingen vervullen.

De samenwerking tussen de Haagse afdelingen Akker- en Weidebouw, Veeteelt, Zuivel en Tuinbouw ten aanzien van de voorlichting, het onderwijs en het onderzoek behartigde de directeur-generaal zelf, bijgestaan door een Inspecteur van de Voorlichting. Tot de afdeling Tuinbouw behoorden het onderwijs, de voorlichting en het onderzoek. Maar in de landbouw was een splitsing aangebracht tussen deze aspecten die ook doorwerkte naar de provincies, waar het merendeel van de consultants niet meer met het directoraat van de scholen was belast. De noodzaak tot samenwerking werd alom wel gevoeld, maar de coördinatie bleef vooralsnog op landelijk gebied een zorgwekkende aangelegenheid en moest ook in de provincie in de colleges nog verder vorm worden gegeven.

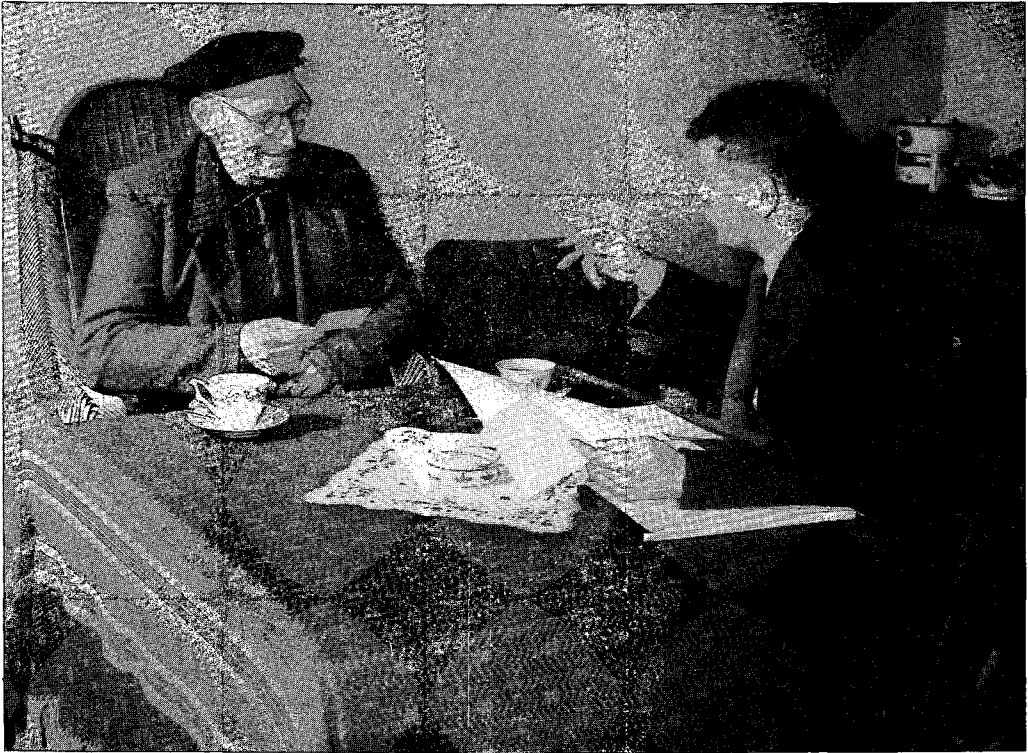
De uitwerking van het voornemen, gedaan in de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1952, om de relaties met het bedrijfsleven te intensiveren en te institutionaliseren volgde in de periode 1952-1956.

Het Ministerie van Landbouw volgde de aanbeveling van de commissie van de Stichting voor den Landbouw op en stelde op 7 maart 1953 een Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting en daarbij horende Provinciale Raden in. De raden kregen een adviserende functie. De Landelijke Raad stond onder voorzitterschap van de directeur-generaal van de Landbouw: verder kregen zitting in de Raad der directeuren Akker- en Weidebouw, Veeteelt, Zuivel, Tuinbouw en Algemene Zaken en vertegenwoordigers van de zes centrale standsorganisaties van boeren, tuinders en landarbeiders. De Provinciale Raden hadden als voorzitter een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven, terwijl de voorzitter van het provinciale college van consultants secretaris was. In de loop van 1954 en 1955 begonnen de Provinciale Raden met hun werkzaamheden. Het kader waarin de Raden zouden gaan functioneren was erg ruim. „Overleg plegen betreffende de landbouwvoorlichting in de ruimste zin” was als taakstelling ruim genoeg om in een redelijk grote provinciale autonomie ontwikkelingen te bevorderen of af te remmen.

De Landelijke Raad hield zich de eerste jaren o.a. bezig met het herzien van richtlijnen voor de Verenigingen voor Bedrijfsvoorlichting, streekontwikkelingsprojecten, de relaties met de landbouwboekhoudbureaus en het onderzoek.

Ad 5. De kwaliteit van de voorlichting

De vergroting van de kwaliteit van de voorlichters werd ervaren als een noodzakelijkheid tegen de achtergrond van de snelle ontwikkelingen in de bedrijfsvoering, het landbouwkundig onderzoek en het on-



Figuur 10: Het geven van individuele voorlichting kreeg meer aandacht.

derwijs. Tjallema onderkende in 1952 deze noodzaak maar bleef op het standpunt staan dat vervanging van assistenten door ingenieurs ongewenst was.¹⁷⁰⁾ Dus kwam het accent te liggen op na- en bijscholing, enerzijds via inservice training, anderzijds via cursussen. Hiertoe werden A- en B-opleidingen voor assistenten georganiseerd per provincie. Bovendien kregen de specialisten twee jaar durende opleidingen op hun betrokken vakgebied en werd in 1955, op advies van een commissie-Hofstee, een nascholingscursus georganiseerd voor ingenieurs.

Ad 6. De organisatie van de voorlichting

De voornoemde ontwikkelingen hadden een effect op de organisatie en het functioneren van de voorlichtingsdienst. Weliswaar zette de spectaculaire groei van de formatie tussen de jaren 1946-1950 niet meer door, maar de interne aanpassingen waren er niet minder om.

De formatie nam tussen 1950 en 1956 toe van 1420 tot 1580. Ten aanzien van de directe voorlichtingsformatie blijkt het volgende. Het aantal hoofdassistenten en assistenten nam toe van 968 tot 1131, een stijging van 17%, terwijl het aantal consulenten licht toenam van 93 tot 99. Opvallend in deze jaren was de uitbreiding van het aantal ingenieurs van 57 tot 99, kortom een stijging van 74%! Deze ontwikkeling lijkt toch een antwoord te zijn op de OEEC-suggestie het aantal academici uit te breiden in de voorlichtingsdienst.

Het aantal assistenten overziende bracht Tjallema in 1952 tot de uitspraak dat een intensieve voorlichting een verhouding van assistent tot aantal bedrijven zou vergen van 1 : 200.¹⁷¹⁾ Aangezien deze verhouding niet zou zijn te realiseren, concludeerde hij dat intensieve voorlichting slechts op verzoek van de boer in een zeer beperkte omvang gegeven kon worden. De feitelijke verhouding was immers 1 : 450. De vacaturevulling bleef zorgen baren. Afgestudeerde ingenieurs konden op veel plaatsen vaak beter betaalde posities bekleden en hetzelfde gold ook voor de specialisten en assistenten. Het verloop onder de specialisten bedroeg in de periode 1950 t/m 1953 9,5% en onder de assistenten was dat 6,4% per jaar.¹⁷²⁾

De specialisatie in de voorlichting zette tussen 1950 en 1956 door. Het aantal CAD's ten opzichte van het aantal regionale consulenten groeide tot een verhouding van 1 : 2, terwijl eenzelfde verhouding er ook was tussen specialisten en rayonassistenten. Bovendien kondigde het Ministerie in de Memorie

van Toelichting bij de begroting voor 1955 aan het aantal rayonassistenten met 10 te verminderen ten gunste van de uitbreiding van 25 plaatsen voor hoofdassistenten ten behoeve van de voorlichting bij cultuurtechnische streekverbeteringsplannen.¹⁷³) In dezelfde Memorie werd tevens de uitvoering aangekondigd van een herindeling van ambtsgebieden van de Rijkstuinbouwconsulenten op basis van de provinciale grenzen, teneinde beter aan te sluiten bij de provinciale decentralisatie van de voorlichtingsdienst.

Samengevat blijkt de periode tussen 1946 en 1955 gekenmerkt te worden door een fase waarin een expansieve groei van de voorlichtingsdienst het herstel van de land- en tuinbouw na de Tweede Wereldoorlog moest bevorderen en een volgende fase waarin de voorlichtingsdienst meer systematisch aandacht besteedde aan specifieke probleemvelden en doelgroepen binnen het kader van het op rationalisering gerichte landbouwbeleid. In deze tweede fase kreeg de zorg voor de kwaliteit van de voorlichting en de interne en externe beleidscoördinatie meer nadruk.

Hoofdstuk 12. DE VOORLICHTING ALS INSTRUMENT VAN HET LANDBOUWSTRUCTURBELEID IN DE PERIODE 1956-1975

12.1 De agrarische en agrarisch-politieke ontwikkeling

De ontwikkeling in de land- en tuinbouw in de periode 1956-1975 kenmerkt zich door een diep ingrijpende structurele verandering. Tegen de achtergrond van een sterke stijging van het reële inkomen per hoofd van de Nederlandse bevolking van ca. 3,6% per jaar, bleef de inkomensontwikkeling in de land- en tuinbouw permanent lager. De inkomensverbetering kon alleen tot stand worden gebracht door een grondige wijziging in het gebruik van de produktiefactoren. Deze verandering impliceerde een produktiviteitsverhoging door een:

- vermindering van het aantal arbeidskrachten,
- vermindering van het aantal bedrijven en schaalvergroting,
- versnelling van de technische ontwikkeling en
- vergroting van de investeringen.

Op deze factoren zullen we in het kort ingaan.

Ad a. De vermindering van het aantal arbeidskrachten in de periode 1956-1974 is af te leiden uit de volgende tabel.

	Aantal (× 1000) 1974	Gemiddelde mutaties in % per jaar			
		1956-60	1960-65	1965-70	1960-74
Landbouw					
Bedrijfshoofden	114,7	-2,0	-2,7	-3,0	-3,3
Meewerkende zoons	17,0	-3,8	-6,7	-8,0	-6,1
Overige arbeidskrachten	16,6	-5,6	-8,5	-7,4	-7,8
Totaal landbouw	148,3	-3,3	-4,9	-4,5	-4,5
Tuinbouw					
Bedrijfshoofden	30,3	-2,1	+1,0	-3,4	-0,5
Meewerkende zoons	3,8	-4,4	-2,1	-3,6	-6,4
Overige arbeidskrachten	18,6	-2,3	-2,2	-1,6	+1,5
Totaal tuinbouw	52,7	-2,6	-0,7	-2,7	-0,5

Tabel 2. De vermindering van het aantal mannelijke beroepspersonen in de land- en tuinbouw, 1956-1974.¹⁷⁴⁾

Enerzijds gedwongen door een relatief sterk stijgende loonsom per arbeidskracht en anderzijds gestimuleerd door een grote arbeidsbehoefte buiten de landbouw vond tussen 1956 en 1975 een aanmerkelijke vermindering plaats van arbeidskrachten. Aanvankelijk ging het vooral om de landarbeiders, vervolgens om de meewerkende familieleden en tussen 1965 en 1975 vaker om de bedrijfsbeëindiging en/of beroepsverandering. De tabel laat zien dat deze ontwikkeling iets minder sterk is geweest in de tuinbouw en dat zelfs in de periode 1960-1975 een stijging optreedt in de categorie overige arbeidskrachten, veroorzaakt door de snelle intensivering van de glasteeltproductie.

Ad b. Met de uitstoot van de arbeid ging ook een vermindering van het aantal bedrijven gepaard. Zo beliep het aantal bedrijven waarop de boer de landbouw als hoofdberoep uitoefent in 1950 192.000, in 1960 164.000, in 1970 123.000 en in 1974 108.000. Navenant nam de gemiddelde bedrijfsgrootte toe van 11.1 hectare in 1950 tot 17.2 hectare in 1974.¹⁷⁵⁾

In de tuinbouw daalde het aantal hoofdberoep-bedrijven tussen 1950 en 1974 van 38.000 tot 27.000.

Ad c. De technische mogelijkheden boden soulaas voor de duurte van de factor arbeid en de vermindering van het aantal arbeidskrachten. Mechanisering, doelmatige produktiemiddelen zoals gebouwen, cultuurgrondverbeteringen, specialisatie en verhoging van het aantal kapitaalgoederen, zoals de veebezetting per man behoorden tot die mogelijkheden. Zo groeide het aantal trekkers tussen 1950 en 1974 van 24.000 tot 156.000 en trad een aanzienlijke verbetering op in de verkaveling van de grond

doordat tussen 1956 en 1974 244.400 hectare, dat is bijna 10% van de oppervlakte cultuurgrond, door ruilverkaveling beter werd ingericht.¹⁷⁶⁾

Ad d. De investeringen in de land- en tuinbouw namen tussen 1956 en 1975 snel toe. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de investeringsbedragen van de overheid in cultuurtechnische werken, die, in die periode opliepen tot 33,8 miljoen gulden per jaar.¹⁷⁷⁾

Een sterke algemene economische groei liep hand in hand met een structurele verandering in de land- en tuinbouw. Deze beide factoren werden gunstig beïnvloed door o.a. een snelle stijging van het nationaal inkomen, een ruime werkgelegenheid, stabiele internationale verhoudingen, mede bevorderd door het tot stand komen van de Europese Economische Gemeenschap, een voldoende beschikbaarheid van grondstoffen, een relatief gunstige afzetmarkt voor Nederlandse producten en een snelle technische-economische ontwikkeling van de bedrijven.

Het gevolg van deze ontwikkelingen was in ieder geval een aanzienlijke hogere productie en een vergroting van de uitvoer van de producten. Zo nam de uitvoer van agrarische producten in de periode 1956-1975 jaarlijks met gemiddeld 9.6% toe tot 13.5 miljard gulden in 1975.¹⁷⁸⁾

Deze resultaten konden zeer waarschijnlijk niet geboekt worden als hiervoor geen voorwaarden waren gecreëerd op nationaal en internationaal niveau. Want als we de periode 1956-1975 in zijn geheel overzien, dan vallen onder andere op:

- a. de overgang van een prijsgarantiebeleid naar een gecombineerd markt-, prijs- en structuurbeleid van de overheid,
- b. de verbreding en versterking van de instrumenten van het markt-, prijs- en structuurbeleid waaronder heffing, borgstellingen, ontwikkelings- en saneringsregelingen, regelingen voor de inrichting en het beheer van het agrarische gebied, onderwijs, onderzoek en voorlichting en
- c. de Europese integratie.

Op deze tendensen zal ik nu nader ingaan, omdat zij een bedding vormen waarin de ontwikkeling van de voorlichting geplaatsd wordt. Tot 1956 werden de prijsontwikkeling en de afzet van landbouwproducten voornamelijk gereguleerd door een landbouwmarkt- en prijsbeleid dat bestond uit monopolieheffingen in de veehouderij, toeslagen voor bijvoorbeeld rogge, menggeboden en garantieregelingen voor bijvoorbeeld de melkprijs. De beïnvloeding van de bedrijfsvoering kon geschieden door onderzoek, voorlichting, onderwijs, cultuurtechnische verbeteringen en kredietregelingen, i.c. het Borgstellingsfonds voor de Landbouw en de hiermee verbonden Waarborginstituten voor de Tuinbouw.

Onder druk van de verzadiging van de agrarische markt kwam evenwel in 1956 een wijziging in het landbouwbeleid tot stand dat grote gevolgen zou hebben voor de ontwikkeling van de agrarische bedrijven. In de Memorie van Antwoord bij de begroting voor 1957 maakte de toenmalige Minister van Landbouw gewag van de structurele veranderingen in de agrarische sector.¹⁷⁹⁾ Het uitgangspunt voor het beleid was dat de loonvorming in de landbouw in toenemende mate moest concurreren met die in de niet-agrarische bedrijfstakken. Hiertoe diende de financiële positie van de boer te verbeteren en een sanering van de productie-omstandigheden plaats te vinden. Hiervoor werd het nodig geacht aan de consument de werkelijke prijzen in rekening te brengen en verder een bedrag ter beschikking te stellen uit het Landbouwegalisatiefonds van ca. 200 miljoen gulden. Zo zou een welvaartsoverdracht tot stand komen om de crisis in de landbouw te boven te komen en een structurele aanpassing te effectueren. De lijst van hieruit voortvloeiende maatregelen was indrukwekkend. In het kader van ruil- of herverkavelingsregelingen moesten kleine bedrijven beëindigd worden, bovendien diende het aantal bedrijven teruggebracht te worden door het stellen van vestigingseisen en saneringsregelingen. De overblijvende agrarische ondernemers dienden hun vakkennis en vakbekwaamheid te vergroten, de produktiviteit op te voeren en hierdoor hun inkomen te vergroten.

Het behoeft geen verbazing te wekken dat deze plannen niet ieders goedkeuring konden wegdragen. Zo stelden sommige leden van de Eerste Kamer dat de zelfstandigheid van de eigen-geërfde boerenstand in het geding was en zouden de plannen van de regering leiden tot een koude socialisatie.¹⁸⁰⁾

Desondanks bleef de in de Memorie van Antwoord vervatte koers het landbouwbeleid bepalen. In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor het jaar 1958 werd nog specifiek het accent gelegd op de verzadiging van de factor arbeid op de kleine bedrijven. De arbeid diende een schaars goed te worden teneinde de verhoudingen tussen de produktiefactoren in het geheel te brengen. Daarom achtte de regering het nodig kleine bedrijven te saneren en versnippering van bedrijven tegen te gaan door de Stichting tot het Beheer van Landbouwgronden opdracht te geven gronden op te kopen en her in te richten.¹⁸¹⁾

Sterker dan tot dan toe koos de regering voor de intensivering van de agrarisch-sociale-, landbouw-huishoudkundige- en landarbeidersvoorlichting. Hierop komen we later terug.

De uitgangspunten en maatregelen van het landbouwstructuurbeleid werden opgenomen in de „Nota over het structuurbeleid in de Landbouw”. Het accent lag sterk op de vermindering van het aantal arbeidskrachten en de cultuurtechnische verbetering. Op deze nota liet in 1958 de Centrale Cultuurtechnische Commissie een „Meerjarenplan voor ruilverkaveling en andere cultuurtechnische werken in Nederland” volgen. Het plan omvatte drie alternatieve programma’s voor ruilverkaveling van resp. 675.000, 440.000 en 355.000 hectare.

De garantiebepalingen werden nadrukkelijk als tijdelijk aangemerkt: de landbouw diende op eigen benen te staan. Dit is des te begrijpelijker omdat het uitgekeerde bedrag via het Landbouw Egalisatie Fonds voor het jaar 1956/1957 intussen tot 211 miljoen gulden was opgelopen. Een gedeeltelijke blokkering van dit bedrag luidde de zuivelcrisis in. De regering ging over tot een verlaging van de inleveringsprijzen voor o.a. boter en kaas hetgeen voor de consument een gunstig prijsdrukkend effect had en de consumptie vergrootte. Zo werd het prijsrisico in toenemende mate op de producenten afgewenteld. De prijsregulatie werd daarnaast beïnvloed door de ontwikkeling van het EG-prijzenbeleid dat aanstuurde op gemeenschappelijke prijzen voor alle aangesloten staten. De effecten van de markt-, prijs- en structuurbeleid op de factor arbeid waren zoals beoogd: de mannelijke agrarische beroepsbevolking daalde tussen 1956 en 1959 van 430.633 tot 397.785 personen.¹⁸²⁾

De regeringswisseling in 1959 had geen wezenlijke verandering van het landbouwbeleid tot gevolg. Het bleef gericht op: „het bevorderen van een zodanige netto-bijdrage van de agrarische sector dat het nationale produkt door een zo gunstig mogelijke aanwending van de beschikbare produktieve krachten, zo groot mogelijk wordt en het bevorderen van een redelijk bestaan in de agrarische sector”.¹⁸³⁾ In een voorstel, de „Nota inzake de hoofdlijnen van het in de laatste toekomst te voeren garantiebeleid voor de Landbouw”, werd het garantiebeleid feitelijk afgestemd op het structuurbeleid, in die zin dat het mede diende om een nationaal economisch verantwoorde omvang en organisatie van de produktie in stand te houden. Een vrijere internationale handel, een vrijere loonvorming en een doorzetten van het gebruik van de overige beleidsinstrumenten zoals streekverbetering, onderwijs, onderzoek en voorlichting moesten bijdragen aan een sterkere agrarische structuur. Mede door de noodzaak om de bedrijven te vernieuwen nam de investeringslust van boeren en tuinders toe. Het Borgstellingsfonds verstrekke in 1960 garanties tot een bedrag van 111 miljoen gulden, waarvan 53 miljoen voor de akker- en weidebouw, 57 miljoen voor de tuinbouw en 3 miljoen voor diverse doeleinden.¹⁸⁴⁾ De omvang van de bedrijven waaraan borgstelling werd verleend nam toe en de leeftijd van de aanvragers werd steeds jonger.

De verlaging van het tempo van de economische groei na 1960 had een matigend effect op de overheidsuitgaven. In de begroting voor het jaar 1962 vergde de uitgavenbeperking een terugdringing van de subsidies die uit het landbouwegalisatiefonds werden bekostigd: dit fonds had immers een nadelig saldo van 385 miljoen gulden in 1961, terwijl alle consumentensubsidies reeds waren opgeheven.¹⁸⁵⁾ Op een wat hoger niveau kwamen de bedragen uit voor de begroting van het landbouwonderwijs, het onderzoek, de cultuurtechnische werken en in mindere mate de voorlichting.

Voor de gebieden met veel kleine landbouwbedrijven die met een hoge kostprijs van de melk kampten, stelde de regering in begin 1962 een bedrag van 10 miljoen gulden beschikbaar, waarvan 8,5 miljoen voor cultuurtechnische werken en 1,5 miljoen voor de voorlichting.¹⁸⁶⁾ Op deze wijze werden de structurele aanpassingen van hun scherpste kanten ontdaan. De beperking die de overheid zich in haar uitgaven moest opleggen dwong haar steeds meer te streven naar een samenwerkingsstrategie die in de Memorie van Toelichting bij de begroting voor het jaar 1963 aldus werd verwoord: „De krachtige ontwikkeling van het organisatieleven in de land- en tuinbouw maakt het hun mogelijk deze verantwoording (-voor de landbouw-PZ) te dragen en de samenwerking met de overheid die op verschillende wijzen het bedrijfsleven kan bijstaan, in goede banen te leiden”.¹⁸⁷⁾ De beoogde samenwerking met het bedrijfsleven was onder meer bedoeld de lasten van de overheidsbemoeienis in de landbouw meer op de schouders van het bedrijfsleven te laten drukken. Deze intentie sprak ook uit de „Nota inzake het Landbouwbeleid” die in december 1962 het licht zag. De verhoging van de produktie per man zou kunnen geschieden door een vergroting van de bedrijfsoppervlakte, nauwere technische en economische samenwerking tussen de bedrijfsgenoten en in de bedrijfskolom en intensivering van het grondgebruik c.q. uitbreiding van de intensieve produktierichtingen. Het overheidsbeleid zou de primaire verantwoordelijkheid voor een juiste afstemming van de produktie op de afzetmogelijkheden en voor een snelle aanpassing aan nieuwe omstandigheden bij het agrarische bedrijfsleven leggen en zelf slechts voorwaarden schaffen voor een gunstig klimaat o.a. voor verhoging van de produktiviteit.¹⁸⁸⁾ Dit beleid impliceerde o.a. het toepassen van beëindigingspremies, het aankopen van grond en het garanderen van krediet. In dit kader besloot de regering tot de oprichting van een Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw.¹⁸⁹⁾ De begeleiding van de agrariërs bij het saneringsproces werd in handen gegeven van het bedrijfsleven, bevorderd door overheidssubsidies. De in de Nota vervatte uitgangspunten en voornemens accentueerden de verandering van toonzetting van het landbouwbeleid, in die

zin dat de van overheidswege opgestelde en richting gegeven koers voor de structuurveranderingen een meer ingehouden karakter kreeg: de verantwoording voor het verder sturen van de ontwikkelingen moest meer in handen van het bedrijfsleven komen.

Deze wenselijkheid werd echter niet snel gerealiseerd. De slechte bedrijfsuitkomsten in het seizoen 1962/1963 betekenden voor veel weidebedrijven en gemengde bedrijven op zand, een flinke terugval in inkomen. De nieuw aangetreden regering stelde zich dan ook in 1963 voor de slechte situatie met voorrang te verbeteren door o.a. een actief markt- en prijsbeleid te voeren, hetgeen een verhoging van de garantieprijs impliceerde, en een actief structuurbeleid te bevorderen, gericht op de uitbreiding van de cultuurtechnische werken. Verder werd meer geld uitgetrokken voor het O- en S-fonds, de kredietverlening aan o.a. rundveehouderijbedrijven en de bevordering van de modernisering van bedrijfsgebouwen en kassen. Kortom, in 1963 was de overheid weer overgegaan tot een ferme, actieve bemoeienis met de landbouw.

Nieuw was wel dat in toenemende mate vooral het markt- en prijsbeleid en in mindere mate het structuurbeleid een EG-aangelegenheid werd. Veel aandacht kreeg het nationaal structuurbeleid. In dit kader legde de regering prioriteiten bij het O- en S-fonds en de ruilverkaveling. Het laatste instrument kreeg een meer integraal ontwikkelingskarakter.

De bevordering van de samenwerking tussen de producenten onderling kreeg bovendien via het Europese Oriëntatie en Garantiefonds meer armslag voor kredietverlening aan agrarische afzet- en verwerkende organisaties.

De regeringswisseling in 1965 bracht geen wezenlijke veranderingen teweeg in het landbouwbeleid. Sterker benadrukt werd de rol van de voorlichting bij de uitvoering van het structuurbeleid en de hieruit voortvloeiende sanering van bedrijven. Kernpunten van het beleid bleven sanering en ontwikkeling: het eerste werd verder bevorderd door de toepassing van de Rijksgroepsregeling Zelfstandigen en de Algemene Bijstandswet, het tweede door een aanvang te maken met rentesubsidieregelingen. Hierover bestond echter nog geen algemene overeenstemming met het bedrijfsleven. De middelen van het O- en S-fonds voor nieuwe ontwikkelingsactiviteiten bleven voorsnog bescheiden van omvang: in 1968 kon voor 25 miljoen nieuwe verplichtingen worden aangegaan.

In 1969 werd het markt- en prijsbeleid geheel volgens de regels van de EEG-verordeningen doorgevoerd. Een vrije markt en gemeenschappelijke prijzen vergrootten de afzetmogelijkheden voor Nederlandse producten. Problemen bleven er bestaan in de zuivelsector vanwege de daarin optredende overschotten. Hiervoor moesten oplossingen gevonden worden in internationaal verband, zoals de Kennedyronde, in plaats van te streven naar productieverkleining. Door deze ontwikkeling werd ook het structuurbeleid beïnvloed in die zin dat zowel in een zogenaamd „Structuurmemorandum” van de Europese Commissie als in de „Nota betreffende het memorandum inzake hervorming van de Landbouw in de Europese Gemeenschappen” van de Nederlandse regering werd gepleit voor een versterkt doorvoeren van een structuurbeleid in nationaal en EEG-verband.¹⁹⁰⁾ Centrale thema's werden de bedrijfsvergroting, bevordering van de afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw en de toepassing van hierop gerichte maatregelen. De Memorie van Toelichting bij de begroting voor het jaar 1971 maakte de beleidsvoornemens nog wat meer expliciet. Zij noemde het afvloeiingsproces in de landbouw onvermijdelijk, waarvoor echter de overheid niet de volledige verantwoordelijkheid op zich kon nemen.¹⁹¹⁾ Sterker kwam het onderscheid in beleid naar voren tussen de „blijvers” – economisch sterke bedrijven – en „wijkers” – de te saneren bedrijven en de overgangsgroep van ondernemingen die nog geen duidelijk ontwikkelingsperspectief hadden. De selectiviteit in het beleid kwam ook tot uiting in de toepassing van de beleidsinstrumenten. Zo stelde A. de Zeeuw in 1970 dat de overheidshulp steeds minder een algemeen karakter moest krijgen: ruilverkavelingen, onderzoek, onderwijs en voorlichting dienden gericht te zijn op objecten en ondernemers met toekomst.¹⁹²⁾ Tegelijk stelde hij dat gezien de duur van voorbereiding en uitvoering van ruilverkavelingen de afvloeiing van arbeidskrachten en de ontwikkeling van bedrijven met toekomst niet meer op elkaar konden wachten. Dit standpunt bleek in de standsorganisaties wel gehoor te vinden.¹⁹³⁾ De Nota inzake het Landbouwstructuurbeleid ademde evenzo de geest van differentiatie van het landbouwstructuurbeleid. Onder toepassing van deze randvoorwaarde kon de regering in 1972 akkoord gaan met de uitvoering van de rentesubsidieregeling, de oprichting van de Grondbank ten behoeve van de verhoging van de grondmobiliteit en de koppeling van het beleid ten aanzien van de ruilverkavelingen aan het ruimtelijk ordeningsbeleid. Zo koos de regering duidelijker dan voorheen voor een tweesporenbeleid, het ene leidend naar sanering van te kleine bedrijven, het andere voerend naar modernisering en bedrijfsontwikkeling. Dat dit beleid al op korte termijn effect sorteerde bleek uit onderzoek: bij een 350 bedrijven die een ontwikkelingsplan hadden uitgevoerd, bleek een verlaging van de arbeidsbehoefte en een vergroting van het totale arbeidsinkomen op te treden.¹⁹⁴⁾ In een jaar tijd bedroeg het aantal rentesubsidieaanvragen al circa 4000. Hier tegenover stond dat door algemene economische factoren waaronder de oliecrisis in 1973 en de oplopende werkeloosheid, het aantal bedrijfsbeëindigingen, het arbeidsvolume en de afnem

De middenjaren zeventig luidde een kentering in in de uitvoering van het landbouwstructuurbeleid. Al-lerwege bestond er een onzekerheid over de mate waarin het gevonden structuurbeleid nog langer wenselijk was. Deze onzekerheid werd gevoed door een aantal ontwikkelingen zoals:

- de afnemende internationale stabiliteit met betrekking tot de monetaire verhoudingen, grondstoffen-prijzen en werkgelegenheid,
- de toenemende herwaardering van de natuur- en milieubaarden,
- de toenemende afhankelijkheden van de producenten van toeleverende en afnemende bedrijven.
- de toenemende financieringsrisico's en
- de veranderende opvattingen van consumenten over agrarische produktiewijzen en produktkwaliteiten.

Deze ontwikkelingen kwamen tot uiting in de „Landbouwverkenningen” en de Structuurvisie Landbouw” die in 1977 gepubliceerd werden.¹⁹⁵⁾ Vooralsnog kon de landbouw op deze tendensen in 1975 inspelen door de door de overheid ter beschikking gestelde extra gelden voor het Borgstellingsfonds, bijdrageregelingen voor particuliere cultuurtechnische werken, regelingen voor overschakeling van olie op aardgas in de glastuinbouw en selectieve inkomenshulp.

De agrarisch-politieke ontwikkeling tussen 1956 en 1975 laat zich, samenvattend, als volgt beschrijven:

1. De plaatsing van een aanvankelijk weinig geïntegreerd nationaal garantieprijsbeleid in een veel bredere context van het markt- en prijsbeleid in EEG-verband.
2. De totstandkoming van een nationaal streekverbeteringsbeleid, gevolgd door een nationaal en later EEG-landbouwstructuurbeleid.
3. De aanvankelijke nadruk van het beleid op de verkleining van de arbeidsbehoefte en vermindering van de arbeidskosten door afvloeiings- en saneringsregeling, later gevolgd door een bevordering van de bedrijfsontwikkeling door middel van daarop gerichte maatregelen zoals de rentesubsidieregeling.
4. De toenemende samenhang tussen de diverse beleidsinstrumenten in het kader van de prioriteitstellingen in het landbouwbeleid.
5. De toenemende oriëntatie op de verbetering van de marktstructuur, aanvankelijk door middel van nationale kredietregelingen en later gevolgd door EEG-regelingen, zoals die welke voortvloeien uit het EOGFL.
6. Toename van exportmogelijkheden door het ontstaan van de EEG-markt.
7. De kentering in de uitvoering van het landbouwstructuurbeleid in het midden van de zeventiger jaren.

12.2. Het voorlichtingsbeleid tussen 1956 en 1975

De snelle aanpassingen en veranderingen in het land- en tuinbouw en het landbouwbeleid in de periode 1956-1975 beïnvloedden direct de taakstelling, werkwijze en organisatie van de voorlichtingsdienst.

Om een goed inzicht in de ontwikkelingen te krijgen zullen we eerst ingaan op het voorlichtingsbeleid. In de volgende paragraaf gaan we dan nader in op de organisatie en besturing van de voorlichtingsdienst.

Tot de helft van de vijftiger jaren lag het accent in het voorlichtingsbeleid op de technische voorlichting, mede op economische grondslag. De differentiatie in de technische voorlichting was snel toegenomen, terwijl de bedrijfseconomische voorlichting vooral in de landbouw en later in de tuinbouw in een opbouwfase verkeerde.

Na de midden jaren vijftig tekenden zich de volgende lijnen af in de ontwikkeling van het voorlichtingsbeleid.

- a. van bedrijfsvoorlichting naar bedrijfsontwikkeling,
- b. van streekverbetering naar landinrichting en
- c. naast agrarische ook sociale voorlichting.

12.2.1 Van bedrijfsvoorlichting naar bedrijfsontwikkeling

De belangstelling van boeren en tuinders voor het bedrijfseconomische aspect van de bedrijfsvoering was, mede onder druk van de minder gunstige bedrijfsresultaten in het midden van de jaren vijftig, groot. Hierbij bleek de bedrijfseconomische boekhouding een effectief hulpmiddel te zijn. Door inschakeling van de landbouwboekhoudbureaus kregen de bedrijfsvergelijkingen bovendien meer waarde. De planmatigheid van de bedrijfsvoering kreeg meer gestalte in bedrijfsplannen, meerjareninvesteringsplannen, bouw- en bemestingsplannen. Daarnaast bleef de aandacht sterk gericht op technische voorlichting over o.a. mechanisatie, arbeid, veevoeding, planteziekten, bodemverzorging, rassenkeu-

ze en zuiveltechniek. Meer aandacht in het voorlichtingsbeleid in 1956 kregen de pluimveevoorlichting en voorlichting over de arbeidsorganisatie en de gebouwen. Hiervoor werd extra personele capaciteit ter beschikking gesteld. De bedrijfseconomische voorlichting kreeg in 1957 een extra stimulans door de vorming van de Commissie voor Bedrijfsanalyse (commissie-Vondeling) van de Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, als contactpunt tussen boekhoudbureaus, het LEI en de voorlichtingsdienst. In de loop van 1958 en 1959 ontstonden er provinciale contactcommissies naar analogie van de commissie-Vondeling.

De inkrimping van de voorlichtingsdienst in 1959 maakte de verschuiving in de prioriteitsstelling in het voorlichtingsbeleid duidelijker. Voorrang werd gegeven aan de bedrijfsvoorlichting waarbij de nadruk lag op rationalisatie, mechanisatie en bevordering van een financieel-economische verantwoorde bedrijfsvoering. Dat de specifieke activiteiten van de voorlichters hiermee grotendeels parallel liepen blijkt uit de tijdsbestedingsmetingen uit die tijd: tussen 1956 en 1958 nam de tijd van de rayon-rayonassistent voor de voorlichting toe van 50% tot 60%.¹⁹⁶⁾ Hierin werd het accent sterk gelegd op intensieve individuele voorlichting over technische en vooral economische aangelegenheden. De inkrimping van de voorlichtingsdienst ging bovendien gepaard aan een toenemend streven van de overheid meer voorlichtingstaken door het bedrijfsleven zelf te laten verzorgen, zoals ten aanzien van de fokkerij, veevoeding en het routine-onderzoek.¹⁹⁷⁾ Ten behoeve van het laatste besloot een in 1959 opgezette landelijke Adviescommissie voor Grond- en Gewasonderzoek, de bemestingsvoorlichting in de landbouw over te laten aan het Bedrijfslaboratorium voor Grond- en Gewasonderzoek.

De met de ontwikkeling van het structuurbeleid samenhangende rationalisering, intensivering en specialisering van de bedrijven leidde tot nieuwe initiatieven in de voorlichtingsdienst. Zo kwam in 1960 een Commissie Nieuwe Bedrijfssystemen tot stand, die een kader moest scheppen voor integrale vormen van bedrijfsvoering, rekening houdend met de hoge loonsom, de stand van de rationalisering en de economische mogelijkheden op de bedrijven. De verschillende bedrijfssectoren stelden al snel zelf afzonderlijke commissies in met dezelfde naam om een meer op de sector geënte benadering te garanderen.

De snelle veranderingen in het begin van de jaren zestig mondden uit in nieuwe prioriteiten in het voorlichtingsbeleid. De voorkeur ging uit naar voorlichting over de bedrijfsorganisatie, de intensieve veehouderij (pluimvee, vleesproductie, varkenshouderij), arbeid en mechanisatie. De stabilisering van de personeelsformatie na 1959 noodzaakte tot het nog meer samenwerken met het bedrijfsleven en hun vaktechnische organisatie of zelfs de overheveling van taken naar die organisaties, zoals de paardenfokkerijvoorlichting en de voorlichting aan loonwerkers. Het landbouwbeleid liet immers geen andere keus, omdat voorrang werd gegeven aan het landbouwonderwijs, daarna aan het onderzoek en tot slot aan de voorlichting.¹⁹⁸⁾ Deze keuze impliceerde volgens de regering dat het georganiseerde bedrijfsleven en de overheid ieder een nader omschreven aandeel in het werk op zich zouden nemen.¹⁹⁹⁾

Van de 10 miljoen gulden die de regering extra bestemde in 1962 ter bevordering van de produktiviteit in de zandgebieden, kwam 1,5 miljoen voor de voorlichting beschikbaar. Hiervan werd een half miljoen besteed aan de bevordering van de bedrijfseconomische boekhoudingen. Het aantal kon hierdoor in 1962 oplopen van ongeveer 4000 tot 7750.²⁰⁰⁾ Voorts kregen prioriteit de voorlichting in de veeteelt, pluimveeteelt en tuinbouw, alsmede de voorlichting over arbeid en bedrijfsgebouwen, beide ook in het kader van premiereregelingen en extra middellentoewijzingen. Tegelijk werd in 1962 besloten de activiteiten in het kader van de Dienst Kleine Boerenbedrijven, die steeds meer geleken op de voorlichting over rationalisatie, bedrijfsverbetering en mechanisering, geen verdere uitbreiding meer te geven als eerste stap tot ontmanteling van de DKB. De ingewikkeldheid van de problemen op de agrarische bedrijven en de beperkingen die de overheid oplegde aan de begroting van de voorlichtingsdienst betekende allens dat diezelfde overheid tot een nog duidelijker taakafbakening voor de voorlichtingsdienst wilde overgaan. In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1963 sprak zij zich direct uit voor het overlaten van agrarisch-sociale, sociaal-economische en huishoudkundige voorlichting aan de standsorganisaties van het bedrijfsleven en het behouden van de „pure” technisch-economische voorlichting als taak van de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst.²⁰¹⁾ Een nadere specificatie van dit uitgangspunt treffen we aan in de „Nota inzake het landbouwbeleid” uit 1962, waarin het georganiseerde bedrijfsleven de taak kreeg toebedeeld inhoud en vorm te geven aan de voorlichting en de overheid zich een stimulerende, aanvullende en coördinerende rol toebedacht²⁰²⁾, omdat de organisaties de middelen ontbraken om deze voorlichting zelf te verzorgen en de zozeer gewenste objectiviteit uitgangspunt was.²⁰³⁾

De reorganisatie van de voorlichtingsdienst in 1962 en 1963 maakte een aanpassing mogelijk in het voorlichtingsbeleid. Hierin werd o.a. vooropgesteld dat de tuinbouw meer aandacht diende te krijgen, nieuwe taken moesten worden aanvaard zoals de aangelegenheden op het gebied van de arbeid, boomteelt en varkenshouderij en de activiteiten van het O- en S-fonds voor de landbouw door de voor-

lichtingsdienst moesten worden opgevangen.²⁰⁴) Deze aanpassing maakte een betere koppeling mogelijk tussen de uitvoering van landbouwregelingen en voorlichting over bedrijfsorganisatie, -economie en -planning. Wat de technische aspecten betreft vormden intussen de technische organisaties in de veeteelt de intermediair tussen voorlichting en veetelers en ontstonden er directe samenwerkingsverbanden tussen de pluimveevoorlichting en de voorlichting van agrarische handel en industrie. Overigens functioneerden in 1963 220 veevoederkernen met 11.500 leden en 44 varkenshouderijkernen met 2300 leden.²⁰⁵) Op deze wijze kwam de taakafbakening tussen overheid en bedrijfsleven steeds duidelijker tot uiting. Criteria voor het afbakenen van elkaars taken waren de mate waarin het levensbeschouwelijke karakter van de vraagstukken op het bedrijf aan de orde was, de doelmatigheid bij de uitvoering van de voorlichting en de mate van objectiviteit die moest worden betracht. De uitbouw van de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven vergde een betere landelijke en provinciale coördinatie. In plaats van de sinds 1953 functionerende Landelijke landbouwvoorlichtingsraad en de nadien opgebouwde Provinciale Raden voor de Landbouwvoorlichting ving in 1964 de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling en de Provinciale Raden voor de Bedrijfsontwikkeling met hun werkzaamheden aan. Voorlichtingsprogrammering en advisering over ontwikkelings- en financieringsprojecten aan het O- en S-fonds en het Borgstellingsfonds vormden een samenhangende taakstelling voor de raden.

De gelijkblijvende capaciteit van de voorlichtingsdienst en de gewenste technisch-economische voorlichting over de specialisatie van gemengde bedrijven en de nieuwe produktietechnieken in vooral de intensieve veehouderij, leidden in 1964 tot een regeling waarbij de overheid onder bepaalde voorwaarden vijftig procent van de kosten voor extra personeel wilde dragen en het bedrijfsleven de rest bekostigde. Deze voorlichters kwamen in dienst van de provinciale Stichtingen voor de Bedrijfsontwikkeling in de landbouw. De overheid stelde aan haar bijdrage de voorwaarde dat de voorlichting objectief en niet-commercieel moest zijn en het personeel onder de dagelijkse leiding zou staan van de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst. Deze voorwaarden bevorderden dat handel en industrie in toenemende mate de commerciële voorlichting op intensieve veehouderijbedrijven ging verzorgen.

De rol van de voorlichtingsdienst kwam onder invloed van de benadrukking van het structuurbeleid al eens meer in het teken te staan van de begeleiding bij de structurele aanpassing van de bedrijven. In de Memorie van Toelichting bij de begroting van 1966 werd bedoeld op de mogelijkheden om via voorlichting beslissingen van de boer over ingrijpende vraagstukken te bevorderen.²⁰⁶) Speciale aandacht wilde de toenmalige regering besteden aan de perspectieven voor de ontwikkeling van de verschillende produktietakken en bedrijfstypen, de begeleiding van jongeren, structuurvernieuwend boeren, een herbezinning op de integrale streekverbeteringsvoorlichting en de gewenste samenwerking met het bedrijfsleven.²⁰⁷) In de voorlichting ging de aandacht dus steeds meer uit naar de groep van ondernemers die hun bedrijven wilden en konden voortzetten.²⁰⁸) Een dergelijke voorlichting vergde individueel pas- en maatwerk mede naar aanleiding van aanvragen om subsidies. Dat de behandeling van de aanvragen een vermindering van andere, vooral technische, voorlichtingsactiviteiten tot gevolg zou moeten hebben, werd in de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1968 erkend en aanvaard.

De splitsing in 1968 van de Hoofddirectie Landbouwvoorlichting en Onderzoek in een Directie Bedrijfsontwikkeling en een Directie voor het Landbouwkundig Onderzoek luidde een volgende fase in in de integratie van het voorlichtings- en structuurbeleid. In de Directie Bedrijfsontwikkeling werden de zorg voor de voorlichting, het O- en S-fonds, bedrijfsstructurele zaken, het praktijkonderzoek en de kwaliteitsaangelegenheden samengebracht. De integratie van de Stichting Uitvoering Landbouwmaatregelen en de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst vormde hierop een logische aanvulling, temeer omdat hiermede een vermindering van de personeelsformatie gerealiseerd kon worden. De omzetting van de Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting in de Raad voor de Bedrijfsontwikkeling vormde een extern complement op de gewenste integratie in de uitvoering van het structuurbeleid.

De beperkingen die aan de formatie van de voorlichtingsdienst in de tweede helft van de jaren zestig waren opgelegd leidden in 1968 tegen de achtergrond van de grote vraag naar specialisering van de voorlichting tot een nieuwe structuur van de voorlichtingsdienst. Specialisatie naar tak van agrarische produktie vormde de leidraad voor de veranderingen. Hiermee gepaard ging een vermindering van de personeelssterkte. Met deze en de voornoemde wijzigingen kwam de bedrijfsontwikkeling als centrale doelstelling van het structuur- én het voorlichtingsbeleid naar voren. Zoals A. de Zeeuw in zijn hoedanigheid van directeur Bedrijfsontwikkeling in 1970 schreef: „Wij zullen er voor moeten zorgen dat de bedrijven van de blijvers in die sectoren sterk komen te staan in de toekomst zowel wat betreft de economische groeimogelijkheden als de technische vakbekwaamheid van de ondernemer.”²⁰⁹) Dit vergde „dat we er goed aan doen vooral de afvloeiing van de jongeren te stimuleren” en „voorlichting te geven over de mogelijkheden van omscholing en beroepskeuze.”²¹⁰)

Dat de voorlichtingsdienst aan de bedrijfsontwikkelingsvoorlichting meer aandacht besteedde, bleek uit een analyse van de tijdsbesteding van bedrijfsvoorlichters in een rundveehouderijconsulentschap. Vergeleken met 1968/1969 bleek in een consulentschap in 1969/1970 meer tijd besteed te zijn aan individuele bedrijfsontwikkelingsvoorlichting en advisering omtrent landbouwmaatregelen (samen van 11,8% naar 15,3%) en minder tijd aan individuele voorlichting over produktietechnieken en -middelen (van 36,9% naar 34,2%).²¹¹⁾

Het scherper richten van de beleidsmiddelen waar de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1971 over sprak, leidde ook in het voorlichtingsbeleid tot een selectieve benadering.²¹²⁾ De blijvers dienden in hun ontwikkeling bijgestaan te worden door een gespecialiseerde voorlichting en door ontwikkelingsregelingen. De wijkers dienden bij hun proces van afvloeiing begeleid te worden door de voorlichting van de standsorganisaties, terwijl de groep die tussen blijvers en wijkers stond zowel technisch-economische als sociale voorlichting moest kunnen krijgen. Deze gedachten werden door A. de Zeeuw in 1970 nog eens nadrukkelijk als volgt geformuleerd: „Het zou kortzichtig zijn elk bedrijf te willen opvijzelen. Afhankelijk van de omstandigheden zal men de één moeten adviseren door te gaan en de ander moeten voorlichten over de mogelijkheden van bedrijfsbeëindiging en/of beroepsverandering”.²¹³⁾ Even duidelijk werd gesteld dat ruilverkavelingen, gezien de duur van de voorbereiding en uitvoering, slechts lange termijn mogelijkheden boden voor de bedrijfsontwikkeling. Hiermee kreeg tevens de streekverbetering een lagere prioriteit toebedeeld. Een ander aspect van het landbouwbeleid, namelijk de overgang van ruilverkaveling naar integrale landinrichting waarbij steeds sterker niet-agrarische belangen gingen meewegen, oefende eveneens een toenemende invloed uit op het voorlichtingsbeleid. De preoccupatie van de voorlichtingsdienst met de vergroting van de produktie per man spoorde steeds minder met de integrale afwegingen in het kader van de inrichting van het land.

De structurele veranderingen in de landbouw en de hiervoor ingezette beleidsinstrumenten waaronder de regelingen, vroeg van de voorlichtingsdienst een nauwere afstemming van haar beleid op de advisering bij de uitvoering van die regelingen. De rentesubsidieregeling voor bedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden vergde een steeds uitgebreidere individuele begeleiding hetgeen ten koste ging van vooral de technische voorlichting. Dat deze ontwikkeling niet alleen in Nederland maar in vele Westerse landen gaande was, bleek uit het O.E.E.C.-congres in 1971.²¹⁴⁾ De verstrengeling van de beleidsinstrumenten, waaronder voorlichting, in het kader van de selectieve ontwikkelingsdoelstellingen leidde tijdens een studieconferentie van de Provinciale Hoofdingenieurs-Directeur in 1972 tot de conclusie dat prioriteit moest worden toegekend aan het geven van voorlichting aan topbedrijven en de begeleiding van de uitvoering van de regelingen.²¹⁵⁾

Onder invloed van de grotere aandacht voor de landschappelijke en milieu-effecten van de intensieve produktie in de land- en tuinbouw, de stagnatie in de afvloeiing in de landbouw, de oliecrisis in 1973 en de daarmee gepaard gaande onzekerheden, begon rond 1974/1975 de waarde van de schaalvergroting en het groeitempo van de structuurverandering af te nemen. Hiermee kondigde zich een volgende heroriëntatie aan in het voorlichtingsbeleid. Deze heroriëntatie werd ingeluid met de Structuurvisie Landbouw waarin meer aandacht werd gevraagd voor de bedrijven in de tussenzone met uitzicht op continuïteit, belemmeringen in het vooruitzicht werden gesteld voor grote gespecialiseerde bedrijven in de intensieve veehouderij en tot een voortzetting van het bedrijfsbeëindigingsbeleid werd besloten.²¹⁶⁾

Samenvattend, blijkt het voorlichtingsbeleid in de periode tussen 1956 en 1975 sterk veranderd te zijn. Naast bedrijfsvoorlichting richtte het beleid zich op de uitvoering van het landbouwstructuurbeleid i.c. het bedrijfsontwikkelingsbeleid. Deze heroriëntatie van beleid resulteerde ook tot een grotere aandacht voor de bedrijven met ontwikkelingskansen en het mede bevorderen van de sanering van bedrijven met onvoldoende bestaanszekerheid. Met deze ontwikkeling ging een toenemende verweving van voorlichting met andere beleidsinstrumenten gepaard, die niet alleen werden ingezet voor de beïnvloeding van de interne, maar ook de externe produktieomstandigheden.

12.2.2 Van streekverbetering naar landinrichting

De verbetering van de bedrijfsuitkomsten bleek in het begin van de jaren vijftig te realiseren door intensivering van het grondgebruik, een vermindering van de arbeidsbehoefte en een verbetering van de externe produktieomstandigheden. Dank zij de M.S.A.-gelden konden bepaalde streken waaronder de Komgrondengebieden, Alblasserwaard, Vijfherenlanden en de Madelanden in Drenthe, door een combinatie van intensieve voorlichting en ruilverkaveling gunstige resultaten worden geboekt. De Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1956 liet een duidelijke versterking van deze koers zien.²¹⁷⁾ Een systematische aanpak van streken waar de produktiekosten naar verhouding hoog waren, kreeg een belangrijk accent in het beleid. Tegelijkertijd werd de voorkeur uitgesproken voor het inschakelen van voorlichtingsraden en streekorganen als sturende en coördinerende organen voor de opzet en uitvoering van de plannen en wijze van besteding van de gelden.

De regering besloot tot het voorbereiden en uitvoeren van 19 gebieden die in aanmerking kwamen

voor streekverbetering. Deze gebieden omvatten circa 100.000 ha cultuurgrond en 10.000 bedrijven. Met deze aankondiging werden de activiteiten in de voorbeelddorpen afgesloten.

Kenmerkend voor de 19 gebieden was de relatie tot de ruilverkaveling. Circa 2/3 van de streekplannen impliceerde een ruilverkaveling. Bovendien bleken in deze gebieden, op grond van LEI-onderzoek, grote kostprijsverschillen van de melk te bestaan.

Het doel van de streekverbetering was de rationalisatie van de bedrijfsvoering, het landbouwhuishouden en het welzijn van de bevolking op een hoger plan te brengen. De inhoud van de streekverbetering had betrekking op vele aspecten: de arbeidsrationalisatie, geplande bemesting en veevoeding, doelmatige mechanisatie, een betere verzorging van het landbouwhuishouden en de ontplooiing van het agrarisch gezin. Volgens een preadvies van Hofstee had de streekverbetering nog een doel: „Het logisch antwoord is dat men zal moeten trachten de betreffende bevolkingsgroep tot andere gedachten te brengen, anders gezegd, dat men door sociaal-pedagogische maatregelen moet proberen het besef te ontwikkelen dat bepaalde elementen in de sociale structuur van de betreffende groep en in de wijze waarop deze haar functie vervult met een gezonde ontwikkeling van de landbouw en een voor de toekomst aanvaardbare sociale en economische toestand niet vallen te verenigen en dat die aspecten van de cultuur deze elementen van structuur en functie ondersteunen, niet ongewijzigd kunnen blijven.”²¹⁸⁾ In zijn „Sociologische aspecten van de landbouwvoorlichting” ging Hofstee nader in op de cultuurpatronen die ten grondslag liggen aan de bereikbaarheid van mensen door voorlichting en hun beïnvloedbaarheid.²¹⁹⁾

Vanuit deze achtergronden en doelstelling trad de behoefte aan sociale voorlichting en de agrarische sociologie op de voorgrond. Op deze ontwikkeling komen we later terug.

Naast de doelen en inhoud van de streekverbetering is het nuttig iets te zeggen over de werkwijze en, vooral, de rol van de voorlichting hierbij.

De keuze van de 19 streekverbeteringsgebieden in 1956 vond plaats door het Ministerie van Landbouw en Visserij. In de betrokken gebieden werden streekverbeteringscommissies opgericht bestaande uit vooraanstaande boeren, boerinnen en landarbeiders. Het secretariaat werd in handen gelegd van de consultants van de voorlichtingsdienst. In sommige gebieden kreeg de streekverbeteringsorganisatie een stichtingsvorm waaronder dan diverse werkgroepen ressorteerden, zoals in het geval van de Stichting tot Ontwikkeling van de N.W.-Veluwe.

De commissie kreeg de bestuurlijke bevoegdheid een streekverbeteringsplan op te stellen, eventueel op basis van een (voor-)onderzoek, dat werd uitgevoerd door de afdeling Streekonderzoek van het LEI. Het plan vormde het kader voor de jaarlijkse werkplannen waarin de verbeteringsactiviteiten waren opgenomen.

De aanvaarding van het streekverbeteringsplan en de werkplannen vormde de grote uitdaging aan de voorlichtingsdienst. Groeps- en individuele voorlichting moesten hierin voorzien. De activiteiten waren in eerste instantie technisch-economisch van aard, daarnaast kwam allengs de agrarisch-sociale en landbouwhuishoudkundige voorlichting aan de orde. Bovendien werd de voorlichting ondersteund met de mogelijkheden van de premiëring van objecten of gemeenschappelijke activiteiten, zoals een betere organisatie van de melkcontrole of fokkerijvereniging.

De verdeling van de gelden over deze activiteiten veranderden in de loop der jaren:

Begrotingsonderdelen	1956	1959	1962
1. extra landbouwvoorlichtingspersoneel	16	29	30
2. specifieke uitgaven (voorlichtingsacties)	11	22	26
3. huishoudelijke en agrarisch-sociale voorlichting	7.2	24.1	31.8
4. algemene uitgaven	10	10	8
5. premies	56	16	4
totaal	100%	100%	100%

Tabel 3: Gemiddelde besteding van gelden voor streekverbeteringsplannen (%).²²⁰⁾

Uit de tabel blijkt een verschuiving van premiëring naar voorlichting. De totale hoeveelheid ter beschikking gestelde gelden in deze jaren nam toe van circa een miljoen gulden in 1956 tot 2,4 miljoen in 1959 en 2,6 miljoen in 1962.²²¹⁾ Uit de geringe stijging tussen 1959 en 1962 komt reeds naar voren dat in de eerste helft van de zestiger jaren tegen de achtergrond van de stijging van het aantal streekverbeteringsplannen in uitvoering van 19 in 1956 tot 82 in 1962 en van het aantal betrokken bedrijven van 18.000 in 1956 tot 54.000 in 1962, de voorlichtingsinspanningen moesten worden geëxtensieerd en



Figuur 11: Voorlichting in het voorbeelddorp Kerkhoven als voorloper op de streekverbetering.

de accenten sterker kwamen te liggen op de zelfwerkzaamheid van de agrarische bevolking en de ruilverkavelingen in plaats van streekverbeteringen.²²² Niettemin moet hierbij worden aangetekend dat de voorlichting in streekverbeteringsgebieden zich ontwikkelde van een extra activiteit naar een normale, in de taakstelling passende, activiteit. Het „extra” had vooral betrekking op het inzetten van hulpkrachten. In 1962 waren er 80 hulpassistenten werkzaam.

De effecten van de streekverbeteringsplannen en -voorlichting waren uiteenlopend. In sommige gebieden kon een verlaging van de kostprijs van melk worden gerealiseerd, in andere konden weerstanden tegen ruilverkavelingen worden overwonnen en in weer andere kwamen vrijwillige kavelruilen tot stand.²²³)

Door vanaf 1962 alle ruilverkavelingen te combineren met een streekverbeteringsplan kwam een nauwe samenhang tot stand tussen de activiteiten van de Cultuurtechnische Dienst en de voorlichtingsdienst. De extra 10 miljoen gulden voor de landbouw in 1962 vergrootte het aantal streekverbeteringen met 30. Het jaar daarop werd het aantal opnieuw uitgebreid met 15. Een en ander leidde tot een kritische beoordeling van de wijze waarop de plannen ontworpen en uitgevoerd konden worden met de beschikbare personele capaciteit. Tegen deze achtergrond werd de roep om een meerjarig streekverbeteringsplan luider; niet alleen kon zó een meerjarenprogrammering van de voorlichting in de streekverbeteringsgebieden tot stand komen, maar ook zouden op deze wijze de personele en financiële kaders kunnen worden aangegeven. Inmiddels bleken in 1963 er reeds 142 hulpkrachten voor de landbouwvoorlichting op tijdelijke basis aangesteld te zijn, een tijdelijke formatie met een vrij groot verloop en een weinig adequate kwaliteit.²²⁴)

In 1965 stelde de Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting vast dat gezien het grote aantal streekverbeteringen en de beperkte personele capaciteit alleen nog een beperkt aantal projecten voor intensieve voorlichting in aanmerking kwamen. Tevens werd besloten het aantal streekverbeteringsprojecten sterk te verminderen. Van 1965 op 1966 daalde het aantal al van 96 tot 80.²²⁵) Deze reductie zette door, terwijl de ruilverkavelingen aan betekenis toenamen. De reorganisatie van de voorlichtingsdienst in 1968/69 en de versterking van het bedrijfsontwikkelingsbeleid impliceerden een snelle afbouw van de streekverbeteringen. De voorlichtingsdienst kreeg bij de voorbereiding van kavelruil en ruilverkaveling een veel meer beperkte taak. Zo beperkt dat in 1973 de Cultuurtechnische Dienst de samenwerking weer wilde versterken door:

- de voorlichtingsdienst te laten participeren in de voorbereidingscommissie ten behoeve van de formulering van uitgangspunten en de uitwerking van de ruilverkavelingsplannen,
- de organisatie van de inspraak en voorlichting mede in handen van de voorlichtingsdienst te geven en
- de voorlichtingsdienst meer in te schakelen bij de uitvoering van regelingen terzake.²²⁶⁾

Samenvattend, blijkt de voorlichting in het kader van de voorbeelddorpen en later de streekverbetering de voorloper te zijn geweest van de voorlichting t.b.v. de veel meer omvattende landinrichting. De expertise van de voorlichtingsdienst ontwikkelde zich dusdanig dat de dienst als een erkende institutionele partner werd beschouwd bij de voorbereiding en uitvoering van projecten dienaangaande.

12.2.3 Naast agrarische voorlichting ook sociale voorlichting

Hiervoor hebben we gezien dat de voorlichtingsdienst vanuit haar aanvankelijk, begrensde technische-economische oriëntatie, haar aandacht meer richtte op de streekverbetering en de begeleiding bij de uitvoering van landbouwstructuurregelingen. Zoals eerder gezegd zou de streekverbetering een grote aanslag plegen op het vermogen van de agrarische bevolking zich aan te passen aan de veranderingen op het bedrijf en in het gebied. „De berustende en gelaten levenshouding van de agrariërs in gebieden met slechte productieomstandigheden”, diende het object van veranderingen te worden.²²⁷⁾ De accentuering van de sociale aspecten van de bedrijfsvoering kwam tot uiting in de studie van KNBTB. „Bijdrage tot herziening van de agrarische voorlichting in Nederland”. In een toelichting op dit rapport maakte Dewez de opmerking dat de agrarische sociale voorlichting door particuliere organisaties gegeven zou moeten worden vanwege hun levensbeschouwelijk karakter.²²⁸⁾

De Commissie Welzijn ten Plattelande had intussen in 1955 haar nota „Aspecten rondom de agrarisch-sociale voorlichting” het licht doen zien. Hierin waren de grondslagen gelegd voor deze voorlichting. In een hierop volgend rapport „Concretisering van en samenwerkingsvorm bij de agrarisch-sociale voorlichting” werd de inhoud, opzet en uitvoering van de voorlichting geschetst. Het doel was het handelen van de voorgelichten direct of indirect te beïnvloeden in die zin dat dezen dank zij de voorlichting beter in staat zijn tot het nemen van een juiste beslissing in de gegeven omstandigheden”, dus niet een aanleren maar een leren begrijpen en daarmee een vorming”.²²⁹⁾ Specifiek wilde de agrarisch-sociale voorlichting „waar nodig de instelling van de agrariër veranderen door het bijbrengen van meer kijk op de wijzigingen die zich in de maatschappij voordoen zodat hij deze wijzigingen leert zien en begrijpen.²³⁰⁾ Deze gedachten komen we ook tegen in de Memorie van Antwoord bij de begroting voor het jaar 1957. De bewindsman zegde nog slechts beperkte geldmiddelen toe, vooral voor begeleiding in die gebieden, „waar de uitvoering van ingrijpende maatregelen en voorzieningen de ontwikkeling versnelt”, met name die bij grotere ruilverkavelingen en streekverbeteringen.²³¹⁾

Door dergelijke initiatieven te stimuleren door gelden ter beschikking te stellen, maar tegelijkertijd ook door de verantwoordelijkheid voor de agrarisch-sociale voorlichting bij het bedrijfsleven te laten, werd een kader gecreëerd voor de verdere ontwikkeling van de Agrarisch-Sociale Voorlichting (A.S.V.). Eenzelfde benadering koos de regering ook voor de landbouwhuishoudkundige voorlichting. Deze voorlichting had vooral als doel „de mentaliteit van de huisvrouw in een streekverbeteringsgebied te beïnvloeden teneinde haar te overtuigen van het nut van rationele werkmethoden en haar instelling hierop te richten”.²³²⁾ De huishoudkundige voorlichting vloeide voort uit de taakstelling van de Stichting Huishoudelijke Voorlichting ten Plattelande, die voorlichters in dienst nam door onder andere te putten uit subsidies van het Ministerie van Landbouw en Visserij.

De streekverbeteringsprojecten boden in dit verband mogelijkheden tot samenwerking tussen de technisch-economische en landbouwhuishoudkundige voorlichting.

Een derde benadering, die in het kader van de sociale voorlichting sterk de aandacht trok, was de landarbeidersvoorlichting, later landarbeidsvoorlichting. Aanvankelijk had deze voorlichting ten doel de vakbekwaamheid van de landarbeiders te vergroten. Begonnen in de Noordoostpolder verkreeg deze voorlichting die werd gegeven door de landbouwvoorlichtingsdienst, snel een zekere attractiviteit. De Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad gaf in 1958 richtlijnen voor de landarbeidersvoorlichting op grond van een „bekwaamheidsprofiel” van de landarbeider. De ervaringen die met deze specifieke voorlichting werden opgedaan, waren dusdanig dat de Landelijke Raad in 1962 goedkeuring gaf aan een projectmatige benadering van de arbeidsvoorlichting. Een belangrijk kenmerk hiervan was de mogelijkheid extra krachten aan te trekken die vooral tot taak hadden gegevens te verzamelen ten behoeve van arbeidsbegrotingen en voorlichting te geven aan individuen en groepen.

Een vierde benadering van sociale voorlichting ontstond in de begin jaren zestig toen de standsorganisaties aanvingen met de economische voorlichting, gericht op de bevordering van het welzijn van de agrarische gezinnen. Deze voorlichting had vooral betrekking op de financieel-economische continuïteit van het bedrijf, bedrijfsopvolging, contractuele verplichtingen, beroepsovergang en -beëindiging, sociale regelingen en wettelijke aangelegenheden. Bleef de agrarisch-sociale voorlichting voornamelijk

lijk beperkt tot de bewustmaking van de agrarische bevolking van de snelle structurele veranderingen en gevolgen, de economisch-sociale voorlichting ging veel specifiek over de concrete stappen die de agrariërs moesten zetten om de veranderingen te realiseren.

De toenemende verworvenheid van taken van de agrarisch-sociale, economisch-sociale en huishoudelijke voorlichting leidde in 1970 tot de beslissing van de standsorganisaties en de belangrijkste subsidiënten, een nauwere vorm van integratie na te streven.²³³) Uiteindelijk werd per 1 januari 1976 de subsidie voor de agrarisch-sociale voorlichting stopgezet en beëindigde het Ministerie van Landbouw en Visserij tevens per 1 januari 1977 de subsidiëring van de Stichting Huishoudelijke Voorlichting ten Plattelande. De sociaal-economische voorlichting kreeg tegelijkertijd meer financiële ruimte en een grotere personele capaciteit en ging verder onder de naam van Sociaal-Economische Voorlichting (S.E.V.). De directe relatie tussen de landbouwvoorlichting en de sociale voorlichting zoals zij tot uiting kwam in de streekverbeteringen, verzwakte toen de streekverbeteringen beëindigd werden, de landbouwvoorlichting zich sterker ging richten op de bedrijven met continuïteitskansen en de sociale voorlichting meer aandacht ging besteden aan de sociale problematiek die uit de toepassing van het structuurbeleid voortvloeide.

12.3 De organisatie en besturing van de voorlichtingsdienst

Het vorige hoofdstuk beschreef de effecten van de expansie van de voorlichting op de besturing en organisatie van de voorlichtingsdienst: de formatie nam in omvang toe, de specialisatie zette door en nadrukkelijker werd het streven de organisatie van de dienst op een provinciale leest te schoeien. In deze paragraaf belichten we de ingrijpende wijzingen in de organisatie en besturing van de dienst tussen 1956 en 1975.

Ingrijpende organisatorische beslissingen waren:

1. De verandering van de topstructuur van de dienst in 1962.
2. De instelling van Provinciale Directies voor de Rijkslandbouwvoorlichting in 1962.
3. De reorganisatie van de dienst in 1968/1969 en
4. De aanpassingen tussen 1970 en 1975.

Van groot belang voor de besturing waren daarnaast:

- de ontwikkeling van de kwaliteit van de voorlichting.
- de aandacht voor de programmering van voorlichting en
- de ontwikkeling van de personele formatie van de dienst.

Voor een goede weergave van de organisatorische en bestuurlijke aspecten in de periode 1956-1975 nemen we als mijlpalen: de ingrijpende reorganisaties in 1962/1963 en 1968/1969 en de aanpassingen tussen 1970 en 1975.

12.3.1 Rond de reorganisatie van 1962/1963

De uiteindelijke realisering van de reorganisatie van 1962 kan niet los worden gezien van de middelen die het Ministerie van Landbouw en Visserij ter beschikking stonden in de tweede helft van de vijftiger en begin zestiger jaren en de algemene prioriteitsstelling in het landbouwstructuurbeleid. Wat het eerste betreft ging de regering in 1956 over tot een bestedingsbeperking die tot een vermindering van de overheidsuitgaven voor landbouw moest leiden. Deze beslissing luidde een periode in, waarin de voorlichtingsdienst haar personeelsbestand met 8% (in 1958) moest inkrimpen en zich hierna op een min of meer gelijk niveau kon handhaven. Het antwoord op de toegenomen voorlichtingsvraag lag dan ook voor de hand: het bevorderen van de zelfwerkzaamheid van het bedrijfsleven.

Wat het tweede betreft gaven de uitgangspunten van het landbouwstructuurbeleid dat in de tweede helft van de vijftiger jaren het licht zag, richtlijnen voor de betekenis die aan de verschillende beleidsinstrumenten gegeven moest worden. Aanvankelijk was financiële ruimte beschikbaar voor de streekverbeteringen en de daarmee gepaard gaande intensieve voorlichting, maar, zoals we eerder zagen, nam de betekenis hiervan in het midden van de zestiger jaren af. Daarnaast spraken de Memories bij de begrotingen voor de jaren 1960 t/m 1962 onverbloemd over de voorrang die gegeven werd aan het onderwijs en, in iets mindere mate het onderzoek. „Voor de landbouwvoorlichting tenslotte meent hij – gelijk hierboven is uiteengezet – voor wat de omvang van de dienst betreft, thans een zekere status quo te moeten handhaven”, aldus de Memorie van Antwoord bij de begroting van 1961.²³⁴)

Kortom, de beperking van de overheidsuitgaven en de introductie van het landbouwstructuurbeleid gaven het kader aan waarin aan de voorlichting een relatief geringer gewicht kon worden gehecht dan in de na-oorlogse jaren van wederopbouw.

Wat waren de gevolgen voor de organisatie en besturing van de voorlichtingsdienst?

1. De formatie nam in 1957 ten opzichte van 1956 nog toe van 1580 tot 1769, vooral vanwege de hulpkrachten die in de streekverbeteringen werden ingezet. Na 1957 daalde het bestand: van 1532 in 1958 tot 1445 in 1962.

Vooral in 1959 vond een drastische inkrimping plaats van circa 8%. Het verloop onder het personeel bedroeg 5%

2. De inkrimping leidde tot een noodzakelijke bevordering van de zelfwerkzaamheid van het bedrijfsleven. Deze trend werd met name zichtbaar in de veehouderij- en zuivelvoorlichting waartussen enerzijds de overlappings van taken groter waren geworden en anderzijds de zelfwerkzaamheid duidelijk gestalte had gekregen in de veevoederkernen, varkenskernen, pluimveecommissies, melkcontroleverenigingen, stamboekorganisaties, e.d.

Omdat, voorts, de zuivelbereiding op industriële leest was geschoeid en de fabrieken hun eigen deskundigheid in huis hadden, bovendien de zuivelconsulenten zich steeds meer op taken hadden geconcentreerd (o.a. vakonderwijs ten behoeve van de zuivelindustrie) die niet des voorlichtingsdienst waren en tenslotte, de veeteeltconsulenten zich ook toelegden op de bevordering van de melkproductie, werd in 1957 besloten tot een samenvoeging van de afdelingen Veeteelt en Zuivel van de Directie van de Landbouw, onder de nieuwe benaming van Directie Veeteelt en Zuivel.²³⁵⁾

Hierdoor werd ook besloten tot opheffing van de provinciale zuivelconsulentschappen. Op landelijk niveau werden landelijke zuivel-CAD's ingesteld voor o.a. consumptiemelk en melkprodukten, bereiding van boter, fabrieks- en boerenkaas. De regionale veeteeltconsulenten kregen de beschikking over een ingenieur en assistenten ten behoeve van voorlichting over melkwinning en machinaal melken. In de Memorie van Antwoord bij de begroting voor 1958 kwamen naast de eerder genoemde motieven nog andere overwegingen tot samenvoeging aan de orde, namelijk de relatie tussen de productiebevordering en de kwaliteitscontrole zoals uitgevoerd door de zuivelinspectie, voorts de vergroting van de doelmatigheid en last but not least, de mogelijkheid tot bezuinigen.²³⁶⁾ Op deze wijze bleek nog duidelijker een verband te bestaan tussen beperking van de overheidsuitgaven, bevordering van de zelfwerkzaamheid van het bedrijfsleven, opheffing van overheidsstaken en het reorganiseren van de dienst. Op een ander terrein van voorlichting trad eenzelfde verschijnsel op: het consulentenschap voor de behartiging van de belangen van de paardenfokkerij dat in de Tweede Wereldoorlog was ontstaan, werd met ingang van 1 oktober 1961 opgeheven. Een deel van de taak ressorteerde van toen af onder de Directie Veeteelt en Zuivel.

3. De inkrimping ging gepaard met een noodzakelijke kwaliteitsvergroting. De kwaliteitsvergroting werd in de tweede helft van de jaren vijftig enerzijds gezocht in het aanbieden van opleidingsprogramma's aan consulenten, ingenieurs, specialisten en (hoofd-)assistenten. Zo kwam in 1954 een driejarige nascholingscursus tot stand voor de rayonassistenten, waarin technische, economische en voorlichtingsmethodische elementen waren opgenomen. Anderzijds werd de kwaliteitsvergroting gerealiseerd door aan het nieuwe personeel zwaardere opleidingseisen te stellen. Vanaf 1956 gold het bezit van het diploma 3-jaar HBS of 4 jaar MULO annex diploma landbouwwinterschool als vooropleidingseis. De aankomende voorlichters volgden bovendien een introductiecursus, om zo snel mogelijk in operationele dienst te komen.

Een bijzondere vorm van kwaliteitsvergroting betrof de tijdelijke uitwisseling van rayonassistenten: deze „gast aan tafel“-methode bleek een aantrekkelijke aanvulling op de cursorische activiteiten. Tot slot bleek de kwaliteitsvergroting mogelijk te zijn door het in ruime mate voorhanden zijn van resultaten van landbouwkundig en, in toenemende mate, sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Het proces van het vertalen en overdragen van onderzoekinformatie tussen instituten c.q. proefstations en de regionale consulentschappen, verbeterde door de instelling van tak-CAD's (voor o.a. de bloemteelt, boomteelt en fruitteelt) en vak-CAD's (voor o.a. bedrijfsuitrusting en arbeid in de tuinbouw en arbeidsvraagstukken in de landbouw). In totaal nam het aantal CAD's toe met tien.

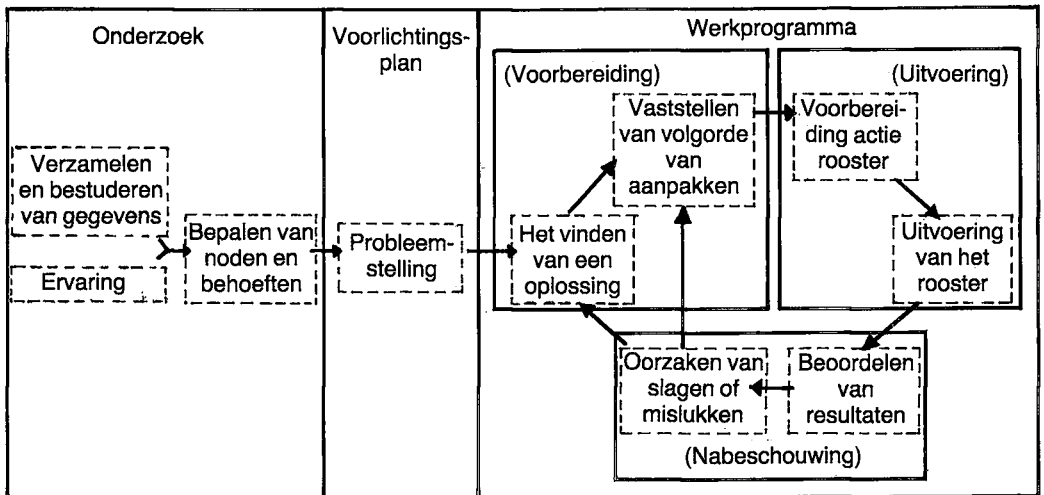
4. Een volgende consequentie van de inkrimping in relatie tot de voorlichtingsvraag was de toegenomen aandacht voor de systematiek in de behandeling van de voorlichtingsvraag. Zij leidde tot:
 - a. een landelijke regeling van de programmering,
 - b. het streven naar een meerjarenplan voor de voorlichting en een landelijke prioriteitenstelling en
 - c. een zwaarder accent op de evaluatie van voorlichting.

Ad a) De streekverbeteringsplannen impliceerden de noodzaak om te komen tot een geplande voorlichtingsaanpak. Al snel ontstond een opzet van een jaarprogrammering met de volgende fasen:

Deze opzet van programmering werd opgenomen in de opleiding van de rayonassistenten. In de voorlichtingspraktijk bleek een deel van de werkprogramma's louter op de leest van de individuele assistent te zijn geschoeid. In een aantal gevallen bleek het echter wenselijk en mogelijk bijdragen te laten leveren door specialisten en bedrijfsdeskundigen.²³⁸⁾

Algemeen werd echter gesteld dat de programmering en prioriteitsstelling van „onderaf“, met andere woorden vanuit de kring van de agrarische ondernemers, moest komen eventueel in samenwerking met de studieclubs of Verenigingen voor Bedrijfsvoorlichting.

De Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad boog zich in 1959 over een inleidende nota over de pro-



Figuur 12: Opzet van de programmering van voorlichting.²³⁷⁾

grammering. Na de reacties van de Provinciale Raden te hebben ingewonnen besloot zij een commissie in te stellen om algemene richtlijnen voor de programmering op te stellen. Eind 1960 aanvaardde de Raad de voorgestelde richtlijnen en werden de richtlijnen als hulpmiddel aan de Provinciale Raden aanbevolen. De Landelijke Raad zelf kreeg beschikking over een medewerker bij haar secretariaat ten behoeve van de coördinatie van de programmering.

Ad b) De verhoging van de systematiek in de voorlichting liep parallel met de benadrukking van de prioriteiten in de voorlichting. De Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting liet in dit verband in 1969 een nota het licht zien met de titel „Enige prioriteiten in de landbouwvoorlichting”. Hierin noemde de Raad de onderwerpen die met voorrang behandeld zouden moeten worden. De nota diende bovendien als advies ten behoeve van de rijksbegroting 1960.

Opzet was dat aan de hand van de voorlichtingsprogramma's de landelijke Raad zich ook uitspreken over de prioriteitsstelling en de gewenste koerscorrectie.²³⁹⁾ In dit verband maakte de regering duidelijk dat een meerjarenplan voor de voorlichting vooral een provinciale basis moest hebben.²⁴⁰⁾

Ad c) Samenhangend met de programmering was er in de tweede helft van de jaren vijftig een toenemende belangstelling te constateren voor de evaluatie van voorlichting. Hierbij ging het zowel om evaluatie van voorlichtingsacties en -programma's als ook om kosten- en batenanalyses van voorlichting.

Wat betreft de laatste stelde de Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting de nota „Kosten en baten van de landbouwvoorlichting” aan de orde. Berekend werden de voorlichtingskosten en de hogere opbrengsten en arbeidsinkomens van de doelgroep.²⁴¹⁾ Oorzakelijke verbanden konden echter moeilijk worden aangetoond.

5. Een vijfde gevolg van de inkrimping van de formatie van de voorlichtingsdienst was de versterking van de rol van het bedrijfsleven bij de besluitvorming over de voorlichting. Immers, de zelfwerkzaamheid van het bedrijfsleven, die door de overheid werd bevorderd, vroeg een veel fijnere afstemming tussen bedrijfsleven en overheid. De formele kaders voor de voorlichting werden bepaald in de Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting en de Provinciale Raden. Maar de feitelijke bevoegdheden van de Raden bleven beperkt tot advisering. Een aanvankelijke Wet op de Landbouwvoorlichting die in 1958 aan de Tweede Kamer zou worden aangeboden, haalde het door de kabinetscrisis niet. In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1961 sprak de minister zich uit tegen het bij wet regelen van de bevoegdheden van de Raden.²⁴²⁾ Niettemin sprak hij zich uit voor een zo groot mogelijke delegatie en decentralisatie.²⁴³⁾

6. Een zesde gevolg tenslotte, van de inkrimping van de formatie was de reorganisatie van de dienst zelf.

De Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting stond met betrekking tot de inkrimping op het standpunt dat de organisatie van de voorlichtingsdienst kritisch bezien moest worden. De kabinetscrisis in 1958 liet de uitvoering van nadere plannen hieromtrent niet toe. Omdat de bezuiniging vooral gevonden werd in de inkrimping van het aantal rayonassistenten, werden de rayons van de overigen vergroot. Sprak de Memorie van Antwoord bij de begroting voor 1960 nog over het nog

ontbreken van een beeld over een eventuele reorganisatie van de dienst, in 1961 lagen de zaken duidelijker.²⁴⁴) De bewindsman gaf aan dat nagegaan werd in hoeverre de coördinatie binnen de dienst verbeterd kon worden. In tweede termijn volstond hij met de mededeling dat een principebeslissing genomen was de Directies Akker- en Weidebouw, Veeteelt en Zuivel en Tuinbouw samen te voegen onder leiding van een Algemeen Directeur en dat de provinciale coördinatie en leiding zou rusten bij een hoofdingenieur-directeur.²⁴⁵) De overwegingen hierbij waren een betere benutting van de beschikbare krachten te bevorderen, alsmede de samenwerking met het bedrijfsleven te versterken. Maar alvorens op de feitelijke vaststelling en uitvoering van de reorganisatie in te gaan is het goed stil te staan bij het proces van voorbereiding en de omstandigheden die hierop van invloed waren.

Hierbij moeten we opmerken dat het proces van voorbereiding gemarkeerd werd door de al jaren geuite verlangens van de landbouworganisaties om de coördinatie van de voorlichtingsdienst te versterken. De inkrimping van personeel versterkte de noodzaak tot een herziening van de organisatie. In dit verband werd een organisatie-adviesopdracht verleend aan het bureau Bosboom en Hegener dat in februari 1962 een advies uitbracht over de hoofdlijnen van de meest gewenste organisatievorm voor de landbouwvoorlichtingsdienst en de wijze waarop zij verder gedetailleerd en gerealiseerd kon worden.²⁴⁶) Opmerkelijk was dat het advies, melding makend van de reeds enige jaren weerkerende discussie, aandrang op spoed om de rust onder het personeel te bewaren, verder zich baseerde op de handhaving van de bestaande plaats van de voorlichtingsdienst ten opzichte van het bedrijfsleven, maar niettemin pleitte voor de overheveling van de individuele voorlichtingstaak naar het bedrijfsleven.

Met betrekking tot de topstructuur adviseerde het bureau tot niet verder scheiden van onderzoek en voorlichting en over te gaan tot de instelling van de functie „Hoofd-directeur van de Voorlichting” en aan hem toe te voegen beheersafdelingen enerzijds en vaktechnische afdeling (tuinbouw, akker- en weidebouw, veeteelt en zuivel, economische beleidsvorming) anderzijds.²⁴⁷)

Daarnaast adviseerde het bureau tot instelling van provinciale directeuren, met de mogelijkheid dat meerdere kleinere provincies onder een directeur gesteld werden.²⁴⁸) Hij diende leiding te geven aan de consultants in zijn gebied en zou ondersteund moeten worden met een centrale administratie, eventueel een voorlichtingsdeskundige ten behoeve van de programmering van de voorlichting en specialisten als intermediair tussen onderzoek en voorlichting.²⁴⁹) Een en ander leidde tot een principe organisatieschema zoals in bijlage 5 is weergegeven.

Twee maanden later maakte de directeur-generaal van de Landbouw de nieuwe opzet van de dienst bekend. Een Memorandum noemde drie uitgangspunten voor de reorganisatie: een goed samenspel tussen overheid en bedrijfsleven, een innig contact tussen onderzoek en voorlichting en een doorgaande specialisering.²⁵⁰) In het licht van deze uitgangspunten besloot men tot een samenvoeging van de Directies Akker- en Weidebouw, Veeteelt en Zuivel en Tuinbouw en deze onder leiding te stellen van een algemeen directeur bijgestaan door de drie directeuren van de genoemde afdelingen en de centrale beheersafdelingen. Verder besloot men tot de benoeming van een hoofdingenieur-directeur (HID) per provincie, die de onder hem staande consultants zou coördineren en stimuleren. Voorts zouden de functionele contacten tussen regionale en landelijke consultants gehandhaafd blijven.

Tenslotte zouden de plannen in overleg met de betrokkenen worden uitgewerkt en zou niet tot reorganisatie-ontslag worden overgegaan. Vergeleken met de adviezen van Bosboom en Hegener bleken de feitelijke beslissingen over de coördinatie van onderzoek en voorlichting verder te gaan en aan alle provincies een HID beschikbaar gesteld te worden in plaats van regionalisering in geval van de kleine provincies.

In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1963 kondigde de Minister verder aan de positie van de landbouwvoorlichtingsraden te willen heroverwegen in het licht van de reorganisatie.²⁵¹)

Bijzonder was de opmerking van de minister in hetzelfde verband dat de voorlichtingsdienst de meer technisch-economische voorlichting voor zijn rekening zou kunnen nemen.²⁵²) In de Memorie van Antwoord heette het dan ook dat de consultants bevrijd zouden worden van overleg met provinciale en centrale diensten ten gunste van de technisch-economische voorlichting.²⁵³) Over de ter beschikking gestelde middelen en mankracht bleek de bepaling van de benodigde formatie nog niet mogelijk te zijn en de subsidiëring van de agrarisch-sociale voorlichting nog nader overleg te behoeven.²⁵⁴)

De uitwerking van de reorganisatieplannen leidde al snel tot een nadere taakstelling van de Algemene Directie. De algemeen directeur zou moeten fungeren als voorzitter van het Directorium dat leiding gaf aan de uitvoering van de aan de hoofd-directie opgedragen taken.

Tevens werd overeenstemming bereikt over de topstructuur van de hoofd-directie (zie bijlage 6). Uit het organisatieschema bleek de coördinatie van het onderzoek te worden behartigd door een afzonderlijke Directie Coördinatie Onderzoek.

In de verdere uitwerking van de plannen kwamen in de loop van 1962 nieuwe argumenten en overwegingen voor de reorganisatie op tafel. In een interne notitie over de reorganisatie werd gesteld dat een nauwere samenhang tussen het markt-, prijs- en afzetbeleid enerzijds en het produktie- en structuurbeleid diende te ontstaan; verder dat, vanwege de groeiende omvang van voorlichting van handel en industrie een bezinning op de juiste taakafbakening van de voorlichtingsdienst gewenst was.²⁵⁵⁾

Bij de reorganisatie baseerde het departement zich op de geografische spreiding over de provincies, de specialisatie in de landbouwproduktie en de differentiatie in beleids-, beheers- en coördinerende taken. Hieruit vloeide voort de eerder genoemde topstructuur en de opzet van de provinciale organisatie. De consulenten zouden functioneel geleid worden door de vaktechnische directies, die zelf ook verantwoording bleven dragen voor de proefstations en de consulentenschappen in algemene dienst. De directie Voorlichtingszaken kreeg voornamelijk een coördinerende en stimulerende taak ten behoeve van de voorlichtingsdienst.²⁵⁶⁾

De verdere uitwerking van de reorganisatie had betrekking op de bepaling van de formatie van de departementale directies, de provinciale directies en de consulentenschappen. De formatie van de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst werd per 1 januari 1963 vastgesteld op 1355. Vanwege de overboeking van plaatsen van de voorlichtingsdienst naar landelijke CAD's en departementale directies, werd de startformatie voor 1964 als volgt verdeeld: 1326 voor de voorlichtingsdienst van wie 1293 voor de regionale diensten en 33 voor de provinciale directies. Niet in aanmerking werden genomen de ambtenaren die werkzaam waren voor de streekverbeteringen (ca. 220 personen van wie 190 in tijdelijke en 30 in vaste dienst).²⁵⁷⁾

In het Verslag van de Landbouw in Nederland over 1963 werd het nieuwe kader voor het functioneren van de voorlichtingsdienst aangegeven:

- „Nieuwe taken moeten worden aanvaard, onder andere op het gebied van ruilverkavelingen, varkenshouderij, arbeidsproblemen, boomteelt, enz.
- De organisatie wordt zo opgezet dat nieuwe activiteiten zoals het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, kunnen worden opgevangen.
- De samenwerking tussen de consulentenschappen onderling zal in de organisatie worden ingebouwd.
- Speciaal de consulenten moeten meer tijd krijgen voor leiding geven, voor contacten met praktijk en vakorganisaties en voor het op peil houden van hun eigen deskundigheid”²⁵⁸⁾

De werking van het structuurbeleid manifesteerde zich in de te behandelen voorlichtingsaspecten:

- „meer eenheden per arbeidskracht.
- verbetering en aanpassing van de bedrijfsgebouwen.
- het op verantwoorde wijze inzetten van werktuigen en machines.
- meer efficiënte arbeidsmethoden.
- bedrijfsvereenvoudiging.
- bedrijfsfinanciering.
- samenwerkingsvormen.²⁵⁹⁾

Kortom, de reorganisatie van 1962/1963 was niet alleen het gevolg van de historische ontwikkelingen in de voorlichtingsdienst zelf, maar ook een noodzakelijke verandering om de uitvoering van het structuurbeleid mogelijk te maken.

12.3.2 Rond de reorganisatie van 1968/1969

De reorganisatie van 1962/1963 hield, we zagen dat eerder, een aanzet in tot een verdere heroverweging van de regionale consulentenschappen. Het directorium besloot hiertoe in februari 1965 een commissie „Taakstelling diverse sectoren van de Landbouwvoorlichting” in het leven te roepen, die de vraag diende te beantwoorden: „Hoe moet de taakstelling van respectievelijk de landbouw-, tuinbouw-, veeteelt- en pluimveeteeltconsulentenschappen luiden en op welke terreinen en op welke wijze moet de samenwerking tussen de consulentenschappen worden geregeld?”²⁶⁰⁾ De concrete vraag was feitelijk waar de rundveehouderij-, kippen-, varkensspecialist-assistenten organisatorisch geplaatst zouden moeten worden, uitgaande van de aanname dat de land- en tuinbouwconsulentenschappen geen veranderingen in hoofdlijnen behoeften, met uitzondering van de problematiek van de tuinbouwgewassen op landbouwbedrijven. De conclusie van de anderhalf jaar durende discussie was uiteindelijk dat de bijdragen van de voornoemde veehouderij-specialisten aan het werk van de zich algemeen opstellende landbouwconsulentenschappen door de provinciale directies geregeld moesten worden. Concreet gesteld werd voorgesteld alle veeteelt-specialisten hiërarchisch onder de landbouwconsulent te plaatsen. Vooropgesteld werd dat bedrijfsvoorlichters naast een geografische ook een functionele rol te vervullen kregen, dat wil zeggen naar gebied én naar bedrijfstype. Deze conclusies betekend dus een feitelijke uitkleding van de veehouderij-consulentenschappen en een aankleding van de landbouwconsulentenschappen.

Met betrekking tot de tuinbouwconsulentenschappen gaf de commissie aan dat de bedrijfstype-opstelling

van bedrijfsvoorlichters vrijwel gerealiseerd was. Wel diende de voorlichting over tuinbouwgewassen op landbouwbedrijven vanuit de landbouwconsulentschappen verzorgd te worden. Deze conclusies werden in september 1966 vastgesteld door het directorium en voorgelegd aan de HID's. Hierna gebeurde er weinig. Een belangrijke verklaring hiervoor was de mate waarin het directorium aan de voorstellen uitvoering gaf: deze was immers gering, deels veroorzaakt door de feitelijke, geringe druk vanuit de top van het departement dienaangaande, deels veroorzaakt door de wijze van functioneren van het directorium.

Het bleek immers dat het functioneren van het directorium al vrij snel na haar instelling problemen vertoonde. Omdat deze materie van belang is voor het reorganisatieproces, zullen we hier kort op ingaan. Een nota over „De Communicatie in de Hoofddirectie” wees vooral op de noodzaak gestalte te geven aan de horizontale bewindvoering en de hieruit voortvloeiende zorg voor de in- en externe communicatie.²⁶¹⁾

De aanbevelingen vermochten de problemen niet op te lossen, integendeel, de competentiestrijd tussen de betrokken directies nam toe.²⁶²⁾ Een voorbeeld hiervan is de discussie geweest over de taakafbakening tussen de tuinbouwinspecteurs bij de stafdirectie Tuinbouw. De Directie Tuinbouw stelde in dit verband voor om één inspecteur te belasten met de zorg voor de voorlichting en een ander met de zorg voor de onderzoeksprogrammaring. Omdat dit voorstel afbreuk zou doen aan de rol van de Directie Coördinatie Onderzoek en in mindere mate, de Directie Algemene Voorlichtingszaken, werd na veel overleg het voorstel ingetrokken. De vertraging in de besluitvorming van het directorium had dus enerzijds gevolgen voor het functioneren van het directorium zelf, anderzijds voor de voorbereiding van de reorganisatie van de voorlichtingsdienst.

Momentum aan deze processen werd gegeven door de noodzaak om onder druk van het Ministerie van Financiën een aantal bezuinigingsmaatregelen te nemen.²⁶³⁾ Deze druk noopte de bewindsman de patstellingen in het directorium te laten onderzoeken door het bureau Organisatie en Efficiency. Deze bracht in februari 1968 een rapport terzake uit, waarin zes ontwikkelingen en knelpunten waren opgenomen, te weten de gegroeide strevingen om de relatie tussen vakdirecties en consulenten te versterken, de problemen in het directorium, de omvang van het aantal betrokkenen bij het directorium, de lacunes in de beheersing van het functioneren van de hoofddirectie door de Directie Beheerszaken, het matig acteren van de Directie Coördinatie Onderzoek en de Directie Algemene Voorlichtingszaken met betrekking tot de coördinatie op hun respectievelijke gebieden en de relatie tussen HID's en Hoofddirectie.²⁶⁴⁾ Voorgesteld werd eerst de topstructuur te reorganiseren en daarna de consulentschappen (landelijke en regionale), het Proefstation voor de Akker- en Weidebouw en de instituten voor landbouwkundig onderzoek nader te bekijken. Ten aanzien van de topstructuur stelde het bureau voor een Directie Bedrijfsontwikkeling en Voorlichting en een Directie Onderzoek naast een Directie Beheerszaken te plaatsen onder een Hoofddirecteur. Gezien de vele interne en externe effecten van deze herschikking pleitte het bureau voor de nadere beleidsbepaling en uitwerking te laten voorbereiden door de toenmalige hoofddirecteur, de directeur Tuinbouw en de directeur van het bureau. Deze voorstellen leidden tot nader topperleg waarna in april 1968 een nadere uitwerking volgde, die gebaseerd was op de instelling van de „Directie Bedrijfsontwikkeling en Voorlichting” en de „Rijksdienst voor Landbouwkundig Onderzoek”, met weglating van een Algemeen Directeur. Onder de eerstgenoemde directie zouden ressorteren de vakdirecties in een gewijzigde opstelling, namelijk akkerbouw, tuinbouw, veehouderij en zuivel, de provinciale directies, de landelijke en regionale consulenten, het praktijkonderzoek en afdelingen voor de voorlichting, financieringsregelingen, statistiek en informatie en beheerszaken. Feitelijk leverde dat reorganisatieplan alleen een verzelfstandiging op van het onderzoek en een devaluatie van de Directies Beheerszaken en Voorlichtingszaken. Tevens werd de instelling van de Directies Plantaardige Productie en Dierlijke Productie overwogen in plaats van de vakdirecties.

Medio 1968 besloot de bewindsman tot de vaststelling van de reorganisatie van de topstructuur. In bijlage 7 treft U het organisatieschema aan. Toen duidelijk werd dat de reorganisatie van de topstructuur werd doorgevoerd en de bereidheid aanwezig was om vanuit de top van het departement mee te werken aan de reorganisatie van de voorlichtingsdienst, kon daadwerkelijk de reorganisatie worden voorbereid.

Een van de bijkomende motieven was de wens van de minister om een bezuiniging te realiseren van 200 arbeidsplaatsen. Ongeveer de 200 die met ingang van 1 januari 1966 door het Ministerie van Financiën in de vaste voorlichtingsformatie waren opgenomen: hierbij ging het namelijk om hulppersoneel dat in het kader van het streekverbeteringswerk en de arbeidsrationalisatiekernen buiten de begrotingsformatie waren aangesteld. Deze uitbreiding leidde tot een herschikking van de provinciale formaties en de 1530 plaatsen die hiervoor beschikbaar waren.

Teneinde aan de reorganisatieplannen gestalte te geven besloot de Algemeen Directeur Bedrijfsontwikkeling tot het instellen van een stuurgroep met de afdeling Voorlichtingszaken van de Directie als het centraal secretariaat. In de stuurgroep die onder leiding stond van het hoofd van de genoemde af-

deling, zaten verder de directeur van het bureau Organisatie en Efficiency, het hoofd van de afdeling Beheerszaken, het hoofd van de afdeling Statistiek en Informatie, een medewerker van de Directie Bedrijfsontwikkeling en drie HID's. De achtergronden van de instelling van de stuurgroep waren door de Algemeen Directeur geschetst in het tijdschrift Landbouwvoorlichting. Nodig was een aanpassing van omvang en formatie van de dienst, i.c. een heroverweging van de omvang van de formatie en de verhouding tussen overheid en voorlichters, en het herindelen en opnieuw afbakenen van de ambtsgebieden en rayons zoveel mogelijk binnen de provinciale grenzen.²⁶⁵⁾

Om deze hoofdlijnen uit te werken en de denkracht en de inspanning van velen te benutten zou de stuurgroep streven naar overleg en kiezen voor een gezamenlijke aanpak. De stuurgroep zag als haar taak „om in gezamenlijk overleg tot een plan op langere en lange termijn te komen”.²⁶⁶⁾ De resultaten dienden per 1 oktober gereed te zijn, dus in drie maanden tijds. Het werd uiteindelijk medio december, waarna korte tijd later de stuurgroep werd opgeheven. Tijdens de drie maanden werkte de stuurgroep een landelijk plan uit dat aan de HID's tussentijds werd voorgelegd. Een concept tussenrapport bespraken de directeur-generaal en de algemeen directeur Bedrijfsontwikkeling met de Landelijke Raad voor de Landbouwvoorlichting, waarna in oktober het tussenrapport over de herstructurering van de voorlichtingsdienst verscheen. Uit het rapport komen de volgende elementen:

- Uitgangspunt voor de heropstelling is de voorlichtingsbehoefte, die werd geschat op grond van kenmerken van de onderscheiden bedrijfstakken, het aantal bedrijven en de kenmerken van de bedrijven.
- Uitgangspunt was verder een geleidelijke vermindering van de personeelsformatie met ca. 250 plaatsen in 1971.
- Gestreefd moest worden naar een concentratie van die activiteiten op provinciaal niveau die verband hielden met het overleg met het bedrijfsleven, de structurele aangelegenheden en de uitvoering van regelingen.
- Nodig was een hoger kwaliteitsniveau van de voorlichting op technisch en bedrijfseconomisch gebied.²⁶⁷⁾

In een artikel in Landbouwvoorlichting werden de hoofdlijnen van de reorganisatie nader aangeduid:

- de leidinggevende en administratieve taken die in de regionale consulentschappen werden uitgevoerd moesten worden verminderd,
- de behoefte aan diverse specialismen diende te worden heroverwogen,
- de verhouding tussen aantal bedrijfsvoorlichters en specialisten diende ten gunste van de eersten gewijzigd te worden.
- de samenhang tussen consulentschappen diende in een aantal gevallen te worden geïntensiveerd, soms zelfs over de provinciegrenzen heen.²⁶⁸⁾

In het overzicht stelde de stuurgroep herscholing en overplaatsing voor. Intussen was al in juli 1967 de vacaturestop voor 1968 ingesteld en in september 1968 een wachtgeldregeling voor reorganisatie-ontslag afgekondigd. Hierover zei de algemeen directeur dat aan de 55-jarigen en ouderen de vrijheid werd gelaten om van de regeling gebruik te maken.²⁶⁹⁾ De aanmeldingstermijn voor het gebruik maken van de regeling liep af op 15 oktober en omdat zich nog slechts 32 gegadigden hadden gemeld, verschoof men de termijn tot 1 december. In hetzelfde interview kondigde hij tevens een bescheiden vermindering van het aantal bedrijfsvoorlichters en een wat grotere inkrimping van het administratief personeel aan. Uiteindelijk meldden zich 152 mensen van de in totaal 299 boven-55-jarigen voor de wachtgeldregeling.

De specifieke berekeningen die waren opgenomen in het oktoberrapport kwamen, mede door de overtuiging dat een niet-vrijwillig ontslaan van personeel onhaalbaar zou zijn, in het landelijke plan: Herstructurering van de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst, niet meer voor. Dit plan dat in december verscheen werden de knelpunten en oplossingen aangegeven. De opstelling van 58 regionale consulentschappen met een personeelssterkte uiteenlopend van 5 tot 50, de autonome 32 landelijke consulentschappen, waarvan 17 voor vakgebieden en 15 voor produktierichtingen en gewassen, de verschillen in mate van specialisering van de bedrijfsvoorlichters en de wijze waarop aan de bedrijfsvoorlichters leiding werd gegeven, al deze gegevenheden leidden aldus het rapport, tot ongewenste versnippering, te geringe kwaliteit en het uitvoeren van overbodige taken.²⁷⁰⁾ Voorgesteld werd de regionale consulentschappen in te delen naar de takken rundveehouderij, akkerbouw, tuinbouw en veredeling, de bedrijfsvoorlichters op te stellen naar de bedrijfstakken en de bezetting na te streven van circa 30 mensen per consulentschap. Zoveel mogelijk zouden de provinciale grenzen worden aangehouden voor de bepaling van de omvang van de ambtsgebieden. Een en ander zou leiden tot een aanzienlijke reductie van het aantal consulentschappen. Hoeveel vermeldde het rapport niet. Over de toekomstige formatiegrootte, berekend op grond van de voorlichtingsbehoefte, liet het rapport zich niet uit, gezien de vele onvoorspelbare factoren. Duidelijk was wel dat een inkrimping mogelijk en wenselijk was. De uitwerking hiervan zou naar voren komen in zogenaamde provinciale plannen. Het functione-



Figuur 13: Vestigingsplaatsen van de regionale consulentschappen in 1967.

Legenda:

- Rijkspluimveeteelt consulentschap
- Rijksveeteelt consulentschap
- Rijkslandbouw consulentschap
- ◇ Rijksstuinbouw consulentschap
- ▲ Rijkszuivel consulentschap



Figuur 14: Vestigingsplaatsen van de regionale consulentschappen in 1970.

Legenda:

- Varkens- en pluimveehouderij consulentschap
- Rundveehouderij consulentschap
- Akkerbouw- en rundveehouderij consulentschap
- Akkerbouw consulentschap
- ◇ Tuinbouw consulentschap

ren van de consulentschappen zou verbeterd worden door de bedrijfsvoorlichter vaktechnisch verder bij te scholen, de bedrijfs(tak-)deskundigen te belasten met het leiding geven aan een beperkt aantal bedrijfsvoorlichters, de leiding van het consulentschap te versterken met een hoofd voorlichting en de onderzoekstaken zoveel mogelijk onder te brengen bij proefstations en -bedrijven.

De voorstellen werden in december 1968 in de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling behandeld en aanvaard. Zo kreeg het bedrijfsleven enige invloed op deze besluitvorming.

De provinciale plannen werden in januari 1969 ontworpen en voorgelegd aan de Directie Bedrijfsontwikkeling en, vervolgens, de Provinciale Raden. De resultaten werden weer voorgelegd aan de Landelijke Raad die in februari dienaangaande de minister adviseerde. 18 juni 1969 werden de oude consulentschappen opgeheven en de nieuwe ingesteld. De uitvoering van de veranderingen liet men over aan de dienstleidingen van de consulentschappen en de provincies. De provinciale plannen dienden als richtlijn voor het aantal en de kwaliteit van de functies per eenheid. De laatste activiteiten richtten zich tenslotte op de indeling van de bedrijfsvoorlichters in de rayons. De oude en nieuwe gevormde consulentschappen zijn in de figuren 13 en 14 opgenomen.

In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1970 werden de conclusies nog eens op een rijtje gezet en vastgesteld dat „een vermindering van de personeelssterkte met \pm 200 man mogelijk was zonder een aantasting van de wezenlijke taken van de voorlichtingsdienst”²⁷¹⁾

De bewindsman gaf aan dat de formatie in 1970 terugging van 1514 naar 1345 man. Verder kondigde hij een nadere studie aan van het functioneren van de landelijke CAD's.

Als we de reorganisatie van 1968/1969 in haar geheel overzien, dan komt het volgende beeld naar voren:

- De reorganisatie vloeide voort uit de aanzetten die de reorganisatie van 1962/1963 hiertoe gaf en de toenemende specialisatie van de landbouwbedrijven.
- De integratie van onderzoek en voorlichting die met de reorganisatie van 1962/1963 werd beoogd, bleek in de topstructuur tot stagnaties in de besluitvorming te leiden en in de regio's geen fundament te hebben.
- Het reorganisatieproces kon na de doorbreking van de stagnaties een redelijk snel verloop hebben.

- De besturing van het reorganisatieproces was in handen van de top van het departement, die in belangrijke mate steunde op de planvoorbereiding van de stuurgroep én de acceptatie van het bedrijfsleven.
- De plandetailering werd aan de provincies overgelaten, wellicht mede omdat een dergelijke detailering op centraal niveau kwalitatief gebrekkig zou zijn (te weinig regionale informatie, interne competentiekwesties, e.d.) en regionaal minder aanvaardbaar zou zijn.
- De realisering werd aan de dienstleidingen overgelaten, die hiervoor in belangrijke mate op hun eigen vermogens waren aangewezen.
- De rol van de vakbonden blijkt uit onderzoek van geringe betekenis geweest te zijn.²⁷²⁾

12.3.3 De aanpassingen tussen 1970 en 1975

De grote reorganisatie van 1968/1969 was officieel voltooid in 1970. Dit althans meldde de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1971.²⁷³⁾ Feitelijk ging het proces van de reorganisatie door: er was immers vastgesteld dat o.a. nader onderzoek geboden was naar het functioneren van de CAD's. Bovendien moesten vele functies opnieuw worden omschreven, rangen vastgesteld en gedetailleerde orgaanbeschrijvingen ontworpen. De rust in de topstructuur bleek – opnieuw – van korte duur.

Per 1 januari 1972 besloot de bewindsman tot het instellen van twee directoraten-generaal: één voor de Landbouw en Voedselvoorziening en één voor de Landinrichting en Visserij. Tegelijk verbreedde zich het taakveld van de Directie Bedrijfsontwikkeling met taken op het gebied van de verwerking en afzet van agrarische producten en de verbetering van de marktstructuur. De naam Directie Bedrijfsontwikkeling werd vervangen door Directie Agrarische Productie Verwerking en Afzet. (APVA). Tevens werden de afzonderlijke Directies Akkerbouw en Tuinbouw samengevoegd tot één directie (bijlage 8). In de regionale consulentschappen traden er dienaangaande geen veranderingen op.

Een belangrijke overweging bij deze aanpassing is geweest de noodzaak om de agrarische structuurveranderingen niet alleen in nationaal, maar ook in internationaal verband (EG) te stimuleren en hierbij mede de agrarische handel en industrie te betrekken.

Ruim anderhalf jaar later werden de afzonderlijke afdelingen Voorlichtingszaken en Financieringszaken geïntegreerd met de Directie Beheerszaken, ressorterend onder de Directie APVA (bijlage 9). Nieuw was de komst van een stafafdeling Beleidscoördinatie. De achtergronden van deze veranderingen moesten gezocht worden in de noodzaak tot het direct koppelen van voorlichting aan regelingen ten behoeve van een doelmatige begeleiding bij de uitvoering van de zich uitbreidende landbouwmaatregelen. Een consequentie was dat het instrument voorlichting als zodanig op departementaal niveau nauwelijks nog geconcentreerd aandacht kreeg: een sinds de dertiger jaren ongekende situatie!

Een volgend onderwerp dat aandacht verdiende, althans volgens het invoeringsplan van de reorganisatie 1968/1969, was het functioneren van de landelijke CAD's. In 1969 verscheen een rapport over de „Consulenten in Algemene Dienst” van de directie Bedrijfsontwikkeling.²⁷⁴⁾ Uit dit rapport bleek het totale aantal consulentschappen 35 te bedragen met 155 medewerkers in dienst. De omvang van de formatie van de CAD's liep uiteen van één tot en met negen.²⁷⁵⁾ De relatie tussen de personeelsformatie van de vak-CAD's en het aantal vakspecialisten in de regionale consulentschappen liep uiteen van 1 : 0,8 in de varkensfokkerij tot 1 : 7 in de veevoeding.²⁷⁶⁾ Letten we vervolgens op de verhouding tussen de formatie van de tak-CAD's en de regionale takdeskundigen inclusief voorlichters, dan bleek zij uiteen te lopen tussen 1 : 4 in de bloembollensector tot 1 : 20 in de fruitsector. Kortom, de grote spreiding en het relatief autonoom functioneren van de CAD's vormde een reden om een betere en meer efficiënte inpassing in de dienst te bewerkstelligen. Het rapport van 1969 pleitte voor een samenvoeging van een aantal samenhangende vak- respectievelijk tak-CAD's. In de loop van de jaren 1970-1975 bleek een grootscheepse reorganisatie van de CAD's niet wenselijk en mogelijk, mede veroorzaakt door hun relatief beschermde positie bij de vakdirecties. In een rapport getiteld „Nota van de Studiegroep Aanpassing van de structuur van de dienst” (april 1975), werd wederom geconcludeerd: „Op landelijk niveau zal de opstelling van de consulentschappen in algemene dienst bezien moeten worden tegen de achtergrond van opgetreden bundelingen van onderzoeksinstituten en ook tegen de noodzaak van bundeling van vakkennis. Met name dient ten aanzien van dit laatste gedacht te worden aan de consulentschappen voor plantenziekten en bodem en bemesting”.²⁷⁷⁾ Hiervoor in het leven geroepen werkgroepen meldden een jaar later dat er geen motieven aanwezig waren de consulentschappen te combineren. Niettemin vonden er in de opstelling van de CAD's wel wijzigingen plaats: het aantal CAD's verminderde tussen 1970 en 1975 van 35 tot 22. Belangrijke oorzaken hiervan waren de integratie van de akkerbouw tak-CAD's met het Proefstation voor de Akkerbouw, de integratie van de bedrijfseconomie in de proefstations en de opheffing respectievelijk fusering van enige CAD's.

Tegen de achtergrond van de komst van de Rentesubsidieregeling werd duidelijk dat de voorlichtingsdienst betrokken zou worden bij de uitvoering van de regeling via de provinciale directies en de Stich-

ting Uitvoering Landbouwmaatregelen en de hieronder ressorterende districtbureaus. Deze stichting met circa 200 medewerkers was al vanaf 1960 onderwerp van discussie, toen werd onderzocht wat de toekomst van de toenmalige plaatselijke bureaus moest zijn.

Een geleidelijke integratie met de voorlichtingsdienst werd regelmatig in de opeenvolgende Memories van Toelichting als wens geuit. In de zestiger jaren werd begonnen met de samenvoeging van de functie van Provinciaal Voedselcommissaris en, later gewestelijke directeur van de Stulm, met die van HID voor de Bedrijfsontwikkeling. De toeneming van het aantal regelingen versnelde het proces van integratie zodanig dat in 1974 naast de voorlichtingsdienst in het leven werd geroepen. Allengs vond ook een administratieve integratie plaats. Hierbij werd steeds duidelijker dat de organisatie van de provinciale directiekantoren diende te veranderen. In de tweede helft van de zeventiger jaren werd hiertoe overgegaan. Intussen was wel in 1969 gestart met de uitbreiding van de provinciale directiestaf door de aanstelling van structuuringenieurs ten behoeve van planologische, milieu- en structurele zaken en de advisering over de regelingen. Op supra-provinciaal niveau was ook te zelfder tijd begonnen met de aanstelling van voorlichtingskundige ingenieurs ten behoeve van de begeleiding van de consultants en provinciale directies op het gebied van de organisatie van het werk en de voorlichtingsmethodiek.

Vond er een verzwaring plaats van de provinciale taken, in de regionale consultants was meer sprake van een stroomlijning van functies en taken. In het rapport over de afstemming van het personeelsbeleid op de taak van de dienst werden de functies van de bedrijfsvoorlichters, bedrijfstakdeskundigen, hoofden voorlichtingszaken en ingenieurs meer gedetailleerd beschreven.²⁷⁸

De overheersende lijn was een bedrijfsvoorlichter op H.B.O.-niveau die zich bezighield met bedrijfsontwikkelingsvoorlichting, zich geruggesteund wist door een bedrijfstakdeskundige die mede rekening hield met de ontwikkeling van de bedrijfstak in de regio en de externe productie-omstandigheden en onder leiding stond van de consultant.

De periode 1970-1975 wordt gekenmerkt door het bestuurlijk en organisatorisch uitwerken en verfijnen van de reorganisatie van 1968/1969. Zowel landelijk, provinciaal als ook regionaal vonden aanpassingen plaats. Van beduidende invloed op deze bijstellingen was enerzijds de directe koppeling van de voorlichting over de bedrijfsontwikkeling aan de uitvoering van de regelingen en anderzijds de inpassing van het voorlichtingsbeleid in het APVA-beleid. Het eigen karakter van het instrument voorlichting raakt hierdoor op de achtergrond, zoals mede bleek uit de positieverzwakking van de afdeling Voorlichtingszaken in het Ministerie.

Hoofdstuk 13. TOENEMENDE ONZEKERHEDEN: 1975-1980

13.1 De agrarische en agrarisch-politieke ontwikkeling

De economische omstandigheden waren in de periode 1975-1980 heel anders dan de vele jaren daarvoor. Was de economie in de eerste helft van de zeventiger jaren nog als onbestendig te typeren, al lengs pakten zich donkere wolken samen boven de welvaartsstaat.

Na de benadrukking van de zorg voor de kwaliteit van het bestaan en de hiermee gepaard gaande selectieve groei, veranderde de toonzetting van het overheidsbeleid in 1976 drastisch. In 1975 kondigde de regering maatregelen aan om de overheidsuitgaven structureel op een lager niveau te brengen.

Het stimuleren van specifieke sectoren en kansrijke economische activiteiten namen een steeds meer belangrijke plaats in in het speerpuntenbeleid van de overheid. Stimulering van de marktsector en beheersing van de overheidsuitgaven waren de sleutelwoorden in het economisch beleidsplan voor de jaren 1978-1981, dat bekend raakte als Bestek '81. Met het eerste sleutelwoord hingen ideeën samen die o.a. in de Innovatienota (1979) en het in 1980 gepubliceerde rapport „Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie” aan de orde kwamen. Met het tweede sleutelwoord zijn vele activiteiten verbonden die betrekking hebben op verhoging van de premie- en belastingdruk, bezuinigingen, loonmatiging en vermindering van overheidsinvesteringen.

De land- en tuinbouw gaf in de periode 1975-1980 een wat wisselend beeld te zien. Het reële agrarische inkomen steeg in 1976 7% ten opzichte van 1975, maar daalde daarna met respectievelijk 5%, 2%, 9% en 2%, kortom een totale achteruitgang tussen 1975 en 1980 met 11%.²⁷⁹⁾

Wat de structurele ontwikkeling betreft was er een verdere teruggang van het aantal hoofdberoepsbedrijven zichtbaar met ca. 2.6% per jaar. Het aantal bedrijven nam af van 162.500 tot 145.000. De daling van de cultuurgrond zette zich ook geleidelijk voort met gemiddeld 0,64% per jaar. Een opvallend verschijnsel deed zich in de periode 1975-1980 voor toen de koopprijzen van landbouwgronden sterk toenamen, van gemiddeld 25.000 gulden in 1975/1976 tot circa 50.000 gulden in 1979/1980.

Tenslotte bleek in deze periode de investeringslust zeer groot te zijn. Het aantal rentesubsidie-aanvragen nam toe van 1898 in 1975 tot 3241 in 1979.

Het agrarisch-politieke beleid stond tussen 1975 en 1980 vooral in het teken van het EG-Landbouwbeleid en de nationale economische politiek.

De Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1976 vermeldde:

- knelpunten op internationaal vlak, zoals de monetaire onrust, de grondstoffenproblematiek en de afname van de economische groei,
- knelpunten bij de waardering en verdeling van de groene ruimte tussen landbouwproductie en natuur en milieu en
- knelpunten in de bedrijfsresultaten.²⁸⁰⁾

De Memorie stelde als uitgangspunten voor het beleid dat de agrarische productie, handel en industrie in stand gehouden moest worden, en dat het beleid tevens een bijdrage moest leveren aan een verantwoorde sociaal-economische ontwikkeling, het waarborgen van een voorziening met hoogwaardige agrarische producten en het zodanig inrichten van het platteland dat de verschillende maatschappelijke functies tot hun recht kunnen komen. Deze uitgangspunten betekenden dat het structuurbeleid moest worden voortgezet, met een versterkte aandacht voor de externe productie-omstandigheden, het milieu en de inrichting en het beheer van het landschap.

De ombuiging van de overheidsuitgaven maakte het mogelijk en noodzakelijk nog scherper de contouren van het beleid te schetsen. De Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1977 liet duidelijk de prioriteiten uitkomen: voorrang genoot het ontwikkelingsbeleid door het ter beschikking stellen van een 11% hoger bedrag voor het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw.²⁸¹⁾ Verder werden extra gelden uitgetrokken voor het aankopen van landbouwgronden, het ruilverkavelingsprogramma en het onderwijs.

Tegen de achtergrond van de internationale afzetstagnaties werd duidelijker dat een versterkte kwantitatieve productievergroting minder de voorkeur genoot dan een kwalitatieve verbetering van de productieomstandigheden. Deze kwalitatieve benaderingswijze liep parallel met de aandacht die aan het facet ruimtelijke ordening en de aspecten milieu en natuur gegeven werd in de Nota Landelijke Gebieden.

De benadrukking van het kwaliteitsbeleid kwam tot uiting in de Memorie van Toelichting bij de begrotingen voor 1978 en 1979. Voor het ontwikkelingsbeleid betekende deze koers een accentverlegging ten gunste van de bedrijven die liggen tussen de kopgroepen en achterblijvers, de zogenaamde midengroep.

De jaren zeventig eindigden met beleidsvoornemens van diverse aard: een vergroting van aandacht voor de exportbevordering, de kwaliteit van de producten, het innoveren van o.a. tuinbouwproducten,

het verlagen van grondstofgebruik en het vinden van nieuwe evenwichten tussen productie en consumptie.

Het bedrijfsontwikkelingsgebied kenmerkte zich tussen 1975 en 1980 door de spanning tussen de toenemende eisen die werden gesteld en de toenemende beperkingen die werden opgelegd.

De toenemende eisen kwamen voort uit de zogenaamde vermaatschappelijking van de land- en tuinbouw. Niet langer kon het structuurbeleid op zichzelf worden bekeken. Steeds noodzakelijker werd het om de interne-bedrijfsstructurele ontwikkeling in verband te brengen met de externe productieomstandigheden. Hieronder werden niet alleen meer de verkaveling of de waterhuishouding geschaard, maar ook de welzijns-, milieu- en landschapsaspecten. Hiemee kwam de bedrijfsontwikkeling in een breder afwegingskader terecht.

Bovendien werden door de uitbreiding van de overheidszorg voor de landbouw een toenemend beroep gedaan op het bedrijfsontwikkelingsbeleid. Deze zorg mondde o.a. uit in de uitbreiding en verfijning van de landbouwmaatregelen, de vergroting van de samenhang tussen de beleidsinstrumenten, voorlichting en regelingen en de uitbreiding van de overlegkaders op regionaal, provinciaal en landelijk niveau, waarin sector- en takbeleid werd ingebracht als wegingsfactor bij de besluitvorming over ruimtelijke, sectorale of facetaangelegenheden.

Hiemee staan ook direct de beperkingen in verband die aan de landbouw werden opgelegd. Beperkingen die enerzijds voortkwamen uit milieu-, landschappelijke of ruimtelijke overwegingen, anderzijds te maken hadden met de onzekerheid over de mate waarin productie-toename en produktiviteitsstijging als zodanig nog wenselijk waren. Een extra beperking kwam naar voren bij de beteugeling van de stijging van de overheidsuitgaven.

Tegen deze achtergrond zal nu specifiek over de ontwikkeling van het voorlichtingsbeleid tussen 1975 en 1980 worden ingegaan.

13.2 Het voorlichtingsbeleid

De Structuurvisie landbouw had aangegeven dat de inkomenscapaciteit in de landbouw versterkt diende te worden door onder andere de bedrijfsontwikkeling te continueren met de instrumenten die het structuurbeleid bood. De teruggang in de economie bracht het kabinet ertoe extra impulsen te geven ter stimulering van de land- en tuinbouw. Het rentesubsidiebeleid werd verruimd, knelpunten (bijvoorbeeld glasafbraak in de tuinbouw) werden aangepakt en de fiscale en sociale regelingen kregen meer middelen toegewezen.

Wat de voorlichting betrof, werd het ontwikkelingsbeleid voortgezet. Tijdens de APVA-studieconferentie in 1975 gaf men aan dat meer aandacht besteed zou moeten worden aan de biologisch-technische vooruitgang om de produktiviteitsstijging te continueren.²⁸²⁾ Het beleid van de voorlichtingsdienst zou dan vooral gericht moeten zijn op boeren die hun technische resultaten zouden kunnen verbeteren. Tijdens dezelfde conferentie spraken de provinciale en landelijke directeuren zich uit over de doelstelling van de Directie APVA. Uit de antwoorden bleek de doelstelling van de Directie APVA vooral te worden opgevat als „het scheppen van structureel gunstige productievoorwaarden in de landbouw in het algemeen en in de afzonderlijke produktiesectoren in het bijzonder, teneinde de inkomenspositie van de boer en tuinder te verbeteren”.²⁸³⁾ Deze opvattingen sloten nauw aan bij de feitelijke uitvoering van het beleid van de voorlichtingsdienst, dat gericht was op de ontwikkeling van de bedrijven.

Tijdens de feestelijkheden vanwege „100 jaar Onderwijs-Voorlichting-Onderzoek” in 1976 klom dezelfde benadering door in de inleidingen van velen. De toenmalige bewindsman Van der Stee noemde het aldus: „Dat we aan de ene kant niet moeten schromen om de produktie per eenheid grond geïnvesteerd kapitaal en arbeid nog te verhogen... Aan de andere kant zal het onderzoek, maar ook het onderwijs en de voorlichting zich een grotere inspanning moeten getroosten om ook in de toekomst een produktie te verwezenlijken die in harmonie is met het ons omringend milieu en met de opvattingen zoals die in ons volk leven.”²⁸⁴⁾

Deze nadruk op de voortzetting van een verantwoord ontwikkelingsbeleid bleek ook uit de inleiding van A. de Zeeuw, de directeur-generaal voor de Landbouw en de Voedselvoorziening. Hij wees op de noodzaak prioriteiten te stellen in de voorlichting, meer aandacht te besteden aan de vertaling van het beleid naar de agrariër en selectief van de voorlichting gebruik te maken.²⁸⁵⁾ Een geluid dat ook doorklonk in een inleiding van Crijns die de verbreding van de taakstelling van de voorlichtingsdienst toespitste op de vraag in hoeverre niet de tijd gekomen was de groei van de bedrijven meer in kwalitatieve zin te bevorderen. Dit zou impliceren een grotere aandacht voor de middengroep van bedrijven, de kwaliteit van de produktie en de maatschappelijke integratie van de landbouw.²⁸⁶⁾ Bovenstaande ideeën en uitspraken klonken ook door in de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1976.²⁸⁷⁾ Zij wees op de verbreding van het takenpakket, de grote aandacht voor het milieu en het landschap in relatie tot het noodzakelijke ontwikkelingsbeleid.

Allengs veranderde de toonzetting van het voorlichtingsbeleid ten aanzien van de keuze van de doelgroep. In 1977 en 1978 volgde er in de dienst een discussie over de moderne vs. niet-moderne agrariër en de spanning tussen individueel vs. algemeen belang.

De aandacht die de moderne agrariër van de voorlichtingsdienst kreeg ging, zo stelde men, ten koste van de voorlichting over de technische produktie-omstandigheden en kleine aanpassingen op de middelgrote en kleinere bedrijven. Sommigen vonden deze situatie het logisch gevolg van het structuurbeleid en de hiermee samenhangende rol van de voorlichtingsdienst.²⁸⁸⁾ Anderen betoogden echter dat een herwinnen van het vertrouwen van de middenbedrijven een hogere prioriteit diende te hebben. Hierbij tekenden sommigen dan weer aan dat het imago van de dienst verbeterd diende te worden, er een op de middengroep gericht beleid diende te komen en meer kennis nodig was over het middenbedrijf.²⁸⁹⁾

De vermaatschappelijking van de landbouw en de doorwerking van het landbouwbeleid in de uitvoering van de taakstelling van de voorlichtingsdienst riep een andere discussie op. Het individuele belang van de boer en het algemeen belang bleken niet zonder meer in elkaars verlengde te liggen. De spanning tussen beide zou, naar de mening van sommigen, moeten worden verminderd door een duidelijke keuze voor de agrariër; anderen dachten echter dat een vermindering van spanning te bereiken viel door de voorlichter beter voor zijn taak uit te rusten door duidelijke richtlijnen, een goede koppeling van voorlichting aan de uitvoering van regelingen, sociale vaardigheden en het in stand houden van de vertrouwensrelatie met de boer.²⁹⁰⁾

De toenemende noodzaak de overheidsuitgaven terug te dringen had in 1975 al geleid tot de zogenaamde 1%-operatie. In 1978 kwam het toen nieuwe aangetreden kabinet met de operatie die bekend werd als Bestek '81. Dit plan behelsde o.a. een verdere bezuiniging op de overheidsuitgaven. Deze druk op de financiële middelen nam ook toe voor wat betreft de begroting van Landbouw en Visserij. De Memores van Toelichting voor de begrotingen voor 1978 en 1979 gaven hieraan uiting. De noodzaak tot het stellen van prioriteiten drong zich op. Een nadere bezinning op de doeleinden van de voorlichtingsdienst leek meer en meer gewenst.

Het voortouw werd genomen door het Landbouwschap dat, in het licht van de door de regering aangezegde inkrimping van de voorlichtingsdienst met 60 formatieplaatsen, een werkgroep instelde die in 1977 een rapport „Toekomst voorlichting ten behoeve van land- en tuinbouw” voortbracht.²⁹¹⁾ De werkgroep concludeerde dat de voorlichting een hoeksteen vormt van het landbouwbeleid en een hoge prioriteit diende te behouden. Een voorkeur had de werkgroep voor voorlichting gericht op de middenbedrijven en in het bijzonder op de produktie-technische voorlichting. Wenselijk werd gevonden meer aandacht te schenken aan de voorlichting voor sociaal-economische aangelegenheden, bedrijfsbegeleidingssystemen, milieu en landschapsbeheer, marktgebeuren en verticale integratie, aspecten van het zelfstandig ondernemerschap, preventieve diergezondheidszorg, agrarische jongeren, werknemers, boerinnen en tuindersvrouwen en loonwerkers.²⁹²⁾ Voorts diende de voorlichting meer bedrijven te bereiken en hiertoe de administratieve afwikkeling van de regelingen af te stoten naar de Stulm. Deze wensen en aanbevelingen werden door het bestuur van het Landbouwschap ondersteund. Tevens sprak het Landbouwschap zich uit voor een te ontwikkelen meerjarenvisie voor de voorlichting.

Het gevolg van het uitbrengen van het rapport van het Landbouwschap was dat in de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling het gevoel ontstond om als overheid en bedrijfsleven gezamenlijk een nota samen te stellen waarin de visie op de voorlichting aan de orde gesteld zou worden. De bereidheid hiertoe was in voldoende mate aanwezig omdat in de Memorie van Toelichting voor de begroting van 1979 duidelijk naar voren kwam dat de voorlichting zich zou moeten gaan richten op de middenbedrijven, maar dat deze koersbijsturing op langere termijn een kwantitatieve formatiebeperking niet zou kunnen tegenhouden.²⁹³⁾

Op grond van deze overwegingen kwam in 1979 de nota „De Voorlichting in Land- en Tuinbouw” tot stand. Deze nota gaf de doelstelling van de voorlichting als volgt weer „bevorderen dat bedrijfshoofden, medewerkers en hun gezinnen in de land- en tuinbouw onder sociaal aanvaardbare leef- en werk-omstandigheden uit het bedrijf een maatschappelijk verantwoord bestaan verwerven en behouden.”²⁹⁴⁾

De voorlichting beoogt, aldus de nota, het verschaffen van informatie en adviezen aan agrariërs die onder eigen verantwoordelijkheid weloverwogen kunnen beslissen.²⁹⁵⁾

De nota probeerde een antwoord te geven op de wijze waarop de spanning tussen voorlichtingsbehoefte en voorlichtingsaanbod verminderd zou kunnen worden. De nota gaf echter geen inhoudelijk antwoord op de vraag, maar stelde dat een programmatische aanpak de voorkeur verdiende. Een aanpak die met het bedrijfsleven, in de Provinciale Raden en Landelijke Raad, zou moeten leiden tot de vaststelling van de voorlichtingsprioriteiten.

In de aanbiedingsbrief bij de nota aan de vaste Commissie voor Landbouw van de Tweede Kamer stelde de bewindsman o.a. de voorlichting „thans” niet kwantitatief te beperken, nadruk te leggen op de programmatische aanpak in overleg met het bedrijfsleven en de coördinatie, efficiency en kwaliteit van de voorlichting te willen vergroten.

De reacties van de Provinciale Raden voor de Bedrijfsontwikkeling waren instemmend.

Op de nota volgde een „Meerjarenplan voor de Landbouwvoorlichting”. Alvorens op de inhoud hiervan in te gaan zullen we eerst de ontwikkeling van het plan schetsen.

Tijdens de APVA-studieconferentie in 1975, was, zoals we eerder zagen, gesproken over de doelstellingen van de Directie APVA en de provinciale directies. Men onderkende dat het instrument voorlichting primair uitging van het belang van de boer en tuinder, mits niet in strijd met het overheidsbeleid.²⁹⁶) In de studieconferentie in 1976 werd dit uitgangspunt verder vertaald naar een hoofddoelstelling van de provinciale directies. Men kwam tot de formulering „vanuit het beleid van het Ministerie van Landbouw te streven naar een evenwichtige ontwikkeling van de land- en tuinbouw in de provincie.”²⁹⁷)

Tijdens de HID-studieconferentie werd de conclusie getrokken dat de doelstellingen nader geformuleerd zouden worden. In de loop van 1977 werd overeenstemming bereikt over het gebruik van het doelstellingschema dat door de interdepartementale Commissie Beleidsanalyse was ontworpen. Met dit schema onderscheidde men als hoofddoelstelling: Het vanuit het beleid van de Minister van Landbouw en Visserij, streven naar een maatschappelijk verantwoorde ontwikkeling van de inkomenscapaciteit van de land- en tuinbouwbedrijven in relatie tot de mogelijkheden van toelevering, verwerking en afzet. Uit deze hoofddoelstelling – die in gewijzigde vorm weer terugkeerde in de nota Voorlichting in de land- en tuinbouw – volgden een groot aantal doelstellingen, hoofdactiviteiten en activiteiten. Belangrijk in het kader van het voorlichtingsbeleid waren de doelstellingen:

- Het in het kader van de landbouwbeleid bevorderen van een in technisch, economisch en sociaal opzicht verantwoorde begeleiding van de bedrijven.
- Het bevorderen van inzicht bij agrariërs in de algemeen maatschappelijke ontwikkelingen voor de agrarische bedrijven.
- Het waar nodig en wenselijk met de diensten van andere Ministeries ten uitvoer brengen van beleidsmaatregelen die landelijk interdepartementaal zijn voorbereid.

Verder stonden de doelstellingen in het teken van het leveren van een bestuurlijke en beleidsmatige inbreng in diverse organisaties i.c. de overheden.

In 1977 volgde, tegen de hiervoor geschetste achtergronden, een studieconferentie van de provinciale en landelijke directies, over de nadere invulling van het voorlichtingsbeleid. Naar analogie van een Meerjarenvisie Landbouwkundig Onderzoek diende een Meerjarenplan voor de Voorlichting tot stand te komen. Het meerjarenplan diende een kader aan te geven aan wie welke voorlichting op welke wijze wordt gegeven en hoe dit proces bewaakt wordt.²⁹⁸) Het kader diende de plaats en betekenis van het beleidsinstrument voorlichting aan te geven; verder dienden concrete doelgroepen genoemd te worden via inspraak van het bedrijfsleven in de regio. De inhoud van de voorlichting zou moeten worden bepaald door de doeleinden en ontwikkelingen in het beleid, het onderzoek en de markt. De wijze waarop voorlichting gegeven zou moeten worden zou afhankelijk gesteld moeten worden van de beschikbare middelen, mankracht, organisatievorm en voorlichtingsmethoden.

Tenslotte zou een evaluatie de uitvoering van het meerjarenplan moeten begeleiden. De nadere invulling van het meerjarenplan werd opgedragen aan een stuurgroep.

Een half jaar later, in mei 1980, werden tijdens een studieconferentie van provinciale en landelijke directies de hoofdlijnen van het meerjarenplan vastgesteld:

1. „De voorlichting is een beleidsinstrument ter realisering van overheidsbeleidsdoelstellingen.
2. Binnen deze globaal werkende doelstellingen is de voorlichting er op gericht om een gezonde inkomenssituatie in de agrarische sector te bevorderen.
3. Deze doelstelling kan gerealiseerd worden door een selectief aanbod van voorlichting”.²⁹⁹)

In het ter discussie staande concept-meerjarenplan werd prioriteit gegeven aan vormende voorlichting door middel van bijscholing, cursussen, groepsvoorlichting e.d.

Een lage prioriteit kreeg de service-, recept- of adviesvoorlichting. Deze prioriteitsstellingen hadden tot gevolg dat men zich uitsprak voor een betere relatie met het landbouwonderwijs, het laten uitvoeren van adviesvoorlichting door handel, industrie en particuliere bureaus, het verbeteren van de relatie met de SEV en het verhogen van de kwaliteit van de voorlichting door informatietechnologie en opleiding.

Het conceptplan werd hierna in de provinciale directies, takdirecties en CAD's besproken, geamendeerd en feitelijk in 1981 vastgesteld. De hoofdlijnen hadden geen wezenlijke wijziging meer ondergaan. De visie die aan het Meerjarenplan ten grondslag lag, klonk rechtstreeks door in de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1980.

In de memorie schaarde de bewindsman zich achter de stelling dat de voorlichting een belangrijk beleidsinstrument voor de bedrijfsontwikkeling is; bovendien stelde hij dat gekozen moest worden voor

de doelgroep met een onvoldoende inkomenscapaciteit en het oplossen van bijzondere knelpunten.³⁰⁰⁾

De periode 1975-1980 overziende, blijkt de toegenomen budgettaire onzekerheid en de spanning tussen voorlichtingsvraag en -aanbod, geleid te hebben tot een gerichte aandacht voor de voorlichtingsdienst en, vooral, het voorlichtingsbeleid. De eigen plaats van het instrument voorlichting moest in het kader van het bedrijfsontwikkelingsbeleid en, algemener, het landbouwbeleid, weer opnieuw verkend en gezocht worden. Het gevolg hiervan is, in ieder geval, een beeldvorming geweest die resulteerde in de nota Voorlichting in de land- en tuinbouw en het Meerjarenplan voor de landbouwvoorlichting: kaders voor wat de overheid en het bedrijfsleven met voorlichting beoogden in een periode van toegenomen en toenemende onzekerheid over de functie van het instrument ten behoeve van het landbouwbeleid en de land- en tuinbouw.

13.3 Reorganiseren, aanpassen en besturen

In 1975 had de studiegroep „Aanpassing van de structuur van de dienst” gerapporteerd dat kleinere consulentenschappen in aanmerking zouden kunnen komen voor onderlinge samenwerking ter verhoging van de efficiency en de kwaliteit van de voorlichting. Ter nadere uitwerking van deze aanbeveling richtten werkgroepjes zich op deze kleinere consulentenschappen en stelden in mei 1976 aan de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling voor om:

- ten aanzien van de akkerbouw een overleg te creëren tussen het consulentenschap voor de rundveehouderij en akkerbouw in Friesland en het consulentenschap voor de akkerbouw in Groningen, een samenwerking na te streven tussen:
- de akkerbouwvoorlichting in de IJsselmeerpolders en Noord Holland te integreren en samenwerking te bevorderen tussen de drie zuid-westelijke akkerbouwconsulentenschappen;
- ten aanzien van de tuinbouw een fusie te realiseren tussen de consulentenschappen Noorden des lands, IJsselmeerpolders en Overijssel, een fusie te bewerkstelligen tussen de consulentenschappen Utrecht en Aalsmeer/Amsterdam en een fusie te bevorderen tussen de consulentenschappen in Zuid-West Nederland.³⁰¹⁾

In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1977 werden de conclusies bevestigd en ondersteund.³⁰²⁾

Met deze conclusies op de achtergrond werden de „tuinbouw”-fusies in 1976 gerealiseerd en ontwikkelden zich de „akkerbouw”-samenwerkingsverbanden geleidelijk tot een fusie in het geval van Schagen-Emmeloord (in 1982) en tot andere vormen van samenwerking in de andere gevallen (zie figuur 2, pag. 19).

Een andere aanbeveling uit 1975 betrof de integratie van de dienst Bedrijfsontwikkeling met de Stichting Uitvoering Landbouwmaatregelen. Deze integratie vond op landelijk niveau en op provinciaal niveau plaats. Als vervolg op de HID-Studieconferentie in 1976 verzocht de plaatsvervangend directeur-generaal aanbevelingen op te stellen over de gewenste geïntegreerde opstelling. Voorgesteld werd het landelijke Stulm-kantoor op te heffen en onder te brengen in de directie BSA, de HID te belasten met de zorg voor het personeelsbeheer van de provinciale Stulm-medewerkers, de hoofdafdeling Beheer van BSA te belasten met de personele en financiële zaken van de Stulm en de identiteit van de regionale of lokale DBH-kantoren in takt te laten. Deze aanbevelingen werden successievelijk tussen 1977 en 1981 gerealiseerd.

Een volgende aanbeveling uit 1975 handelde over de organisatie van het provinciaal directiekantoor. De nota „Aanpassing van de structuur van de dienst” sprak zich uit voor de aanstelling van een structuuringenieur bij de Provinciale Directies.³⁰³⁾ De studieconferentie van provinciale en landelijke directies in 1976 leverde een bevestiging van de aanbeveling uit 1975 op, met de toevoeging dat een afspiegeling van de landelijke directiestructuur in de provinciale directiestructuur wenselijk was.³⁰⁴⁾ Hier toe moest een werkgroep een advies over de inrichting van de organisatie van het HID-kantoor uitbrengen. In 1979 werd hierover overeenstemming bereikt (bijlage 10).

De nota uit 1975 bevatte ook behartigingswaardige opmerkingen over de relatie tussen de HID en de consulenten enerzijds en die tussen de HID en „Den Haag” anderzijds. De nota pleitte voor een algemene bestuurlijke taakopvatting voor de HID.³⁰⁵⁾ Hierop sloot de studieconferentie in 1975 aan met de constatering dat de HID in die zin een brugfunctie vervult, met de kanttekeningen dat het beleid vooral een Haagse aangelegenheid is, de invloed van de HID's hierop gering is en de informatie niet altijd toereikend is.³⁰⁶⁾ In ditzelfde kader werd afgesproken de overleg- en informatielijnen nader te bezien. Naar aanleiding van deze afspraak werden de inhoud en vorm van de HID-vergaderingen met de landelijke directies onder de loupe gehouden. Hierbij bleek dat de aandacht over de verschillende onderwerpen als volgt verdeeld was: 42% van de onderwerpen betroffen het structuurbeleid en de uitvoering

van regelingen, 30% de organisatie en personele zaken en de overige 28% hadden op vele diverse onderwerpen betrekking.³⁰⁷⁾ In het algemeen werd vastgesteld dat de HID's weinig bij het beleid betrokken werden vanwege ontbrekende achtergrondinformatie. Deze constatering leidde ertoe dat in 1978 de werkverbanden tussen de Haagse en provinciale directies in een studieconferentie aan de orde werden gesteld.

De deelnemers aan de studieconferentie stelden vast dat het leveren van bijdragen van HID's aan de beleidsvoorbereiding van de Haagse directies op problemen stuitte vanwege onvoldoende communicatie, belangentegenstellingen en capaciteit- respectievelijk tijdgebrek. Pogingen om reëel overleg tot stand te brengen mondde uit in een verbetering van de programmering van de vergaderingen tussen HID's en landelijke directies en het betrekken van HID's bij speciale beleidsvoorbereidende activiteiten.

Op bestuurlijk en organisatorisch terrein ontwikkelden zich in de periode 1975-1980 diverse aanzetten om de in- en externe samenwerkingsrelaties te versterken.

Interne samenwerkingsrelaties werden gepoogd te versterken door o.a. de relatie tussen bedrijfstakdeskundige en bedrijfsvoorlichters te verbeteren. Enerzijds leidde dit streven tot het nagaan van mogelijkheden van groepshuisvesting. Er was immers vanuit de historie een situatie ontstaan dat de voorlichters in hun rayon een kantoor aan huis hadden. Omdat de mobiliteit van voorlichters en hun cliënten toenamen, de rayonindeling de voorlichter kwetsbaar maakte bij ziekte en afwezigheid en de samenwerking tussen de voorlichters zich steeds meer uitbreidde (bijvoorbeeld bij het programmeren), bestond het gevoel dat een grotere samenwerking bereikt zou kunnen worden door de huisvesting van voorlichters in een bepaalde regio te centraliseren. Besloten werd met deze groepshuisvesting te experimenteren.³⁰⁸⁾

Een andere weg om de interne samenwerking te bevorderen was de accentuering van de programmering van de voorlichting. Deze benadrukking was een direct gevolg van de nota Voorlichting in de land- en tuinbouw en het Meerjarenplan voor de landbouwvoorlichting. In deze geschriften werd voor een projectmatige aanpak van de programmering van de voorlichting gepleit. Een pleidooi dat in 1981 leidde tot de nota Denken en Doen, een blauwdruk voor de voorbereiding van voorlichtingsactiviteiten.³⁰⁹⁾

Een volgende manier om de interne samenwerking te vergroten betrof de pogingen om de positie van de vakspecialisten in de regionale consulentenschappen te verduidelijken. Een knelpunt was immers de constatering dat specialisten eerder hun energie staken in het geven van directe voorlichting op hun vakterrein aan de boer en daardoor minder tijd besteedden aan de coaching van de bedrijfsvoorlichters. Voorgesteld werd specialisten meer te leren over de wijze van instrueren en coachen van bedrijfsvoorlichters.

Met betrekking tot het bevorderen van de externe samenwerkingsverbanden zocht zij mede op grond van de uitspraken in de nota Voorlichting in de land- en tuinbouw en het meerjarenplan, betere contacten met o.a.:

- andere diensten van het Ministerie van Landbouw en Visserij met betrekking tot planologie, milieu, ruilverkavelingen, beheer van landbouwgronden en staatsbosbeheer,
- het landbouwonderwijs in verband met het cursorisch onderwijs,
- het bedrijfsleven en in het bijzonder de voorlichting van de agrarische handel, industrie en particuliere adviesbureaus en
- de sociaal-economische voorlichtingsdiensten van de standsorganisaties.

Een laatste aspect van de organisatie van de voorlichtingsdienst dat wij hier willen noemen is de formatieve ontwikkeling.

De personeelsformatie liep tot en met 1976 geleidelijk terug. In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1977 werd uitgesproken dat handhaving van het aantal voorlichters aan de voet – de bedrijfsvoorlichters – gewenst was.³¹⁰⁾

Een jaar later veranderde de situatie aanzienlijk. Was de formatie van de provinciale directies in 1974 vastgesteld op 1294, in 1975 op 1271, in 1976 op 1208 en in 1977 op 1171 plaatsen, in 1978 nam het aantal weer toe tot 1277 inclusief 70 extra plaatsen. Deze verandering hield verband met de ruimere budgettaire situatie en de overweging dat vooruitlopend op het vertrek van oudere voorlichters op pensioengerechtigde leeftijd, extra formatieve ruimte geschapen moest en kon worden.³¹¹⁾ Wel werd hierbij de kanttekening geplaatst dat enige kwantitatieve beperking op langere termijn gerealiseerd kon en moest worden.

De formatie voor 1977 en 1980 bleef overigens, voor wat de provinciale directies betreft, op eenzelfde niveau gehandhaafd vanuit de overweging, zoals neergelegd in de nota Voorlichting in de land- en tuinbouw, dat de voorlichting als een hoeksteen van het landbouwbeleid werd aangemerkt en dat de grote behoefte aan voorlichting een handhaving rechtvaardigde.³¹²⁾

Overzien we nu, samenvattend de ontwikkeling van de voorlichtingsdienst tussen 1975 en 1980, dan blijkt:

1. Dat de voorlichting als instrument van het landbouwbeleid zich na enige jaren van onzekerheid over haar waarde, zich vanaf 1978 opnieuw manifesteerde en wel zodanig dat zij zich nadrukkelijk als hoeksteen van het beleid presenteerde.
2. Dat deze versterkte positie en houding zich uitte in de ombuiging van de neergaande lijn van de formatieve ontwikkeling.
3. Dat deze versterking bovendien diverse initiatieven deed ontplooiën ter heroriëntatie van de in- en externe samenwerkingsverbanden.
4. Dat de inhoudelijke heroriëntatie leidde tot een Meerjarenplan voor de landbouwvoorlichting als richtinggevend kader voor de toekomst van de voorlichtingsdienst.

Hoofdstuk 14. DE ONTWIKKELING VAN DE VOORLICHTINGSDIENST NADER BEZIEN

In de vorige hoofdstukken is de ontwikkeling van de voorlichtingsdienst beschreven en een speciaal accent gelegd op het voorlichtingsbeleid, de besturing en organisatie van de dienst en de agrarische en agrarisch-politieke omstandigheden waarin de dienst verkeerde.

In de inleiding en probleemstelling in hoofdstuk vier is de vraag gesteld, welk belang gehecht is aan het beleidsinstrument voorlichting in de loop van de tijd. De veronderstelling is dat de overheid op een bewuste wijze haar instrumenten benut en middelen hieraan toewijst op grond van politieke en bestuurlijke overwegingen. Deze veronderstelling impliceert dat de Rijksoverheid soms zal investeren, soms ook zal desinvesteren in het instrument voorlichting. Het belang dat de overheid aan de landbouwvoorlichtingsdienst hecht zal geïndiceerd kunnen worden naar de mate waarin zij investeert of desinvesteert, dat wil zeggen de formatie en begroting uitbreidt respectievelijk inkrimpt.

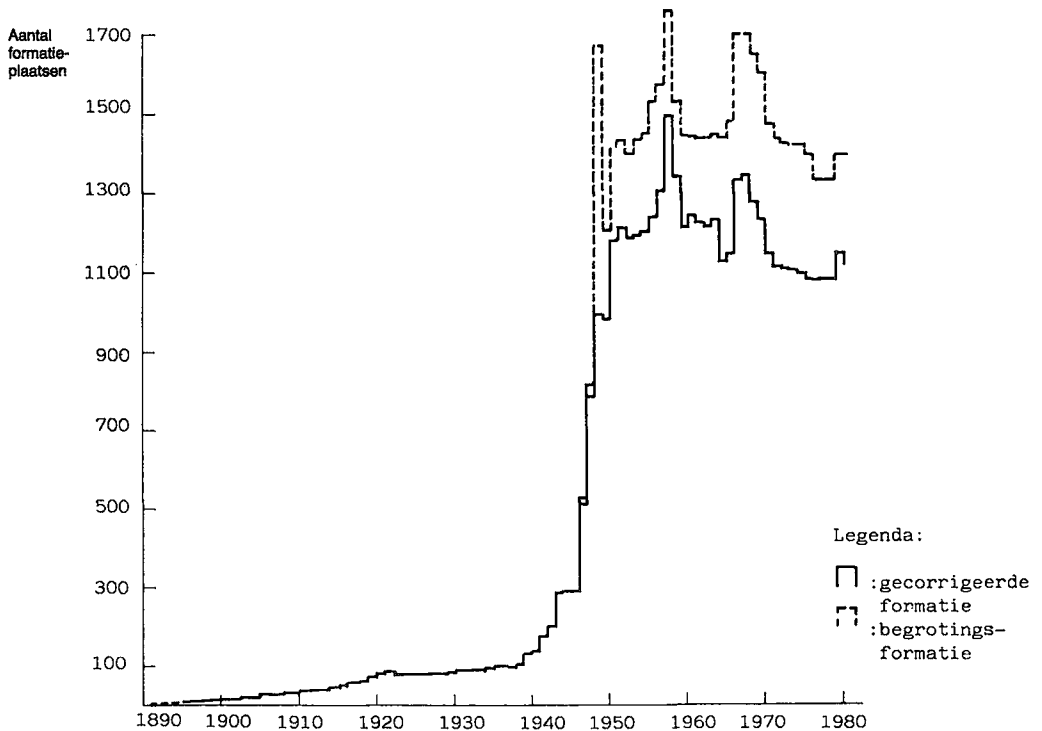
De ontwikkeling van de formatie en de begroting van de voorlichtingsdienst komt in paragraaf 14.1 aan de orde.

Hebben we met de weergave van de ontwikkeling van de formatie en de begroting een beeld van perioden van schoksgewijze groei en schoksgewijze inkrimping – als indicaties van investerings- en desinvesteringsperioden – dan rijst de vraag onder welke omstandigheden deze (des-)investerings zich voordoen.

Om tot een aanzet tot verklaring te komen behandelt paragraaf 14.2 enkele theoretische uitspraken over (des-)investeringsgedrag van de overheid. Aan de hand van deze oriënterende uitspraken zullen in paragraaf 14.3 enige afgeleide hypothesen getoetst worden ter verklaring van de (des-)investerings. Hiermee verwachten we dan meer algemene conclusies te kunnen trekken over de besluitvorming van de overheid over het instrument voorlichting.

14.1 De formatie en budgettaire ontwikkeling van de voorlichtingsdienst

Als we willen weten hoe de formatieve ontwikkeling van de voorlichtingsdienst is geweest, dan ontmoeten we het probleem van de meetbaarheid. Want wat verstaan we onder de formatie van een



Figuur 15: De ontwikkeling van de begrotingsformatie en gecorrigeerde formatie (= miniformatie) van de voorlichtingsdienst tussen 1890 en 1980.

dienst en is hieraan steeds dezelfde inhoud gegeven? Uit een analyse van de rijksbegrotingen van 1890 tot en met 1980 blijkt de inhoud van de begrotingsartikelen vele malen te zijn veranderd en blijken wijzigingen te zijn opgetreden in de inhoud van de afdelingen, onderafdelingen en paragrafen van de begroting.

De reorganisatie van de voorlichtingsdienst in 1962 bijvoorbeeld leidde tot een andere begrotingsindeling in die zin dat de aanduiding naar de bedrijfstakgerichte voorlichting werd vervangen door de titel Landbouwvoorlichting en in 1972 door de titel Provinciale Directies (voor de Bedrijfsontwikkeling). De eerstgenoemde reorganisatie impliceerde bovendien een overheveling van de landelijke CAD's naar de formatie van de vakdirecties en een successievelijke opbouw van de provinciale kantoorformaties. Deze laatste ontwikkeling werd nog eens versterkt door de inpassing provinciale Stichtingen voor de Uitvoering Landbouwmaatregelen in de jaren zeventig in de directies voor de Bedrijfsontwikkeling.

Deze omstandigheden dwingen om de omvang van de formatie van de voorlichtingsdienst specifiek te bepalen, hierbij gelet op de formatie van de voorlichting voor de akkerbouw, tuinbouw, veeteelt, pluimveeteelt, varkenshouderij, bijenteelt en de zuivel. Niet in aanmerking zijn genomen de buitenlandse agrarische voorlichting, de bosbouwvoorlichting, de sociaal-economische, agrarisch-sociale of economisch-sociale voorlichting en de huishoudkundige voorlichting.

Een ander vraagstuk dat zich manifesteert bij de analyse van de personeelsformatie in de loop der jaren, is de waarde van het houvast dat de begrotingen bieden. Moeten we immers letten op het geraamde beloop voor een begrotingsjaar, de toegestane begroting, het waarschijnlijke beloop, de begrotingsformatie, de feitelijke personele bezetting en/of de gemiddelde personeelsformatie (feitelijke bezetting plus vacatures gemiddeld over een periode van een jaar)? Extra compliceren zijn bovendien boventallige formaties, formaties die door andere begrotingen ter beschikking waren gesteld (zoals de Dienst Kleine Boerenbedrijven) en aanvullende formaties die hun basis vinden in subsidiëring of een 50/50-regeling.

Dit ingewikkelde vraagstuk onderkennen departementale ambtenaren ook zelf, zoals blijkt uit een briefwisseling tussen stafdirecties in 1965. Hierin komen zinsneden voor als: „... bespreking over de formatie met de directeur van de Rijksbegroting die als formatie niet wilde zien het aantal ambtenaren dat nodig wordt geoordeeld om de taken te vervullen, maar het aantal dat vermoedelijk in de loop van het jaar in dienst zal zijn, waardoor de „reserve” (bestaande uit het verschil tussen formatie en bezetting) zowel wat betreft aantal als geld uit de begroting zou verdwijnen. Aan deze wens is tegemoet gekomen door de formatie van een bepaalde dienst te verminderen, waartegenover de „concessie” stond dat de ruimte in de totale personeelsformatie kon worden gebruikt om bij een bepaalde dienst de sterkte uit te breiden boven de formatie van die dienst, mits in een volgende begroting orde op zaken zou worden gesteld.

Uit het bovenstaande blijkt dat in de loop der jaren:

1. een zeer verwarrend geheel is ontstaan,
2. dat de Staten-Generaal niet juist worden geïnformeerd,
3. dat wij ons tegenover Financiën slechts eenzijdig aan de afspraak houden”.³¹³⁾

Op grond van deze complicaties geven we ter bepaling van de omvang van de personeelsformatie van de voorlichtingsdienst, de getallen weer die betrekking hebben op de personeelssterkte, zoals die in de begrotingen is weergegeven (tabel 4). In het overzicht van de personeelssterkte is gelet op de werkelijke sterkte per medio van een kalenderjaar. Aangezien in het verleden deze overzichten niet in de begroting werden opgenomen, hebben we ons dienaangaande georiënteerd op:

- de verslagen over de landbouw.
- interne publikaties uit het Rijksarchief en
- artikelen e.a. literatuur.

Voorzover mogelijk zijn verschillen in de opgaven van de sterkte per jaar onderling vergeleken en geconfronteerd met opgaven van voorafgaande en latere jaren.

Een derde vraagstuk betreft de preciese bepaling van wat onder de voorlichtingsformatie verstaan moet worden. Het blijkt namelijk dat in verschillende perioden onderzoeksassistenten, technische medewerkers, laboratoriumpersoneel en administratieve medewerkers, allen onder de voorlichtingsformatie werden gevat. Daarom is naast de begrotingsformatie, zoals in tabel 4 naar voren komt gelet op het middelbare en hogere personeel (miniformatie). Deze onderscheiding blijkt over een groot aantal jaren een redelijke indicatie te geven van het aantal voorlichters, specialisten, consulenten en anderen die in de voorlichting werkzaam zijn.

Samengevat, als gepoogd wordt de ontwikkeling van de voorlichtingsformatie over een groot aantal jaren weer te geven, blijken er veel obstakels opgeworpen te zijn. Door veelvuldige toetsingen is getracht een redelijke waarborg te vinden voor de geldigheid van de gegevens zoals die in tabel 4 en figuur 15 zijn weergegeven.

Jaartal	BF Begrotings- formatie	MF Mini- formatie	Jaartal	BF	MF	Jaartal	BF	MF
1890	1	1	1921	108	108	1952	1403	1189
1891	3	3	1922	108	108	1953	1445	1198
1892	3	3	1923	108	108	1954	1466	1208
1893	5	5	1924	111	111	1955	1541	1243
1894	6	6	1925	80	80	1956	1580	1314
1895	8	8	1926	80	80	1957	1769	1501
1896	11	11	1927	81	81	1958	1532	1347
1897	14	14	1928	84	84	1959	1451	1220
1898	16	16	1929	85	85	1960	1449	1248
1899	16	16	1930	86	86	1961	1446	1231
1900	16	16	1931	88	88	1962	1445	1222
1901	18	18	1932	96	96	1963	1453	1235
1902	18	18	1933	95	95	1964	1446	1246
1903	18	18	1934	98	98	1965	1487	1285
1904	18	18	1935	102	102	1966	1707	1472
1905	22	22	1936	101	101	1967	1707	1484
1906	22	22	1937	99	99	1968	1655	1417
1907	24	24	1938	108	108	1969	1611	1373
1908	34	34	1939	136	136	1970	1479	1286
1909	34	34	1940	140	140	1971	1444	1248
1910	44	44	1941	178	178	1972	1429	1243
1911	44	44	1942	206	206	1973	1425	1237
1912	44	44	1943	289	289	1974	1442	1232
1913	51	51	1944	291	291	1975	1401	1215
1914	53	53	1945	onbekend		1976	1338	1215
1915	68	68	1946	529	518	1977	1339	1217
1916	73	73	1947	818	793	1978	1337	1217
1917	73	73	1948	1683	1004	1979	1402	1285
1918	78	78	1949	1207	994	1980	1400	1253
1919	106	106	1950	1420	1187			
1920	107	107	1951	1439	1219			

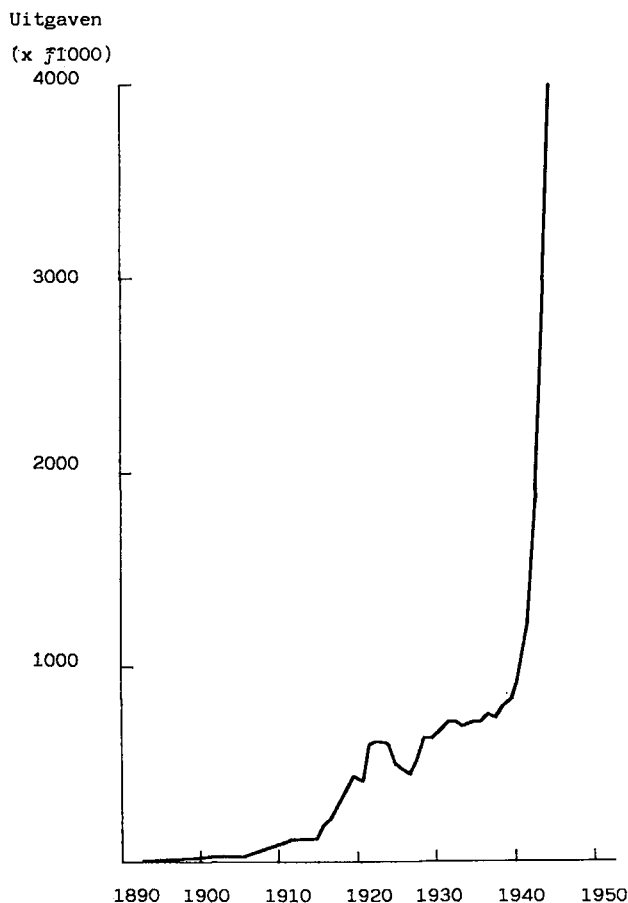
Tabel 4. Ontwikkeling van de begrotingsformatie en de gecorrigeerde formatie (= miniformatie) van de voorlichtingsdienst tussen 1890 en 1980.

De grafiek geeft het beeld dat reeds uit de hoofdstukken vijf tot en met dertien naar voren is gekomen:

- een geleidelijke uitbouw tot en met 1924,
- een inkrimping in 1925,
- een uitbouw in de dertiger jaren,
- een aanzienlijke expansie in de wederopbouwfase,
- een stabilisatie in de eerste helft van de vijftiger jaren,
- een groei in de tweede helft van de vijftiger jaren,
- een inkrimping in de begin zestiger jaren,
- een uitbreiding van de formatie in de tweede helft van de zestiger jaren,
- een geleidelijke inkrimping in de zeventiger jaren en
- een opleving in de eind zeventiger jaren.

Nu hebben inkrimpingen of uitbreidingen niet alleen betrekking op de formatie-omvang. In de begrotingen worden zowel personeelsuitgaven als materiële behoeften en overige uitgaven onderscheiden. De vraag is dan of ook in de begrotingen de genoemde perioden van (des-)investeringen herkenbaar zijn. Om deze vraag te beantwoorden is de ontwikkeling van toegestane uitgaven, tussen 1890 en 1944, i.c. de personeelsuitgaven en materiële uitgaven zoals vermeld in de begrotingen in figuur 16 weergegeven; in figuur 17 is de ontwikkeling van de uitgaven tussen 1946 en 1980 weergegeven, rekening houdend met de relatieve stijging van de loonsom (constant gehouden met het indexcijfer van regelingslonen per week en per maand voor volwassen mannelijke werknemers in rijksdienst voor middel-personeel - 1972 = 100 -).³¹⁴⁾

De figuren 15 en 16 vergeleken, leiden tot de bevinding dat tot en met 1924 sprake is van een gelijk-



Figuur 16: Uitgaven t.b.v. de voorlichtingsdienst tussen 1890 en 1944.

matige groei van de voorlichtingsdienst. Op de helft van de jaren twintig treedt een inkrimping op van zowel het budget als ook de formatie. Hierna zet de groei weer door, vooral in de tweede helft van de dertiger jaren.

Als we in het vervolg spreken over opmerkelijke (des-)investeringsperiodes voor de Tweede Wereldoorlog dan bedoelen we de investeringsjaren 1890 (het startjaar) en 1938-1943 en de des-investeringsjaren 1925-1926.

De figuren 15 en 17 vergeleken, leiden tot de conclusies dat na de Tweede Wereldoorlog een snelle groei optreedt in de eerste wederopbouwjaren, hierna een korte periode van stabilisatie volgt, waarna vanaf 1955 een volgende groeifase aanvangt; deze duurt tot 1958, waarna een daling inzet tot 1965. Na 1968 is er sprake van een geleidelijke teruggang. In 1979 vindt echter een opleving plaats.

Onder investeringsperiodes scharen we op grond van deze gegevens de jaren, resp. periodes:

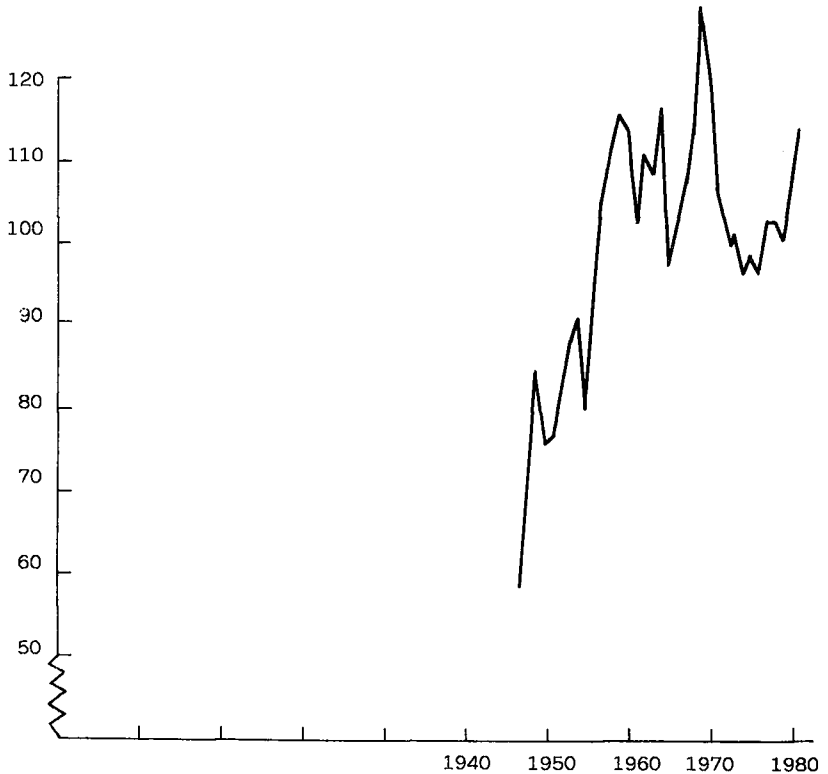
1946-1948,
1953-1957 en
1965-1967.

Onder desinvesteringsperiodes noemen we de jaren:

1958-1962 en
1968-1976.

Het beeld dat we nu hebben van de (des-)investeringsperiodes geeft nog geen antwoord op de vraag onder welke omstandigheden besloten is tot het investeren of desinvesteren.

Geïndiceerde
uitgaven



Figuur 17: Geïndiceerde uitgaven t.b.v. de voorlichtingsdienst tussen 1946 en 1980, gecorrigeerd naar de loonindex (1971 = 100).

14.2 Mogelijke verklaringen van de investeringen en desinvesteringen in de voorlichtingsdienst

Verklaringen voor het (des-)investeringsgedrag van de overheid vinden veelal hun achtergrond in de wetenschap van de openbare financiën en de vergelijkende politicologie. Op een aantal theoretische uitspraken terzake gaan we nader in.

Wagner formuleerde in 1883 zijn „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatshätigkeiten”, waarin hij voorspelde dat het ontstaan van nieuwe behoeften relatief meer interventies van de overheid noodzakelijk maakte.³¹⁵⁾

De nieuwe behoeften zouden worden veroorzaakt door de toenemende complexiteit van de maatschappelijke verhoudingen, die tot grotere tegenstellingen in de samenleving aanleiding zouden geven; deze omstandigheden zouden leiden tot een grotere behoefte aan rechtsbescherming en overheidsbemoeiing. Bovendien noemde hij als oorzaak van de nieuwe behoeften de toenemende zorg van de overheid voor de bescherming van de sociaal en economisch zwakkeren.

Een derde oorzaak zag Wagner in de maatschappelijke verdichting i.c. verstedelijking, bevolkingsgroei en mobiliteit.

De evidentie van de uitspraken van Wagner lijkt groot. Op lange termijn gaan de voorspellingen op voor o.a. de USA, Engeland, de BRD en Nederland; zij gaan echter niet op voor o.a. Frankrijk en Japan.³¹⁶⁾

Een volgende verklaring van de groei van de overheid is de „plateau-theorie” van Peacock en Wisseman.³¹⁷⁾

Zij stellen dat een stijging van belastingen en publieke uitgaven in stabiele situaties verzet van burgers ontmoet, maar tijdens crisismoments door hen aanvaard wordt. Na de crisis worden uitgaven en belastingenniveau wel wat verlaagd maar zij blijven altijd op een relatief hoger niveau dan vóór de crisis. De crises hebben immers een bewustmakend effect op de politici omdat zij dan geconfronteerd worden met vragen en behoeften waarin de overheid kan of moet voorzien.

Een uitwerking van deze theorie en een toetsing in de Nederlandse situatie geven Van den Heuvel en Siegers.³¹⁸⁾ Zij bestudeerden de ontwikkeling van de collectieve uitgaven na de Tweede Wereldoorlog

en concludeerden dat naarmate de welvaart hoger wordt – gemeten naar het reële nationale inkomen per hoofd van de bevolking – o.a. de onderwijsuitgaven relatief toenemen. Over specifieke vertragingen of versnellingen in deze toename en de verklaring daarvan laten zij en de theorie zich echter niet uit.

De vergelijkende politicologie heeft o.a. aandacht besteed aan de factoren die de hoogte der overheidsuitgaven bepalen. Downs en Harding letten op de invloed van de politiek op het proces van de begrotingsopstelling en vooronderstellen dat de uitgave die stemmenwinst oplevert een hogere voorkeur hebben dan de uitgaven die dit kenmerk minder of niet hebben.³¹⁹⁾ De overheid volgt in deze theorie de voorkeur van de kiezer.³²⁰⁾

Wildavsky onderzocht het beslissingsgedrag van departementensleidingen met betrekking tot het opstellen en goedkeuren van begrotingen.³²¹⁾ Hierbij bleek dat het proces van de begrotingsopstelling verklaard kon worden met eenvoudige beslissingsregels, nl. dat het door de afdelingen gevraagde bedrag een percentage is van het bedrag dat het vorig begrotingsjaar door het parlement was toegestaan plus een toevallige aanvulling en dat het parlement een bedrag toewijst dat een percentage is van het gevraagde bedrag plus een toevallige aanvulling.

In het algemeen bleek dat het verleden een verhoogde invloed uitoefent op nieuwe begrotingsvoorstellen en -toewijzingen en dat de toevallige ruimtes een element van onderhandeling vormen tussen vragers en goedkeurders.

Een kwalitatieve voorspelling omtrent groei van de overheidsuitgaven vermelden Drees en Gubbi.³²²⁾ Zij stellen o.a.:

1. Bij evenwichtige groei van het nationale inkomen zal voor de meer verzorgende diensten (o.a. onderwijs) een groei van de overheidsactiviteit in de breedte te verwachten zijn, overeenkomstig de bevolkingsgroei en in kosten per eenheid activiteit conform het nationale inkomen per hoofd, dus in totaal een constant percentage.

2. Urbanisatie zal een opwaartse druk uitoefenen.

Deze voorspellingen pogen de lange termijnontwikkeling te verklaren, maar geven nog geen indicatie voor kortere termijn investerings- en desinvesteringsgedrag.

Een aanvulling op de verklaringen op de gebieden van de openbare financiën en de politicologie, is de welvaartstheoretische onderscheiding van collectieve en individuele goederen. Collectieve goederen kenmerken zich volgens Goedhart door:

- gemeenschappelijke beschikbaarheid van het goed voor alle leden van de gemeenschap,
- non-rivaliteit van het verbruik,
- niet-uitsluitbaarheid van het gebruik en
- een volkomen externaliteit van de baten.³²³⁾

Leverde de overheid van oudsher alleen of voornamelijk collectieve goederen zoals defensie, rechtbescherming en openbare werken, later ging de overheid over tot het leveren van quasi-collectieve of individuele goederen, dat wil zeggen goederen waarvan het gebruik afhankelijk wordt gesteld van een prijs. Het onderscheid tussen collectieve en individuele goederen maakt het mogelijk te zoeken naar overwegingen van de overheid om de individuele goederen voort te brengen. Overwegingen zijn onder meer, dat de overheid het verbruik van het goed stimuleert omdat zij vindt dat dit voor de verbruiker nuttig is, positieve externe effecten heeft (nut voor de ander dan de gebruiker), een lange termijnwaarde heeft die de gebruiker niet zelf in voldoende mate onderkent of als het goed zelf waardevoller is dan de gebruiker zelf denkt. Anderszins kan het ook voorkomen dat de overheid een dienst levert om het gebruik van een goed te ontmoedigen.

In dit verband treedt de overheid dus op als de schepper van (on-)gunstige voorwaarden voor al-dan-niet consumptie of afname van een goed produkt of dienst: we kunnen denken aan subsidies voor sport en cultuur, het geven van voorlichting en advies, het leggen van accijns op ongezonde producten e.d. Naast dergelijke paternalistische motieven, kunnen ook kostenmotieven ten grondslag liggen aan de levering van een individueel goed door de overheid, bijvoorbeeld als de vrije markt de kosten voor de levering ervan te hoog vindt.

Tenslotte kunnen er ook ontwikkelingseffecten beoogd worden die hun basis vinden in de overtuiging van de overheid dat in startsituaties impulsen aan de voortbrenging van een goed of dienst gegeven moeten worden, om deze weer achterwege te laten als de eerste „hobbels” of knelpunten genomen en opgeruimd zijn.³²⁴⁾

Een ander type verklaring komt uit de bestuurswetenschappelijke traditie. Deze traditie stelt dat de te verwachten beleidseffectiviteit van invloed is op de beslissing tot (des-)investeren. Blijkt uit rationele

analyse van actuele of toekomstige beleidseffecten dat instrument A effectiever is dan beleidsinstrument B dan zal een investering in A eerder te verwachten zijn in A dan in B. Deze benadering komen we tegen in onderzoek van o.a. Bresser en Van Vught.³²⁵⁾

Tenslotte stellen anderen dat de verklaring voor (des-)investeringsgedrag verklaard kan worden uit de invloed van de bureaucratie en pressiegroepen.³²⁶⁾

Het gehele patroon van mogelijke verklaringen van de groei van de omvang van de overheid en haar (des-)investeringsgedrag overziende concludeer ik dat:

1. De theorievorming terzake nog in haar kinderschoenen staat.
2. De macro lange-termijn-verklaringen geen voorspelling geven voor kortere termijn investerings- of desinvesteringsgedrag.
3. Verklaringen op macroniveau veelal louter samenhangen opleveren zoals tussen het nationaal inkomen en de groei van de overheidsuitgaven.
4. De meetbaarheid van de verklaringen en hierin gehanteerde begrippen nog veel problemen opleveren, kortom,
5. Veel oriënterende vermoedens worden geopperd maar weinig tot geen theoretische, empirisch getoetste uitspraken voorhanden zijn.

14.3 Een aanzet tot verklaring

De vorige paragraaf behandelde een aantal oriënterende uitspraken en theorieën over de oorzaken van de ontwikkeling van overheidsuitgaven. In deze paragraaf specificeren we enige hypothesen en toetsen ze aan de ontwikkeling van de voorlichtingsdienst.

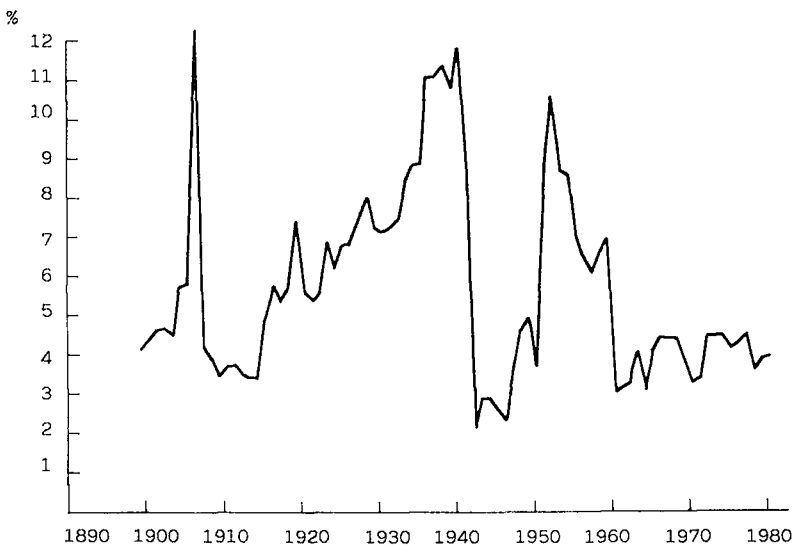
1. De begrotingsruimte-hypothese

Wildavsky stelde dat het proces van de begrotingsopstelling verklaard kan worden door de begrotingsruimte die een departement ter beschikking staat, op grond van het eerder toegestane begrotingsbedrag plus een verwacht groei- of neergangsgedeelte.³²⁷⁾

Met betrekking tot de ontwikkeling van de voorlichtingsdienst vooronderstellen we dat de voorlichtingsbegroting een afgeleide is van de begrotingsruimte voor de landbouw. Deze vooronderstelling impliceert dat de begroting van de voorlichtingsdienst uitbreidt wanneer die voor landbouw toeneemt en inkrimpt wanneer die voor landbouw inkrimpt.

Ter toetsing van deze hypothese zijn de uitgaven voor de voorlichtingsdienst (t.b.v. personele en materiële uitgaven) uitgedrukt als percentage van de rijksuitgaven voor de landbouw (figuur 18).

Uit de figuur blijkt dat tussen 1900 en 1940 met uitzondering van het jaar 1906 – toen de Directie van de Landbouw werd ingesteld en bijgevolg de begrotingsartikelen werden geherformuleerd – de uitga-



Figuur 18: De uitgaven t.b.v. de voorlichtingsdienst als percentage van de begroting van de Rijksuitgaven voor de landbouw tussen 1890 en 1981^{327-a)}.

ven voor de voorlichtingsdienst procentueel zijn toegenomen. De sterkste stijgingen deden zich voor tijdens en na de Eerste Wereldoorlog en in de tweede helft van de jaren dertig. Opvallende dalingen treden op in 1920 en 1929.

Letten we op de situatie na de Tweede Wereldoorlog, dan blijken de uitgaven in de wederopbouwperiode zeer sterk toe te nemen, waarna, na 1952 de uitgaven procentueel verminderen. Na 1960 is de variatiebreedte nog betrekkelijk gering. Sterke stijgingen treden op in de periode 1946-1948 en 1950-1952. Opvallende dalingen zijn er in de periode 1953-1957, 1960, 1968-1969 en 1978.

Letten we specifiek op de in de vorige paragraaf genoemde periode van investeringen en desinvesteringen, dan zien we het volgende:

- in de investeringsperiodes zijn vanaf 1890 „investeringsprongen” zichtbaar, dat wil zeggen opvallende vergrotingen van het procentuele aandeel van de voorlichtingsbegroting, zoals in de dertiger jaren, de tweede helft van de veertiger jaren en de eerste helft van de vijftiger jaren; kleinere „sprongen” treden op in de tweede helft van de zestiger jaren ten tijde van de streekverbeteringsprogramma's en in de jaren 1972-1973;
- in de desinvesteringsperiodes 1925-1926, 1958-1962 en 1968-1970 zien we, tegen onze verwachting in, geen duidelijk systematische patronen in het procentuele aandeel van de voorlichtingsformatie. In 1925-1926 is sprake van een aflopend aandeel, in 1958-1962 zien we zowel een toename van het percentage als een daling ervan, een patroon dat ook in de derde desinvesteringsperiode optreedt.

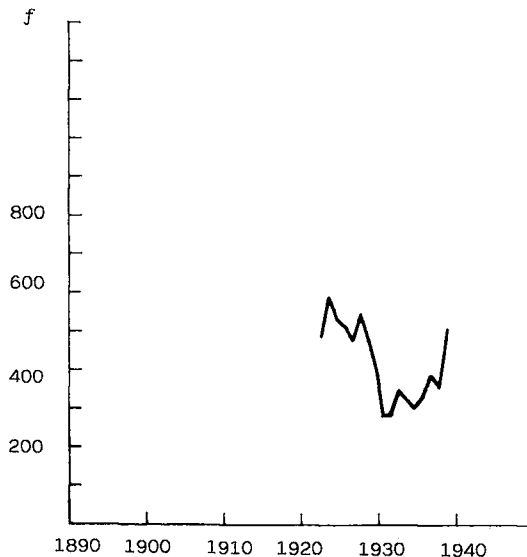
Deze resultaten impliceren dat investeringen in de voorlichtingsdienst altijd plaatsvinden onder omstandigheden waarin het procentuele aandeel van de voorlichtingsbegroting t.o.v. de landbouwbegroting toeneemt, maar dat desinvesteringen niet direct in verband staan met de verhouding tussen voorlichtings- en landbouwbegroting. Kort samengevat luidt dan de conclusie: groei van het instrument voorlichting gaat ten koste van andere instrumenten, maar neergang betekent niet vanzelfsprekend meer ruimte voor andere instrumenten.

2. De crisishypothese

Peacock en Wissemann legden een relatie tussen het bestaan van crisisonstandigheden en de aanvaarding van een stijging van de overheidsuitgaven.³²⁸⁾

Deze vooronderstelling zou voor de verklaring van (des-)investerings in de voorlichtingsdienst betekenen dat onder invloed van een agrarische crisis investeringen in voorlichting zijn te verwachten en dat in tijden van een redelijk stabiele agrarische ontwikkeling, geen grote investeringen zijn te verwachten.

Ter toetsing van deze vooronderstelling operationaliseren we het begrip agrarische crisis, als een aan-



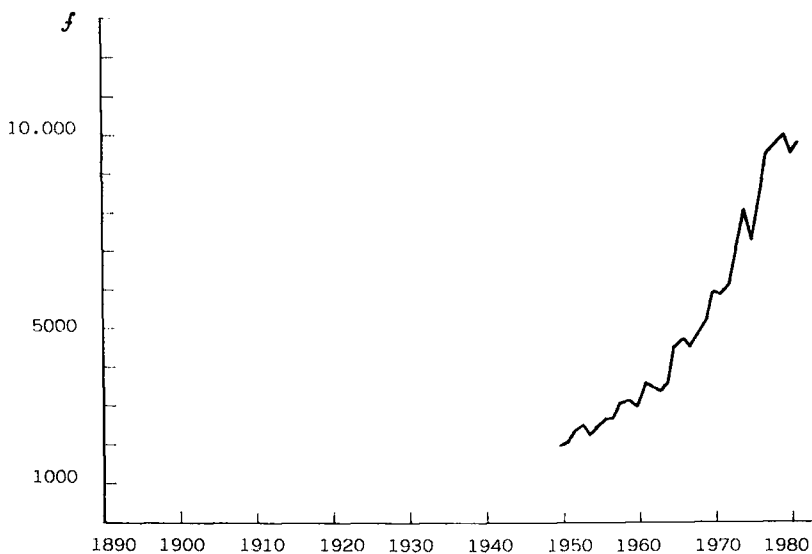
Figuur 19: Omvang van het inkomen van de agrarische sector tussen 1923/24 en 1939.

merkelijke daling van het agrarisch inkomen, zoals berekend door het CBS.³²⁹) Stabiele agrarische ontwikkeling kenmerkt zich door het uitblijven van een aanmerkelijke daling van het agrarisch inkomen.

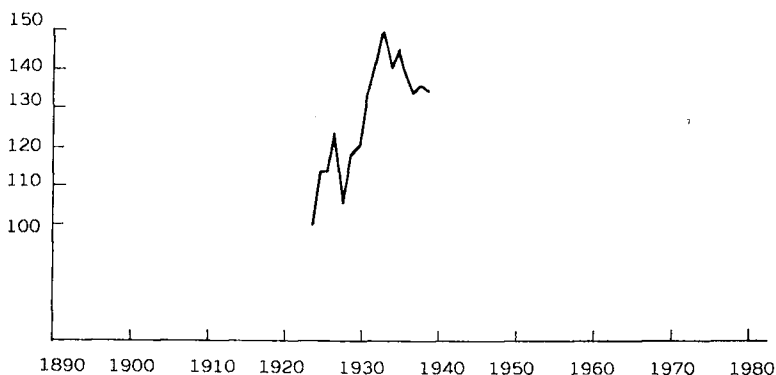
In de figuren 19 en 20 is de ontwikkeling van het agrarisch inkomen weergegeven. Opvallend is de scherpe daling in de eerste helft van de dertiger jaren en de flinke stijging gedurende de tweede helft van de dertiger jaren. Na Wereldoorlog II is het agrarisch inkomen snel toegenomen. Relatieve dalingen traden op in 1953, 1959, 1962, 1966 en 1974.

Letten we speciaal op de perioden van investeringen en desinvesteringen dan zien we het volgende:

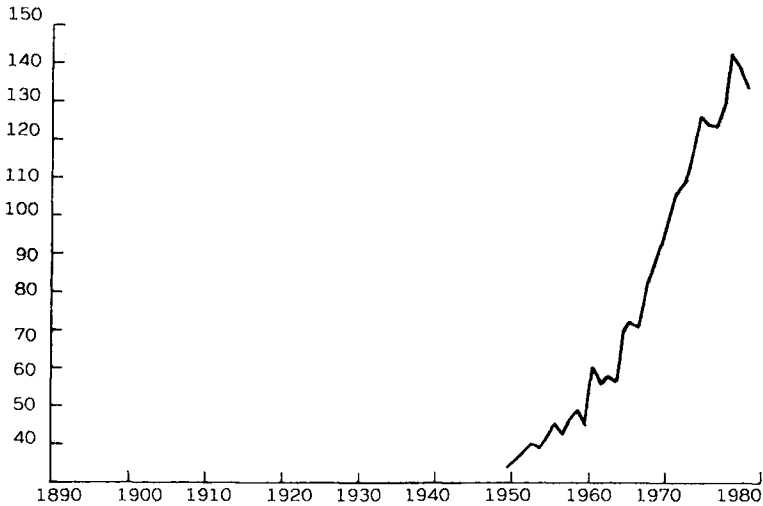
- De perioden van investeringen in de voorlichtingsdienst vangen niet zonder meer aan indien het agrarisch inkomen daalt; er lijkt sprake van een vertragingfactor in die zin dat een verslechtering in de landbouw pas na een aantal jaren leidt tot overheidsingrijpen, dit geldt voor de tachtiger jaren in de negentiende eeuw, de dertiger jaren en, in mindere mate, voor de na-oorlogse periode. De investeringsperioden 1953-1957 en 1965-1967 staan echter nauwelijks in verband met de ontwikkeling van het agrarisch inkomen.
- De perioden van desinvesteringen in de voorlichtingsdienst staan niet los van de ontwikkeling van het agrarisch inkomen. De relatief goede gang van zaken in de twintiger jaren tot 1928 en de relatief gunstige ontwikkeling in de perioden 1958-1962 en 1968-1976 lijken de conclusie toe te staan dat desinvesteringen optreden als in ieder geval de agrarische inkomensontwikkeling geen daling of crisis vertoont.



Figuur 20: Omvang van het inkomen van de agrarische sector tussen 1949 en 1981.



Figuur 21: Netto-productiviteitsindex in de landbouw tussen 1923 en 1939 (1923/24 = 100).



Figuur 22: Netto-productiviteitsindex in de landbouw (1970 = 100) tussen 1949 en 1980.

De eindconclusie luidt dan dat groei van het instrument voorlichting eerder te verwachten is bij een ongunstige agrarische inkomensontwikkeling en neergang van het instrument voorlichting eerder te verwachten is bij een gunstige agrarische inkomensontwikkeling.

3. De innovatiehypothese

De welvaartstheoretische overwegingen houden o.a. in dat de overheid investeert in zogenaamde „merit“-goederen om het gebruik van dergelijke goederen te bevorderen ter bereiking van positieve externe effecten en onder omstandigheden dat de vrije markt de kosten voor de levering van dergelijke goederen te hoog vindt. Dergelijke overwegingen spelen een rol bij de bevordering van de technische ontwikkeling van een sector. Hierbij wordt bedoeld op een aaneenschakeling van innovatie-adoptiecurves. De technische ontwikkeling is uit te drukken in de netto-productiviteit.³³⁰⁾

De hypothese is nu dat bij het uitblijven van een stijging van de netto-productiviteit de overheid positieve externe ontwikkelingseffecten wil bewerkstelligen en bijgevolg investeert in voorlichting. Indien de netto-productiviteit weer stijgt zal de overheid eerder bereid zijn te desinvesteren.

In de figuren 21 en 22 is de ontwikkeling van de netto-productiviteit weergegeven voor de jaren 1923/24-1940 en 1948-1980.³³¹⁾ We zien hierin een stijging optreden van de netto-productiviteit tot 1933 waarna een stabilisatie en vervolgens een daling optreedt. Na 1946 is er aanvankelijk sprake van een geleidelijke stijging, waarna stabilisatie optreedt in de tweede helft van de jaren vijftig. Een sprong wordt gemaakt in 1960 waarna opnieuw een periode van stabilisatie optreedt tot 1964; hierna trekt de groei weer aan tot vanaf 1975 tot 1978 weer van enige stabilisatie sprake is.

Letten we op de specifieke (des-)investeringsperiode met betrekking tot de voorlichtingsdienst in het licht van de ontwikkeling van de netto-productiviteit dan blijkt het volgende:

Aan de investeringsperiode 1938-1940 ging een daling van de netto-productiviteit vooraf. Hetzelfde geldt waarschijnlijk ook voor de periode 1946-1948, maar weer niet voor de perioden 1953-1957 en 1965-1967. Aan de desinvesteringsperiode 1925-1926 ging een aanmerkelijke stijging van de netto-productiviteit vooraf. Hetzelfde geldt globaal genomen ook voor de perioden 1958-1962 en 1968-1976.

Met andere woorden, het is enerzijds niet zo dat bij een achterblijvende technische ontwikkeling in de landbouw de investeringen in de voorlichtingsdienst met zekerheid toenemen. Anderzijds is het wel zo dat desinvesteringen in de voorlichtingsdienst optreden in omstandigheden waarin van een relatief gunstige technische ontwikkeling sprake is.

4. De ambtelijke invloedshypothese

Wildavsky, Braam en Ringeling wijzen op de invloed van ambtelijke functionarissen op het proces van de begrotingsvaststelling.³³²⁾ Braam wijst specifiek op de ambtelijke macht, dat wil zeggen „het feitelijk vermogen van ambtenaren om het gedrag van anderen in een staatsverband in een door hen gewenste richting te sturen; deze anderen iets te laten doen of niet te laten doen ter verwezenlijking van doeleinden welke door de ambtenaren in hun functie worden nagestreefd”.³³³⁾ De vooronderstelling is dat de uitkomsten van het begrotingsproces in belangrijke mate wordt geconditioneerd door de partijen die

direct het meeste baat hebben bij die uitkomst en hun relatieve machtspositie. Hieruit vloeit voort dat een ambtelijke organisatie streeft naar vergroting van het begrotingsaandeel.

Als we deze overwegingen in aanmerking nemen dan kunnen we vooronderstellen dat vergroting van het voorlichtingsbudget en de voorlichtingsformatie eerder optreedt onder omstandigheden waarin de positie van een organisatorische eenheid die het belang van de voorlichtingsdienst in het ministerie behartigt, sterker is. Het begrip „sterker” indiceren we naar de status van de eenheid.^{333-a)}

In tabel 5 is de departementale zorg voor de voorlichting in termen van de organisatorische vormgeving weergegeven.

1906-1931	Voorlichting o.l.v. een inspecteur bij de Directie van de Landbouw
1931-1938	Inspecteur voor onderwijs tevens hoofd van de binnenlandse landbouwvoorlichtingsdienst
1938-1940	Afdeling landbouwvoorlichting
1940-1963	Afdeling landbouwvoorlichting opgeheven, hiervoor in de plaats droegen inspecteurs voor de land- en tuinbouwvoorlichting in de afdelingen akker- en weidebouw resp. tuinbouw zorg voor de voorlichting
1963-1968	Directie Algemene Voorlichtingszaken
1968-1976	Afdeling Voorlichtingszaken
1976-1981	Voorlichting opgenomen in taakstelling Directies Akker- en Tuinbouw, Veehouderij/Zuivel en Bedrijfsstructurele Aangelegenheden

Tabel 5. Organen die de voorlichting behartigden op departementaal niveau, tussen 1906 en 1980.

Uit tabel 5 blijkt dat de organisatorische vormgeving voor de zelfstandige belangenbehartiging met betrekking tot de voorlichtingsdienst nogal wisselend is geweest. Van 1940 tot 1963 vormde de voorlichting een instrument van vakdirecties; na 1976 keerde deze situatie feitelijk weer terug. Alleen tussen 1963 en 1976 was er van een zelfstandige belangenbehartiging sprake.

Letten we specifiek op de perioden van (des-)investerings in de voorlichtingsdienst, dan blijkt het volgende:

- in de investeringsperiode 1938-1943 nam de voorlichtingsdienst ten opzichte van de voorafgaande jaren een sterkere departementale positie in; in de periode tot 1957 was de voorlichtingsdienst ondergebracht bij inspecteurs bij de takdirecties, terwijl zij in de periode 1965-1967 voor het eerst en, voorlopig, het laatst op directieniveau opereerde;
- perioden van investeringen kenmerken zich nadrukkelijk door een sterkere positie van de partijen die het belang van het instrument voorlichting behartigden; alleen in de laatste investeringsperiode 1965-1967 was de voorlichting op departementaal directieniveau vertegenwoordigd; tijdens de overige perioden was de positie departementaal stabiel;
- perioden van desinvesteringen kenmerken zich soms door een relatief zwakkere positionering van de voorlichting. In de jaren 1925-1926 stond de voorlichting weliswaar al jaren onder leiding van een inspecteur maar het was tevens de tijd dat er geen directeur-generaal was voor de landbouw en de Directie van de Landbouw werd overgeheveld naar Economische Zaken en Arbeid. In de jaren 1958-1962 was er t.o.v. de jaren daarvoor een stabiele situatie, maar in de laatste desinvesteringsperiode 1968-1976 was de positie van de voorlichtingsdienst sterk tanende (van directie via afdeling naar onderbrenging bij anderen).

De conclusie kan dan luiden dat er niet gesproken mag worden van een directe samenhang tussen ambtelijke machtspositie en begrotingsuitkomsten. Het lijkt er wel op dat desinvesteringen eerder plaatsvinden in perioden waarin de voorlichting een relatief zwakkere positie inneemt.

14.4 Samenvatting en conclusies

De twee vorige hoofdstukken samengevat blijkt:

1. Dat in de loop van de ontwikkeling van de voorlichtingsdienst perioden zijn te onderkennen waarin investeringen en perioden waarin desinvesteringen plaats vonden.
2. Dat perioden van investeringen optreden onder omstandigheden waarin het percentuele aandeel van de voorlichtingsbegroting t.o.v. de landbouwbegroting toeneemt en de agrarische inkomensontwikkeling relatief verslechtert.
3. Dat perioden van desinvesteringen optreden onder omstandigheden waarin er sprake is van een relatief gunstige agrarische inkomensontwikkeling, een relatief gunstige technische ontwikkeling in de landbouw en de departementale belangenbehartiging met betrekking tot de voorlichtingsdienst relatief zwakker is.

Deze bevindingen dienen met de nodige voorzichtigheid beoordeeld te worden, in het licht van de beperkingen die betrekking hebben op de keuze van de hypothese, de indicatoren en de voorhanden zijnde gegevens. Van statistisch verantwoorde en significante verbanden mag niet gesproken worden; eerder is sprake van plausibele evidenties.

Deel 3. De besturing en organisatie van de landbouwvoorlichtingsdienst

Hoofdstuk 15. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

In deel 2 zagen we dat de vormgeving van de besturing en organisatie van de voorlichtingsdienst in de loop van de jaren sterk varieerde. Niet alleen in de besturing en organisatie van één dienst treden er variaties op, maar ook tussen voorlichtingsdiensten zijn de verschillen terzake groot.

Lionberger onderscheidt drie fundamenteel verschillende systemen:

1. faculteiten en universiteiten die onderzoek uitvoeren en voorlichting geven,
2. overheidsorganisaties die o.a. voorlichting geven en
3. boerenorganisaties die zelf verantwoordelijkheid dragen voor de voorlichting.³³⁴⁾

Voorbeelden van de eerste soort treffen we aan in de Verenigde Staten, van de tweede soort in Nederland en het Verenigd Koninkrijk en van de derde soort in Frankrijk en Denemarken. Een mogelijkheid die Lionberger niet noemt is de voorlichting die door handel en industrie gegeven wordt, zoals in Nederland en andere ontwikkelde landen veel voorkomt. Bovendien is er de mogelijkheid van voorlichting van de kant van particuliere adviseurs; een verschijnsel dat bijvoorbeeld in de Nederlandse tuinbouw in betekenis toeneemt.

Een ander onderscheidingscriterium is de geografische resp. sectorindeling. Veel voorlichtingsdiensten kennen een landelijke organisatie met regionale, provinciale en/of districtsgewijze eenheden. Daarnaast kennen sommige voorlichtingsorganisaties een indeling naar de sector of de teelt.

Een volgende onderscheiding is te maken naar de mate waarin voorlichting geïntegreerd is in het stelsel van voorzieningen t.b.v. rurale ontwikkeling. Sommige voorlichtingsdiensten staan betrekkelijk los van instituties als onderzoek, onderwijs, kredietinstellingen e.d., andere worden juist gekenmerkt door een hoge mate van integratie.

Axinn en Thorat vergeleken de voorlichtingsdiensten in twaalf landen met elkaar en concludeerden dat, omdat de overheid vaak de enige organisatie is, die over voldoende mogelijkheden en capaciteiten beschikt om de voedselproductie te stimuleren, de voorlichtingsdienst bijgevolg veelal een overheidsorganisatie is.³³⁵⁾

Nagel veronderstelt dan ook dat de ontwikkelingsgraad van een staat bepalend is voor de mate waarin functiedifferentiatie en de vorming van afzonderlijke organisaties buiten de overheid zal optreden.³³⁶⁾

Met andere woorden, bij een lagere ontwikkelingsgraad zal de overheid een sterke greep hebben op de landbouwinstituties; naarmate het ontwikkelingsniveau hoger is, zal er een grotere differentiatie van instituties plaatsvinden en zullen zij zich meer buiten de overheid ontwikkelen.

Een eerste voorlopige conclusie kan dus luiden dat de vormgeving van de besturing en organisatie niet luistert naar één enkel principe, maar dat van een aanzienlijke verscheidenheid sprake is.

Als pas- en maatwerk dan geboden is, komt de vraag aan de orde hoe dat te leveren. Waaruit bestaat het besturen en organiseren op maat? En welke maat onder welke omstandigheden?

De beantwoording van deze vragen is gewenst in het licht van de problematiek waarvoor besluitvormers over en financiers van voorlichtingsdiensten staan bij het aanpassen en verbeteren van hun organisatie. Zij hebben baat bij een systematische overweging van de koers die zij uitstippelen en de gevolgen hiervan voor hun besturing en organisatie.

Uit de literatuur blijkt dat onderzoek naar de bepaling van de gewenste wijze van besturen en de hierbij meest passende organisatorische vormgeving weinig aandacht heeft gekregen.

Onderzoek en documentatie die zich op dit terrein weliswaar onderscheiden zijn o.a. verricht door personen zoals Dentzinger in de B.R.D.³³⁷⁾, Herzberg in Argentinië, Ecuador en Paraguay³³⁸⁾, Lionberger en Chang in Taiwan³³⁹⁾, Gharatehhdaghi in Iran³⁴⁰⁾, Albrecht c.s. in de B.R.D.³⁴¹⁾, Leonard in Kenya³⁴²⁾ en de eerder genoemde Axinn en Thorat³⁴³⁾. Deze auteurs hebben in hun respectievelijke studies aandacht besteed aan de bestuurlijke en organisatorische aspecten van de betrokken voorlichtingsdiensten.

Naast deze empirische benaderingen zijn er veel publikaties verschenen met een normatieve strekking over het beheren en organiseren van een voorlichtingsdienst, zoals van Van den Ban^{343-a)}, Clark³⁴⁴⁾, Mosher³⁴⁵⁾, Payer en Sülzer³⁴⁶⁾ of van organisaties als OECD en FAO³⁴⁷⁾.

Een tweede conclusie kan luiden dat nog betrekkelijk weinig onderzoekers empirisch onderzoek naar de effectiviteit van de besturing en organisatie van voorlichtingsdiensten hebben verricht en dat het aanwezige resultaat betrekking heeft op slechts een beperkt aantal situaties.

Deze conclusies gelegd bij de eerste conclusie, leidt tot de derde conclusie dat vanwege het gebrek aan inzicht in de bestuurlijke en organisatorische aspecten van de voorlichtingsdienst en in het licht van de noodzaak om de effectiviteit van het instrument voorlichting te optimaliseren, empirisch onderzoek dringend gewenst is.

Blijkt al de urgentie uit de stand van het onderzoek en de theorievorming, zij wordt bovendien gevoeld in de praktijk. Zo verwoordde Crijns in 1976 in de discussie over de toekomst van de voorlichting de onzekerheid over de keuze van de organisatorische vormgeving en stelde Van den Ban toen de retorische vraag: Weten we wel wat de voorlichters doen?³⁴⁸⁾

Kortom, de vraag naar de effectiviteit van de besturing en organisatie vraagt zowel om theoretische als om praktijkgerichte redenen om een beantwoording.

In het kader van het onderzoek naar het functioneren van het Management in de Dienst voor de Bedrijfsontwikkeling is op deze vraag ingegaan.³⁴⁹⁾

In het kader van het onderhavige werkstuk zal ik dieper ingaan op de vragen:

1. Hoe vindt de besturing van de voorlichtingsdienst op landelijk en provinciaal niveau plaats?
2. Hoe worden de regionale consulentschappen bestuurd?
3. Welke factoren zijn van invloed op de bestuurlijke effectiviteit van de regionale consulentschappen?

Ad 1.

De Nederlandse voorlichtingsdienst is, zoals we zagen in hoofdstuk drie, een Rijksdienst met provinciale en regionale eenheden. We zullen nader ingaan op de landelijke en provinciale kaderscheppende besluiten en besluitvormingsprocessen t.b.v. de besturing en de uitvoering van de voorlichting in de regionale consulentschappen.

Ad 2.

De voorlichtingsdienst kent, ten tijde van het onderzoek in 1980, 38 regionale consulentschappen. Nagegaan zal worden hoe zij functioneren en in hoeverre zij onderling verschillen in de mate van bestuurlijke effectiviteit.

Ad 3.

Indien blijkt dat de 38 consulentschappen verschillen in de mate van bestuurlijke effectiviteit dan is de vraag aan de orde welke factoren deze verschillen verklaren. Het antwoord op deze vraag zal inzicht kunnen verschaffen in de problematiek van het besturen en organiseren naar maat.

De opzet van de volgende hoofdstukken in deel III is als volgt:

Hoofdstuk 16 richt zich op de beantwoording van de vraag wat we onder besturen en bestuurlijke effectiviteit zullen verstaan. Bovendien zullen enige vooronderstellingen worden geformuleerd over de factoren die van invloed geacht kunnen worden op de bestuurlijke effectiviteit.

Hoofdstuk 17 behandelt de opzet van het onderzoek.

Hoofdstuk 18 geeft een analyse van de uitvoering van de voorlichting.

Hoofdstuk 19 heeft betrekking op de besturing en de bestuurlijke effectiviteit van de regionale consulentschappen.

Hoofdstuk 20 richt zich op de toepassing van de onderzoeksresultaten.

Hoofdstuk 16. BESTUREN EN ORGANISEREN VAN EEN VOORLICHTINGSDIENST IN THEORETISCH PERSPECTIEF

Een voorlichtingsdienst is een organisatie die voorlichtingsdoeleinden creëert en tracht te realiseren. Het creëren en realiseren van doeleinden en uiteindelijke resultaten kan alleen plaatsvinden onder voorwaarde van het organiseren van de samenwerking tussen degenen die bij het totstandkomen en geven van voorlichting betrokken zijn. Onder organiseren verstaan we het scheppen van condities voor de uitvoering van de voorlichtingsactiviteiten. We kunnen bijvoorbeeld denken aan het aangeven van een organisatiestructuur, het vaststellen van werkprocedures of het opzetten van een communicatiestructuur. Kampfraath geeft aan deze definitie van organiseren de voorkeur boven de uitleg „construeren of vormgeven van de samenwerking” op grond van de vooronderstelling dat een strikte bepaling van het gedrag van mensen in organisatorisch verband een onmogelijkheid is.³⁵⁰) Het scheppen van voorwaarden waaronder resultaten tot stand kunnen komen vraagt een grote bestuurlijke aandacht. Besturen is immers het initiëren, richten en beheersen van doelgerichte activiteiten. Dit ter onderscheiding van het uitvoerend proces dat in een voorlichtingsdienst primair bestaat uit het geven van voorlichting. Kortom, willen we, zoals in deze studie, het functioneren van een voorlichtingsdienst beschrijven en analyseren, dan vinden we aangrijpingspunten in:

1. De resultaten die een voorlichtingsdienst bewerkstelligt en de doelen die zij realiseert;
 2. Het uitvoerend proces, i.c. het geven van voorlichting;
 3. Het besturend proces, i.c. de besluitvormingsprocessen die het uitvoerend proces mogelijk maken.
- In dit verband krijgt ook het begrip organisatie meer reliëf, omdat niet alleen gewezen kan worden op de organisatie van het uitvoerend proces maar ook op de organisatie van het besturend proces. Om een beschrijving en analyse van het besturend proces te maken, is een inzicht nodig in de aard van het besturend proces en de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder het besturend proces plaatsvindt. Op dit vraagstuk gaan we in paragraaf één in.

Naast de vraag welke besluitvormingsprocessen zich op welke manier afspelen, rijst de vraag hoe doeltreffend deze processen verlopen in het licht van de gewenste resultaten. De vraag naar de bestuurlijke effectiviteit is dus een andere dan die naar de effectiviteit van het voorlichtingswerk zelf. De laatste heeft namelijk betrekking op de mate waarin de doeleinden van de voorlichtingsdienst gerealiseerd zijn, gemeten naar indicatoren als de toegenomen kennis en inzichten van degenen die voorgelicht zijn (zie hoofdstuk twee).

De bestuurlijke effectiviteit spitst zich daarentegen toe op de mate waarin de gewenste bestuurlijke resultaten of besluiten gerealiseerd zijn. Op dit begrip en de operationalisering hiervan in het kader van deze studie heeft paragraaf twee betrekking.

Op grond van de aanname dat wij in de voorlichtingsdienst tussen de organisatorische eenheden verschillen zullen aantreffen, is de vraag aan de orde waaruit deze veronderstelde verschillen verklaard kunnen worden. Zijn zij een gevolg van verschillen in de interpretatie van voorkeuren voor en uitvoering van beleidsuitgangspunten, of vloeien zij voort uit verschillen in organisatorische regelingen of andere kenmerken van die organisatorische eenheden of hun omgeving?

In paragraaf drie zullen we enige theoretische uitspraken in de vorm van hypothesen hierover formuleren.

16.1 Resultaten, uitvoeren en besturen

Aan het geven van voorlichting gaan besluiten vooraf over welke voorlichting aan wie, wanneer en op welke wijze gegeven wordt. Aan het geven van voorlichting liggen ook visies ten grondslag.

Een landbouwvoorlichtingsdienst, zo wordt wel gesteld, is een intermediair tussen het onderzoek en de gebruiker van onderzoeksresultaten. Anderen zien als kenmerkend voor een dergelijke dienst de bevordering van rurale instituties als georganiseerde verbanden van rurale bevolkingsgroepen om de levensstandaard te bevorderen of de eigen belangen t.o.v. anderen beter te behartigen.³⁵¹)

De verschillen in visie zullen het maken van keuzes noodzakelijk maken. Besluiten en keuzen kunnen we typeren naar hun inhoudelijke betekenis en naar hun vorm. Bij de inhoudelijke vraagstelling gaat het om het nagaan wat de beste keuze is voor een bepaalde situatie. Bij de tweede vraagstelling gaat het om de wijze waarop de beslissingen genomen moeten worden.

Als we dan aannemen dat er veel en veel van elkaar verschillende keuzes gemaakt worden, is het dan mogelijk hierin enige ordening aan te brengen of, iets anders gesteld, is het mogelijk besluitvormingsprocessen te onderscheiden naar voor de praktijk hanteerbare en theoretisch verantwoorde soorten?

Een onderscheiding die veel opgang doet is die tussen lange, middellange en korte termijnbesluiten. Aan deze besluiten is dan vaak de planning gekoppeld, zodat dan bijvoorbeeld gesproken wordt over korte termijnplanning. Deze onderscheiding ondervangt niet het probleem van de koppeling van een

inhoudelijk besluit aan de planningstermijn waarin zij behandeld moet worden. Vaak werkt men dit probleem uit door bij de korte termijn aan de kleine van-dag-tot-dag besluiten te denken en onder de lange termijn de visionaire besluiten te scharen.

Ansoff onderkende deze tendentie en sprak van strategische, tactische („administratieve”) en operationele besluiten. Gaat het bij de eerste soort besluiten om het selecteren van de keuze van de product-marktcombinaties, bij de tweede staat het doen functioneren van de organisatie en haar hulpbronnen centraal, terwijl de derde soort besluiten betrekking heeft op de verdeling van de middelen over specifieke kostenplaatsen, het plannen en bewaken van de uitvoering.³⁵²⁾

Deze onderscheidingen geven al enig houvast om de besluitvormingsprocessen uit elkaar te houden, maar de kritiek van Haselhoff dat het ondernemingsstelsel nog als een „black box” wordt beschouwd, is terecht.³⁵³⁾

Een uitbreiding van de ideevorming over besluitvormingsprocessen op strategisch niveau was de erkenning van de noodzaak om het proces van beleidsvorming (het „HOE”) te plaatsen naast het inhoudelijk aspect (het „WAT”). De inzichten over het HOE leidden tot het ontwerpen van normatieve modellen ten behoeve van het proces van strategische beleidsvorming, beheersing en uitvoering en de aankleding van deze processen met de te vervullen informatiebehoefte in organisatie.³⁵⁴⁾

De inzichten over het WAT leidden tot de bepaling van de strategische overwegingen en de keuze voor een product-marktstrategie.³⁵⁵⁾

Dieper op de HOE-dimensie gaat de besturingsbenadering van Kampfraath in.³⁵⁶⁾ Hij specificeert soorten besluitvormingsprocessen als objecten van het besturen. Hij onderkent: besluitvormingsprocessen met betrekking tot:

1. de zorg voor het bepalen welke resultaten men op welke wijze wil bereiken en welke middelen daarvoor beschikbaar worden gesteld.
2. de zorg voor het bepalen welke middelen wanneer en in welke kwaliteit aanwezig moeten zijn.
3. de zorg voor het bepalen hoe de bewerkingen moeten worden verricht en bijdragen moeten worden geleverd en
4. de zorg voor het bepalen welke producten of diensten worden geleverd en welke bewerkingen en activiteiten wanneer moeten plaatsvinden.

Elk van de vier aandachtsgebieden resulteert in beslissingen. De beslissingen in hun geheel vormen de voorwaarden waaronder een product of dienst geleverd wordt.

De aandachtsvelden zijn dus „zorggebieden” voor de besturing.

Passen we deze onderscheidingen toe op het functioneren van een voorlichtingsdienst dan kunnen we de vier besluitvormingsprocessen nader specificeren.

Ad 1.

De zorg voor het bepalen van de gewenste resultaten en de afstemming tussen gewenste resultaten en de beschikbaar te stellen middelen is aan de orde bij het voorbereiden van een meerjarenplan voor de voorlichting c.q. een investeringsplan, begroting of budget.

Ad 2.

De zorg voor de bepaling welke middelen wanneer en in welke kwaliteit aanwezig moeten zijn is aan de orde bij het specificeren welk personeel van welke kwaliteit nodig is, welke materiële voorzieningen van welke kwaliteit vereist zijn en welke kennisvoorzieningen getroffen moeten worden. Uiteindelijk kunnen deze specificaties worden opgenomen in een personeelsplan, opleidingsplan of een programma voor het op peil houden van de kwaliteit van de mensen en hun hulpmiddelen.

Ad 3.

De zorg voor de bepaling van de wijze van uitvoeren van het werk c.q. het geven van voorlichting is aan de orde bij het vaststellen van de werkmethode, op grond van vaktechnische en organisatorische overwegingen, en het voorbereiden van de uitvoering van de voorlichtingsactiviteiten.

Ad 4.

De zorg voor de bepaling welke voorlichtingsactiviteiten worden uitgevoerd en welke activiteiten wanneer worden verricht, mondt uit in het vaststellen van een volgorde van werken, het plannen van activiteiten en het bewaken van de voortgang en de kwaliteit.

De voorafgaande benaderingswijze heeft als voordeel dat zij de besluitvormingsprocessen specificeert en vooral nog de ruimte maximaal open laat voor de wijze waarop en door wie de besluiten worden gevormd.³⁵⁷⁾

Bovendien maakt deze benaderingswijze het mogelijk complexe organisaties te analyseren door de besluitvormingsprocessen te ontleden in fases. In dat verband spreken Kampfraath en Marcelis over een besluitvormingsestafette.³⁵⁸⁾

In de praktijk van het besturen komen we ook het begrip kaderstelling tegen. Bedoeld is in beide gevallen de opeenvolging van kaderscheppende besluiten, leidend tot finale besluiten als laatste beslissingsmoment voor de daadwerkelijke uitvoering.

Vooraf in een complexe organisatie als de voorlichtingsdienst zijn veel besluitenestafettes te onderkennen. Te denken is aan de landelijke kaderstelling met betrekking tot het voorlichtingsbeleid dat nader ingevuld wordt op provinciaal, sectoraal en regionaal niveau, of, een volgend voorbeeld, de middelenallocatie die in opeenvolgende stappen vanaf de taakstellende begroting tot en met de toewijzing van middelen aan voorlichtingsprojecten plaatsvindt.

Zoals gezegd laat de „Wageningse besturingsbenadering” open hoe en door wie de besluiten worden genomen, dit in tegenstelling tot de benadering van De Leeuw, die spreekt in termen van besturende organen die stuurmaatregelen genereren en te beschouwen zijn als organisatorische eenheden.³⁵⁹⁾

De vraag hoe de besluitvormingsprocessen verlopen en onder welke omstandigheden zij leiden tot besluiten beantwoordt Kampfraath door te wijzen op een viertal soorten condities:

1. De personen die bij het bestuurlijke proces betrokken zijn, hun onderlinge relaties en hun kenmerken zoals opleidingsniveau, kennis, ervaring en andere capaciteiten.
2. De regelingen die getroffen worden zoals de procedure voor het verloop van het besluitvormingsproces, de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokkenen.
3. De informatievoorziening die getroffen is voor de totstandkoming van de beslissingen.
4. De verdere hulpmiddelen die de betrokken personen benutten voor hun besluitvorming zoals agenda's, besluitenlijsten, planningsborden en verdere administratieve ondersteuning.³⁶⁰⁾

Deze voorwaarden waaronder besluitvormingsprocessen kunnen verlopen zijn wellicht niet uitputtend, maar komen wel sterk overeen met de in de praktijk gevoelde en soms duidelijk te onderkennen voorzieningen die getroffen worden. Zo geeft Kottman op grond van zijn onderzoek naar succes- en faalfactoren bij commissies in de rijksoverheid de volgende minimum-voorwaarden aan:

1. Duidelijkheid over de taak door middel van een taakomschrijving waarin o.a. zijn opgenomen wie waarvoor verantwoordelijk is, welke bevoegdheden men heeft en wie de middelen voor het werk levert (mensen, geld, instrumentarium, ruimte).
2. Een adequate personele samenstelling (kwaliteiten en deskundigheden).
3. Continuïteit in de groepssamenstelling.
4. Duidelijkheid over de wijze waarop de taak vervuld moet worden (goede procedures).
5. Voldoende belangtoekenning door de betrokken groepen.
6. Gegarandeerd minimum aan mantijd en middelen.
7. Voldoende samenwerkingsvaardigheden.
8. Een ongeblokkeerd groepsproces.³⁶¹⁾

In deze opsomming treffen we in uitgebreide vorm de vier condities aan die het Wageningse bestuursmodel onderkent.

Een logische volgende stap in de vormgeving van de „HOE”-vraag is dat de vier bestuurlijke opgaven in verband worden gebracht met de vier condities waaronder deze opgaven kunnen worden vervuld.

Het inschalen van de wijze waarop de voorlichtingsdienst en de hierin functionerende consultantschapen aandacht schenken aan de verschillende besluitvormingsprocessen is mogelijk door de verschijningsvorm hiervan te typeren naar een niveau van bestuurstechnische perfectie of graad van bestuurstechnische aandacht.

De graad van bestuurstechnische aandacht kan volgens Kampfraath en Marcelis geïndiceerd worden naar:

- de mate van systematiek; het nemen van beslissingen volgens een patroon van beslissingsregels,
- de mate van terugkoppeling: het toetsen van beslissingen aan eerder genomen beslissingen,
- de mate van vooruitzien: het overwegen van de gevolgen van de te nemen beslissingen,
- de mate van integratie: het plaatsen van een te nemen beslissing in een ruimer verband van andere beslissingen.³⁶²⁾

Nemen we het voorbeeld van de keuze van de doelgroep, dan betekent een hogere graad van bestuurstechnische aandacht dat men voor de te nemen beslissingen een systematische procedure heeft, de beslissing over de te kiezen doelgroep toetst aan eerder gemaakte keuzes terzake, de gevolgen van de beslissing voor het toekomstig gedrag van de doelgroep overweegt en de beslissing plaatst in het kader van het algemene voorlichtingsbeleid c.q. landbouwbeleid.

Met behulp van het begrip „graad van bestuurstechnische aandacht” kunnen we de wijze van de besturing typeren. Deze uitwerking zal een beeld geven van de mate waarin organisatorische eenheden van elkaar verschillen in de aandacht die zij aan de besturing geven.

In het voorafgaande is wat langer stilgestaan bij het „HOE” van het besturen. De besturing, de besluitvormingsprocessen en -resultaten vormen de basis voor het feitelijke voorlichtingsproces, maar de inhoud van de voorlichting zal door andere factoren bepaald worden. Zo hebben we in deel twee gezien dat de voorlichtingsdienst in de loop der jaren de voorlichtingsprioriteiten nogal eens verlegde zowel naar boodschap als naar doelgroep. Met andere woorden de beleidsuitgangspunten bleken in de loop der jaren te veranderen hetgeen ontegenzeggelijk, zoals deel II aangaf, gevolgen had voor de besturing en organisatie van de voorlichtingsdienst.

16.2 De effectiviteit van het besturen

Het geven van voorlichting kan in het licht van de doelstellingen met meer of minder succes gepaard gaan. In het licht van de totstandkoming van gewenste bestuurlijke resultaten kan ook gesproken worden over meer of minder bestuurlijk succes.

Effectiviteit met betrekking tot het resultaat van de voorlichtingsdienst is nog niet hetzelfde als de bestuurlijke effectiviteit. Het is theoretisch mogelijk dat de besturing allerlei feilen vertoont, de levertijd erg overschreden is en de aanvaardbaarheid van de beslissingen laag is en dat toch de effectiviteit van de voorlichtingsactiviteiten hoog is.

Zoals in de inleiding tot deel drie gezegd is, staat in deze studie niet de effectiviteit van de voorlichtingsdienst centraal maar de bestuurlijke effectiviteit. De vraag is dan aan de orde wat we hieronder verstaan en hoe dit begrip is te operationaliseren.

Effectiviteit en ook bestuurlijke effectiviteit geven aan de mate waarin iets doeltreffend is, een doel gerealiseerd is. Een theoretisch probleem is wie, welk doel specificiert. Want het doelbegrip in organisaties is erg omstreken. Sommigen beperken zich tot het louter erkennen van de vooronderstelde economische of inhoudelijke voortbrengingsdoeleinden. Anderen wijzen juist op het partijgebonden karakter van de doelstellingsbepaling. Zo concludeert Verkaik op basis van een uitgebreide literatuurstudie o.a. dat:

- de belangen van personen en groepen betrokken bij een organisatie deels parallel lopen, deels strijdig zijn,
- de doelstellingen slechts voor een deel expliciet geformuleerd en openbaar gemaakt (kunnen) worden,
- het stelsel van doelstellingen slechts voor een deel stabiel is en
- integratie van doelstellingen slechts gedeeltelijk mogelijk blijkt.³⁶³⁾

Deze conclusies relativeren de mogelijkheid om zonder meer te spreken over de doelstellingen van een voorlichtingsdienst en de effectiviteit van de voorlichting in het licht van die doelstellingen.

Tegen het hanteren van het begrip effectiviteit als een absoluut criterium, pleit verder de bevinding dat datgene wat in omstandigheid of bedrijf X effectief is, niet per se ook voor bedrijf Y zal gelden.

We nemen aan dat het begrip bestuurlijke effectiviteit de resultante is van interobjectieve overwegingen in het licht van doelstellingen van personen en groepen in een organisatie. Deze interpretatie van het begrip bestuurlijke effectiviteit impliceert een uitwerking van elementen van het begrip en de beoordeling hiervan door in- en externe personen of groepen. We kunnen hierbij denken aan de relatie tussen een landelijke directie en een regionaal consultantschap waarbij de eerstgenoemde het laatstgenoemde beoordeelt op haar bestuurlijke effectiviteit.

De vraag is dan welke indicatoren in beschouwing worden genomen. Hiervoor grijpen we voor een deel terug op de onderscheiding naar de bestuurlijke aandachtsvelden, deels ook sluiten we aan bij het onderzoeksinstrument dat o.a. ontwikkeld is door Kottman en Kastelein.³⁶⁴⁾ Zij definiëren het begrip effectiviteit als de mate waarin de verschillende onderscheiden groepen de werking en de output van een systeem in kwantitatief en kwalitatief opzicht accepteren c.q. appreciëren. Als indicatoren koos Kastelein:

- de mate waarin de werkzaamheden van de eenheid de beoogde uitwerking hebben,
- de hoeveelheid verzet werk gemeten naar beschikbare mankracht, middelen en tijd,
- de mate waarin de eenheid in staat is het hoofd te bieden aan piekbelastingen,
- de mate waarin de eenheid in staat is zich snel aan te passen aan gewijzigde omstandigheden,
- de wijze waarin de eenheid in staat is snel en adequaat te reageren op moeilijk te voorziene gebeurtenissen.³⁶⁵⁾

Aan deze lijst werden nog vijf welzijnsindicatoren toegevoegd zoals verzuimverloop en plezier bij het werk.

Deze lijst vooronderstelt dat een zeer effectieve eenheid een eenheid is die doeltreffend, doelmatig, flexibel en slagvaardig is, piekbelastingen aan kan en op het welzijn hoog scoort.

Deze overweging in aanmerking genomen kunnen we de bestuurlijke effectiviteit definiëren als de mate waarin de verschillende onderscheiden groepen de resultaten en het functioneren van de besluitvormingsprocessen en de omstandigheden waaronder zij verlopen, appreciëren. Deze definitie laat een nuancering toe naar elementen die betrekking hebben op de zorg voor de beleidsvorming, de besluitvorming, de planning, de programmering en evaluatie van voorlichting en elementen die betrekking hebben op de condities zoals de zorg voor de interne informatievoorziening en coördinatie, de zorg voor de externe relaties, de zorg voor de financiële en materiële zaken en de zorg voor het bewaken van de nodige flexibiliteit.

Op deze wijze beschikken we over een intersubjectief beoordelingsinstrument om de bestuurlijke effectiviteit vast te stellen.

16.3 Naar een verklaring van de bestuurlijke effectiviteit

Zoals in hoofdstuk vijftien al gemeld is zullen we nagaan wat de bestuurlijke effectiviteit is van de rationale consulentschappen. Aannemende dat de consulentschappen onderling verschillen in de mate waarin zij bestuurlijk effectief zijn, staan we voor de vraag welke factoren hierop van invloed kunnen zijn.

Een aangrijpingspunt voor de beantwoording van deze vraag vinden we in paragraaf 16.1, waarin relaties zijn geschetst tussen resultaten van voorlichting, besturing, beleid, omgevings- en organisatiekenmerken.

De verwevenheid van deze factoren blijkt ook uit een onderzoek van Dentzinger in de B.R.D.: „Eine kooperative und beratungsorientierte Führung, eine intensive und offene Kommunikation, eine weite Fassung der Regelungen und eine gemeinsame Orientierungs- und Arbeitsrichtung am Amt sind aus des Sicht der Befragten zweckmäßige Bedingungen für eine befriedigende und wirksame Beratungsarbeit“.³⁶⁶⁾

Een mogelijke verklaringsgrond voor verschillen tussen consulentschappen in de mate van bestuurlijke effectiviteit, is de feitelijke bestuurlijke zorg. De vooronderstelling is dat die consulentschappen die feitelijk meer zorg besteden aan de vervulling van bestuurlijke opgaven, als meer bestuurlijk effectief beoordeeld worden. Deze vooronderstelling baseren we op een meer algemene uitspraak dat organisaties en groepen hierin tenderen naar het reduceren van onzekerheid, resp. het meer reproduceerbaar of voorspelbaar maken van hun gedrag en activiteiten terzake positief waarderen.³⁶⁷⁾

Vervolgens gaan we van de vooronderstelling uit dat de bestuurlijke effectiviteit hoger is, naarmate de inhoudelijke kaders voor de voorlichting c.q. de beleidsuitgangspunten duidelijker en meer aanvaardbaar zijn. Zo wijst Maarse op problemen die bestonden bij de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid: de vaagheid van beleidsdoeleinden belemmerde de specificatie van criteria voor de allocatie van subsidies.³⁶⁸⁾

Een minstens even belangrijke eis die aan beleidsuitgangspunten gesteld mag worden, is de te verwachten of bestaande overeenstemming of steun voor het beleid. Pressman en Wildavsky signaleerden dat vanwege verzet tegen een criterium voor de allocatie van subsidie de uitvoering van het beleidsprogramma faalde.³⁶⁹⁾

Met andere woorden zijn beleidsuitgangspunten zijn vaag en/of zij wekken weerstand op, dan zal de bestuurlijke effectiviteit negatief beïnvloed worden.

Verder verwachten we dat de bestuurlijke effectiviteit ook beïnvloed zal worden door organisatiestructurele en -culturele factoren. We kunnen immers vooronderstellen dat naarmate de structuur van een organisatie gekenmerkt wordt door een grotere omvang van de formatie, een hoger niveau van specialisatie en differentiatie, de complexiteit van de te besturen processen dermate toeneemt, dat het de bestuurlijke capaciteiten van de organisatie te boven gaat en de bestuurlijke effectiviteit negatief beïnvloedt. Daarnaast luidt de veronderstelling dat die consulentschappen als meer bestuurlijk-effectief worden beoordeeld die gekenmerkt worden door een hogere betrokkenheid van de medewerkers bij het werk en het beleid van het consulentschap resp. de voorlichtingsdienst.

Tenslotte moet gewezen worden op het veronderstelde cruciale belang van een adequate informatievoorziening in het consulentschap voor de besturing: verwacht mag dan ook worden dat naarmate de informatievoorziening beter functioneert, de bestuurlijke effectiviteit hoger zal worden beoordeeld.

Samengevat luidt de centrale stelling van het onderzoek dat de bestuurlijke effectiviteit een resultante is van de wijze waarop aandacht wordt geschonken aan de bestuurlijke processen, de aandacht die wordt geschonken aan het scheppen van voorwaarden voor het voorbereiden en nemen van besluiten en de omstandigheden waarin de consulentschappen intern en extern verkeren.

Deze stelling lag ten grondslag aan een empirisch onderzoek dat tussen 1978 en 1981 in de voorlichtingsdienst is verricht.

Hoofdstuk 17. OPZET VAN HET ONDERZOEK

17.1 De context van het onderzoek

In 1978 werd door het Ministerie van Landbouw en Visserij toestemming verleend tot het uitvoeren van een onderzoek naar de besturing van de voorlichtingsdienst. Het doel hiervan was:

1. om inzicht te krijgen in het functioneren van het management,
2. de vraag te beantwoorden welke factoren van invloed zijn op de werking van het management en
3. strategieën aan te geven c.q. mede te helpen ontwikkelen voor het eventueel verbeteren van het management.

Het onderzoek richtte zich specifiek op de volgende probleemstellingen:

1. Hoe vindt de besturing plaats op het uitvoerend niveau van de bedrijfsvoorlichters onder leiding van de bedrijfstakdeskundige? Onder welke omstandigheden functioneren deze organisatorische eenheden? In welke mate is er van effectieve besturing van deze eenheden sprake en welke factoren zijn hierop van invloed?
2. Hoe vindt de besturing plaats van de regionale consulentschappen? Onder welke omstandigheden functioneren deze consulentschappen? In welke mate is er van effectieve besturing van deze eenheden sprake en welke factoren zijn hierop van invloed?
3. Hoe vindt de besturing plaats van de provinciale directies voor de Bedrijfsontwikkeling? Welke factoren zijn van invloed op de bestuurlijke effectiviteit van de provinciale directies?
4. Hoe vindt de landelijke besturing van de voorlichtingsdienst plaats? Welke knelpunten doen zich terzake voor? Hoe kunnen de knelpunten worden aangepakt?

Aan de uitvoering van het hoofdonderzoek ging een *vooronderzoek* in één provincie en bij drie regionale consulentschappen aldaar vooraf. In de betrokken provincie en consulentschappen werden documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met diensthoofden en stafmedewerkers. Er vonden groeps gesprekken met groepen van medewerkers plaats. Bovendien werd onder een groep bedrijfsvoorlichters in groepsverband een proefenquête gehouden.

Het vooronderzoek mondde uit in mondelinge terugrapportages naar de deelnemers en een voortgangsrapport.³⁷⁰ De conclusies hieruit wezen in de richting van de kansen, beperkingen en mogelijkheden van het onderzoeksmodel. Het vooronderzoek startte in het voorjaar van 1978 en leidde tot een rapportage in de herfst van dat jaar.

Het *hoofdonderzoek* ving aan in november 1978. Aan de uitvoering van het hoofdonderzoek lagen een aantal keuzes ten grondslag.

Als *onderzoekseenheden* waren gekozen:

- de 89 groepen bedrijfsvoorlichters onder leiding van de bedrijfstakdeskundige,
- de 35 regionale consulentschappen,
- de 10 provinciale directies voor de Bedrijfsontwikkeling en
- de drie landelijke directies: Bedrijfsstructurele Aangelegenheden resp. Akker- en Tuinbouw resp. Veehouderij/Zuivel.

Aan het hoofdonderzoek namen deel:

- de bedrijfsvoorlichters in de regionale consulentschappen door middel van een schriftelijke enquête (respons: 76%) en
- de bedrijfstakdeskundigen, ingenieurs, regionale consultants, provinciale directeuren en landelijke directieleden door middel van een vragenlijst en een interview (respons bedrijfstakdeskundigen 96% en overigen 100%).

Aan de keuze voor de eerste categorie lag de overweging ten grondslag om een beeld te krijgen van het resultaat en het functioneren van de besturing op het uitvoerend niveau.

Aan de keuze voor de laatste categorie lag de overweging ten grondslag om diegenen in het onderzoek te laten participeren die de formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben om richting te geven aan de dienst of dienstonderdeel.

Deze keuzes resulteerden in een *onderzoekspopulatie* die bestond uit:

- 422 bedrijfsvoorlichters,
- 88 bedrijfstakdeskundigen,
- 41 ingenieurs,
- 35 consultants,
- 10 provinciale directeuren en
- 6 landelijke directieleden.

Hieruit blijkt dat de provincie die deelnam aan het vooronderzoek niet tot de onderzoekspopulatie van het hoofdonderzoek behoorde.

Naast de informatie die door middel van de vragenlijsten in interviews werd verzameld, werden ook documenten en andere schriftelijke stukken, zoals voorlichtingsprogramma's en provinciale structuurvisies, voor het onderzoek gebruikt.

De *inhoud* van de vragenlijst voor de bedrijfsvoorlichters had betrekking op de uitvoerende werkzaamheden, de werkomstandigheden, de besturing van de uitvoerende werkzaamheden en knelpunten die zich daarbij eventueel voordoen. De inhoud van de vragenlijst voor de bedrijfstakdeskundigen, ingenieurs, consultants en provinciale directeuren had betrekking op de omgevingskenmerken, de doelstellingen en het beleid, de uitvoerende taken van de betrokkene, de werkomstandigheden en interne organisatie.

De inhoud van de half gestructureerde interviews betrof de doelstellingen en doelstellingen bepaling, de middelenvoorziening en -bepaling met betrekking tot personeel, financiën, materiële voorzieningen, kennis en informatie, interne organisatie, de externe afstemmingen en de bestuurlijke effectiviteit.

De *voorzieningen* die voor de uitvoering van het onderzoek werden getroffen, bestonden uit:

1. het inschakelen van twee interviewers,
2. het inschakelen van twee codeurs en een onstypiste en
3. het benutten van de mogelijkheden van een programma voor de geautomatiseerde verwerking en analyse van de gegevens (Statistical Package for the Social Sciences-program).

De *uitvoering* van het hoofdonderzoek startte in november 1978 met het versturen van de vragenlijsten en het afnemen van de interviews, deze fase liep in maart 1979 ten einde. Hierna werden interviewverslagen gemaakt en ter commentaar aan de betrokkenen gestuurd met het verzoek het verslag te retourneren aan de onderzoeker.

In mei 1979 werd deze fase afgesloten waarna met de verwerking van de gegevens kon worden gestart en met het opzetten van codeerschema's, hierna vond codering van de gegevens plaats, waarna ponsen en automatische verwerking mogelijk werd. De analyse van het gegevensmateriaal ving aan in oktober 1979. Over de vier probleemstellingen is tussen februari en november 1980 in drie deelrapporten en een eindverslag gerapporteerd.³⁷¹⁾

Kenmerken voor de opzet was dat de aandacht specifiek gericht werd op 89 groepen van bedrijfsvoorlichters onder leiding van een bedrijfstakdeskundige, 35 regionale consultantschappen, 10 provinciale directies en drie landelijke directies en de relaties tussen deze eenheden.

17.2 De opzet van het onderzoek

In de onderhavige studie spitst zich de probleemstelling toe op de regionale consultantschappen. De vraag is: Welke factoren zijn van invloed op de bestuurlijke effectiviteit van de regionale consultantschappen? Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Waaruit bestaat het uitvoerend proces en het werkveld van de regionale consultantschappen?
2. Hoe is de uitvoering van de werkzaamheden georganiseerd?
3. Welke landelijke en provinciale bestuurlijke kaders zijn van invloed op de besturing van de regionale consultantschappen?
4. Hoe vindt de besturing van de regionale consultantschappen plaats?
5. In hoeverre zijn er tussen de regionale consultantschappen verschillen in de mate van bestuurlijke effectiviteit?
6. Welke factoren zijn van invloed op de bestuurlijke effectiviteit?

Met de beantwoording van deze vragen beogen wij een vergroting van het inzicht in het functioneren van regionale consultantschappen, teneinde strategieën voor het aanpakken van eventuele knelpunten te kunnen ontwikkelen. De probleemstelling impliceert dat de regionale consultantschappen de onderzoekseenheden vormen.

De *onderzoekspopulatie*, waaruit de in het licht van de probleemstelling relevante gegevens wordt geput, omvat de bedrijfsvoorlichters, bedrijfstakdeskundigen, consultants, provinciale en landelijke directies. Deze keuze impliceert dat de in paragraaf 17.1 gememoreerde gegevens met betrekking tot de groepen bedrijfsvoorlichters onder leiding van de bedrijfstakdeskundigen en die met betrekking tot de regionale consultantschappen in elkaars verband worden gebracht.

Uit het bovenstaande blijkt dat voor de bepaling van de bestuurlijke effectiviteit van de regionale consultantschappen niet gevraagd is naar het oordeel van de uiteindelijke „afnemers” van voorlichting, i.c.

boeren of tuinders. In het kader van het onderzoek en de daarvoor beschikbare middelen was een dergelijke exercitie niet mogelijk.

Ter nadere afgrenzing van het onderzoek is ook afgezien van het in beschouwing nemen van de situatie in de landelijk opererende Consulentschappen in Algemene Dienst, kortweg de C.A.D.'s. Deze inperking betekent ook dat niet nadrukkelijk nagegaan wordt hoe de overdracht van kennisresultaten van het onderzoek aan de regionale consulentschappen plaats vindt.

Bij de presentatie van de onderzoeksresultaten zal daar waar noodzakelijk worden aangegeven op welke gegevensbronnen en *indicatoren* de gehanteerde begrippen berusten.

De gegevens zijn deels met behulp van kwantitatieve, deels met behulp van kwalitatieve *methoden* verwerkt. Gezien het aantal onderzoekseenheden is niet gekozen voor uitgebreide statistische bewerkingen van het materiaal. Om de verbanden tussen factoren inzichtelijk te maken is waar nodig een correlatiecoëfficiënt aangegeven.

Hoofdstuk 18. DE UITVOERING VAN DE VOORLICHTING

Voorlichting in de land- en tuinbouw draagt bij tot het verbeteren van de kwaliteit van de agrarische ondernemer. De inhoudelijke doelstelling zal zijn dat hij betere beslissingen gaat nemen, terwijl de procesmatige doelstelling zal zijn dat hij leert om zelf die beslissingen te nemen die hij voor juist houdt. De ontwikkelingen die van invloed zijn op het ondernemerschap worden vertaald naar eisen die aan de beslissingen en besluitvormingsprocessen gesteld worden. Voor een voorlichtingsdienst betekent dit dat zij dynamisch reageert en anticipeert op die ontwikkelingen en sector- resp. bedrijfsspecifieke ondersteuning geeft aan de ondernemer.

Het uitvoeren van voorlichting zal dus steeds gepaard gaan met het scheppen van voorwaarden om de juiste voorlichting aan de bedoelde ondernemers te geven. Het resultaat van de voorlichting wordt begrijpelijk in het licht van de uitvoering van de voorlichting, zoals ook de uitvoering van de voorlichting begrijpelijk wordt in het licht van de besturing en organisatie van de voorlichting.

Deze gedachtenlijn ligt ten grondslag aan de opbouw van de hoofdstukken 18 en 19.

Hoofdstuk 18 behandelt de uitvoering van de voorlichting en de organisatorische condities waaronder de uitvoering plaatsvindt.

Hoofdstuk 19 gaat in op de besturing van de uitvoering, de voorwaarden waaronder de besturing plaatsvindt en de bestuurlijke effectiviteit.

Meer specifiek is de opbouw van het onderhavige hoofdstuk:

- 18.1 De uitvoering van de voorlichting.
- 18.2 Organisatorische condities voor de uitvoering van de voorlichting.
- 18.3 Conclusies.

18.1 De uitvoering van de voorlichting

De voorlichtingsdienst richt zich primair op boeren en tuinders. Daarnaast is er echter een groot aantal organisaties en instanties met wie de regionale consulentenschappen contacten onderhouden en/of samenwerken. Beide hoofdcategorieën van „afnemers” van voorlichting komen in 18.1.1 aan de orde. In 18.1.2 staan de uitvoerende werkzaamheden van de consulentenschappen centraal.

18.1.1 De vraag-aanbod verhouding

Nederland telde in 1980 144.994 land- en tuinbouwbedrijven waarvan 92.448 veehouderijbedrijven, 16.715 akkerbouwbedrijven, 28.659 tuinbouwbedrijven en 7.172 gecombineerde bedrijven.³⁷²⁾ Sluiten we de bedrijven die kleiner zijn dan 50 SBE's uit, dan treffen we de volgende gegevens aan:

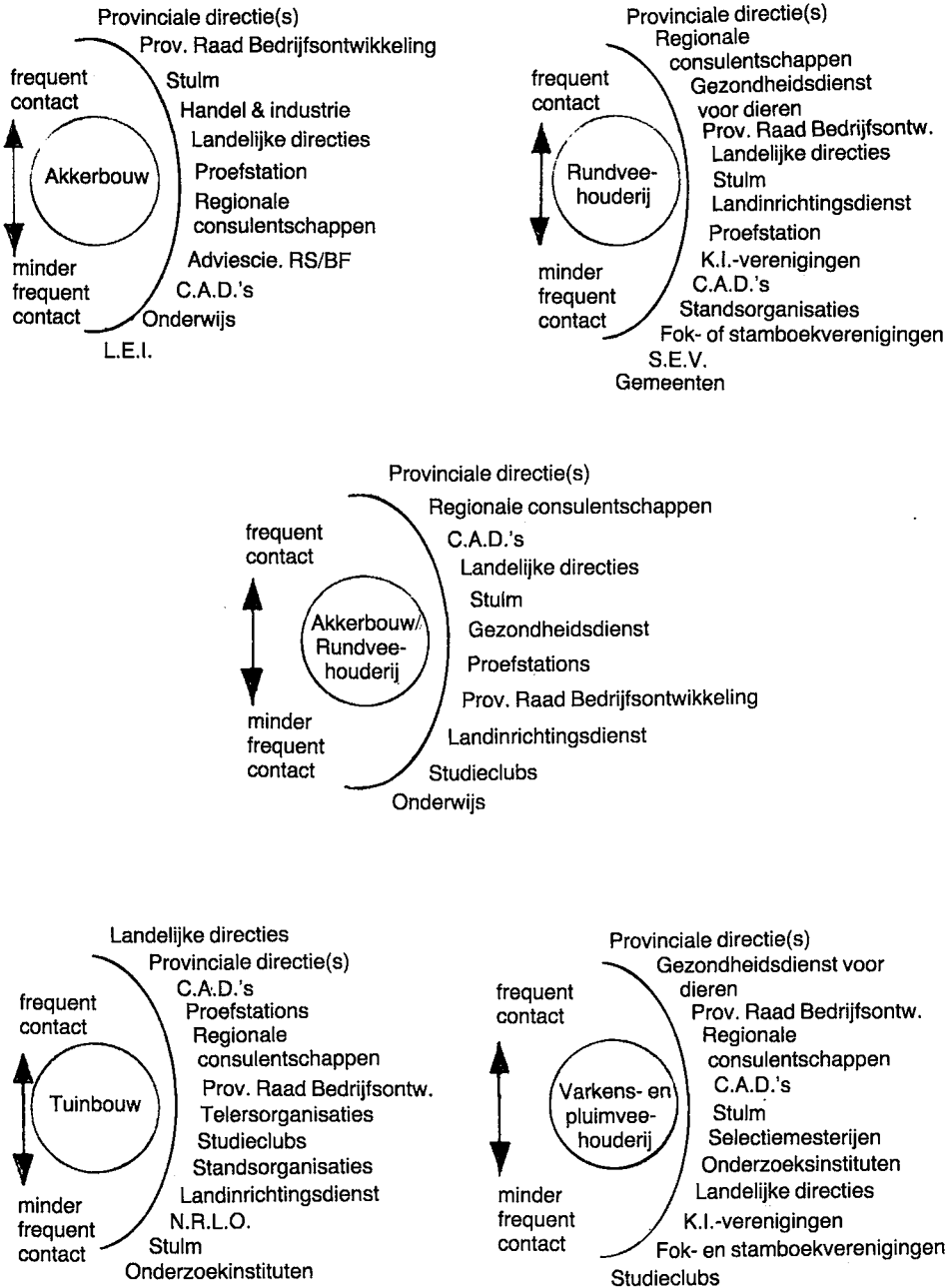
In hoeverre deze circa 98.000 bedrijven worden bereikt met voorlichting is niet zonder meer te beantwoorden. Een NIPO-enquête die in 1977 werd uitgevoerd leverde als resultaat op dat onder een representatieve steekproef van de agrarische bedrijfshoofden in ons land, 28% meende veel profijt van de voorlichting te hebben, 37% niet zoveel profijt ervan te hebben, 33% helemaal geen profijt te hebben en 2% geen oordeel uitsprak.³⁷⁴⁾ Bij nadere bestudering bleken degenen die veel profijt zeiden te hebben sterker vertegenwoordigd te zijn in de categorie boeren met grotere bedrijven en diegenen die helemaal geen profijt zeiden te hebben sterker in de categorie van agrariërs vertegenwoordigd te zijn met kleinere bedrijven.³⁷⁵⁾

Regionale onderzoeken bevestigden deze tendens. Op de goed geoutilleerde bedrijven in de IJsselmeerpolders bleek de helft van de boeren in 1977 individueel contact gehad te hebben met de bedrijfsvoorlichter.³⁷⁶⁾ In een onderzoek onder 120 rundveehouders in Noord-Brabant in 1979 bleek dat 70% wel contact en 30% geen contact te hebben gehad met de voorlichter in de laatste twee jaar.³⁷⁷⁾

Veehouderij w.o.	rundvee	49.666
	varkens	8.678
	pluimvee	2.330
Akkerbouw		11.966
Tuinbouw w.o.	glas	11.039
	open grond:	
	- eenjarige teelten	5.235
	- meerjarige teelten	4.494
	- gecombineerde bedrijven	4.877
Totaal aantal bedrijven > 50 SBE		98.285

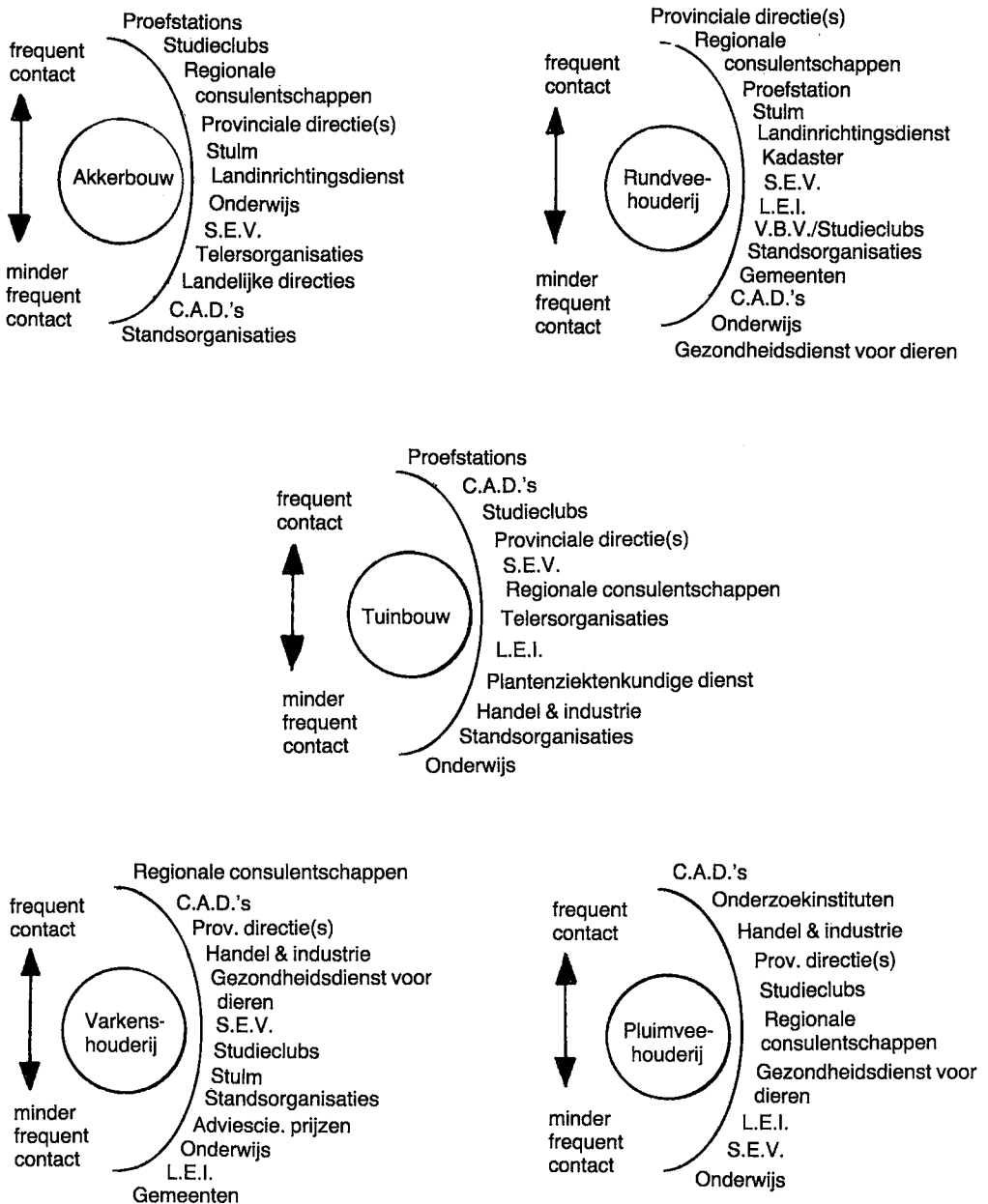
Tabel 6. Aantal land- en tuinbouwbedrijven > 50 SBE in 1980.³⁷³⁾

Ook in dit onderzoek bleek omvang van het bedrijf positief samen te hangen met de contactfrequentie. Naast de individuele contacten zijn er groeps- en massavoortlichtingsactiviteiten. Deze activiteiten hebben, zeker wat de laatste categorie betreft, een veel groter bereik. Voor de verhouding tussen de vraag naar en het aanbod van voorlichting is niet alleen van belang de groep van agrarische producenten, aan wie voorlichting wordt gegeven over technische aangelegenheden, de technisch-economische bedrijfsvoering, de financieel-economische aspecten, de kwaliteits-



Figuur 23: De taakomgeving van de consulenten in de akkerbouw-, rundveehouderij-, akkerbouw/rundveehouderij-, tuinbouw en varkens/pluimveehouderij-consulentenschappen (voor toelichting zie bijlage 10).

aangelegenheden en zaken als milieu, natuur, landschap en ruimtelijke ordening. Als we namelijk de voorlichtingsdienst in de ruime zin des woords nemen, dan draagt zij verder ook zorg voor de relatie tussen onderzoek en de praktijk, het (cursorisch) onderwijs, begeleiding bij de uitvoering van overheidsbeleid en het behartigen van het belang van de dienst in allerlei overlegsituaties. Het werkterrein strekt zich dus verder uit dan voorlichting aan boeren en tuinders. Vandaar dat voor een juist beeld van de vraag-aanbodverhoudingen enig zicht nodig is op de omgeving van de consulentenschappen, dat wil zeggen organisaties en instanties waarmee in dit geval bedrijfstakdeskundigen en consulenten contact onderhouden.



Figuur 24: De taakomgeving van de bedrijfstakdeskundigen naar bedrijfstak, waarin zij werkzaam zijn (voor toelichting zie bijlage 10).

In de figuren 23 en 24 zijn naar bedrijfstak de gemiddelde aantallen contacten per jaar van consulenten en bedrijfstakdeskundigen weergegeven.

Figuur 23 laat veelvuldige contacten zien van consulenten met het provinciaal directiekantoor i.c. de provinciale directeur (HID).

Veel voorkomend zijn ook de contacten met de Provinciale Raad voor de Bedrijfsontwikkeling, de takdirecties, de proefstations en consulentschappen in algemene dienst. Bovendien wijst de tabel op de veelvuldige contacten tussen de regionale consulenten onderling.

Als we de takken vergelijken dan valt in de eerste plaats de relatief hoge score op van handel en industrie in de akkerbouw. Wellicht kan men hier denken aan de contacten met organisaties die de afzet en verwerking als ook organisaties die de technische uitrusting van de akkerbouwbedrijven verzorgen.

De relatief hoge plaats van de contacten met de Stalm in de akkerbouw zou eerder in verband moeten worden gebracht met het verzamelen van statistische gegevens dan met de uitvoering van landbouwmaatregelen.

De Gezondheidsdienst voor Dieren is zowel in de rundveehouderij als de veredeling een belangrijke relatie voor de consulenten. De Provinciale Directie van de Landinrichtingsdienst speelt in de rundveehouderij een belangrijke rol in het netwerk van de consulenten.

In de tuinbouw is het contact tussen consulent en takdirectie veelvuldiger dan in de overige bedrijfstakken. Het belang van de relaties met de studieclubs wordt in figuur 24 nog eens duidelijk gemaakt.

In de veredeling blijken de consulenten een relatief groot aantal contacten hebben met de selectiemes-terijen, K.I.-verenigingen en Stamboekverenigingen.

Figuur 24 laat zien dat bedrijfstakdeskundigen naast hun reguliere contacten met agrarische producenten een groot aantal contacten onderhouden met een groot aantal verschillende organisaties. Opvallend is vooral het voorwaardenscheppende karakter van deze contacten: immers zij hebben vooral de bedoeling de uitvoering van de voorlichting mogelijk te maken. Te wijzen is op de CAD's, proefstations en provinciale directiekantoren. Daarnaast blijken in de akker- en tuinbouw studieclubs een grote rol te vervullen, terwijl in de varkens- en pluimveehouderijconsulentschappen de contacten met handel en industrie veelvuldig zijn.

Vergelijken we het relatienetwerk van de consulenten met dat van de bedrijfstakdeskundigen, dan kunnen we concluderen dat de laatstgenoemden vaker te maken hebben met de „kennisbronnen”, zoals proefstations en consulentschappen in algemene dienst en de eerstgenoemden vaker te maken te hebben met bestuurlijke en/of vertegenwoordigende niveaus of organisaties.

Verder blijkt het externe netwerk van bedrijfstakdeskundigen en consulenten in belangrijke mate gekenmerkt te worden door organisaties en instanties die onder het Departement van Landbouw en Visserij ressorteren. Deze constatering bevestigt enerzijds het belang van de landelijke en provinciale kaderstelling voor de uitvoering van de voorlichting, anderzijds wijst zij op de bureaucratische dominantie van de omgeving van de regionale consulentschappen. De voorlichtingsdienst, luidt dan de conclusie, levert een groot aantal directe diensten aan boeren en tuinders en speelt daarnaast een klaarblijkelijke rol in de infrastructuur van de beleidsvorming en -uitvoering van het landbouwbeleid.

18.1.2 De werkzaamheden van de regionale consulentschappen

In de vorige paragraaf is weergegeven op welke werkvelden de regionale consulentschappen zich richten. Vanuit de aard der zaak ligt het zwaartepunt op het geven van voorlichting. Dit accent op voorlichting kan worden geïllustreerd aan de hand van de tijdsbesteding van bedrijfsvoorlichters.

Aan de bedrijfsvoorlichters werd de vraag voorgelegd hoe zij hun tijd besteden, gemeten over het jaar 1978. De resultaten zijn in tabel 7 weergegeven.

Uit tabel 7 blijkt dat bedrijfsvoorlichters een groot deel van hun tijd besteden aan het geven van individuele voorlichting, waaronder we verstaan het geven van financieel- c.q. technisch-economische voorlichting aan een individuele agrariër en aansluitende activiteiten, zoals het opstellen van een begroting, het meehelpen aanvragen van subsidies of het doorlichten van bepaalde bedrijfsaspecten.

De verschillen tussen bedrijfsvoorlichters van verschillende consulentschappen met betrekking tot de tijd die zij aan voorlichting besteden zijn betrekkelijk gering; wel blijkt dat in de tuinbouw relatief meer tijd wordt besteed aan het geven van groepsvoorlichting. Deze bevinding zou verklaard kunnen worden uit het belang dat de tuinbouwconsulentschappen hechten aan de samenwerking met de studieclubs van tuinders.

Naast de gemiddelden die in tabel 7 zijn aangegeven is de spreiding in de scores interessant.

Bij de individuele voorlichting blijkt:

- 12% van de voorlichters 25% of minder van hun tijd,
- 60% van de voorlichters 26% tot 50% van hun tijd en
- 28% meer dan 50% van hun tijd hieraan te besteden.

	Akkerbouw (n = 36)	Rundvee- houderij (n = 117)	Akkerbouw & Rundv.h. (n = 98)	Tuinbouw (n = 95)	Varkens- & Pluimv.h. (n = 76)	Totaal (n = 422)
Individuele voorlichting	43	43	43	35	51	43
Groeps-voorlichting	9	8	10	12	7	9
Massa-voorlichting	4	4	4	5	3	4
Totaal voorlichting	56	55	57	52	61	56
Interne dienst-besprekingen	7	9	8	10	7	8
Externe dienst-besprekingen	3	2	1	4	2	2
Contacten met de SEV	2	2	1	1	1	1
Contacten met handel & industrie	4	3	3	5	5	4
Bijscholing	8	7	9	8	7	8
Administratie	8	9	9	7	6	8
Vakantie, verlof, ziekte	8	9	9	9	9	9
Overig	4	4	3	4	2	3

Tabel 7. Overzicht van de tijdsbesteding van de bedrijfsvoorlichters, uitgesplitst naar type consulentenschap (%).

Voor de groepsvoorlichting geldt een zodanige spreiding ook:

- 39% van de voorlichters besteedt 5% of minder van hun tijd hieraan, terwijl
- 23% van de voorlichters komt tot 15% of meer.

We moeten er dus rekening mee houden dat de betekenis van het gemiddelde betrekkelijk is.

Opvallend is verder dat het contact met de Sociaal Economische Voorlichting (SEV) van de landbouworganisaties, betrekkelijk gering is, terwijl zij toch qua taakstelling en doelgroep complementair is aan de regionale consulentenschappen. Deze contacten vinden blijkbaar vooral plaats op het niveau van de bedrijfstakdeskundige.

De gegevens over de tijdsbesteding blijken in vergelijking met ander onderzoek dezelfde tendens te vertonen. Bos en Burgers troffen in twee rundveehouderij- en een rundveehouderij/akkerbouwconsulentenschap aan dat bedrijfsvoorlichters in de winterperiode van 1981 46% van hun tijd besteden aan het geven van voorlichting en 18% van hun tijd aan het maken van begrotingen en deelboekhoudingen.³⁷⁸⁾

Uit een onderzoek van het Ministerie van Landbouw en Visserij in 1971/1972 bleek dat bedrijfsvoorlichters gemiddeld 54% van hun tijd aan individuele en groepsvoorlichting besteedden.³⁷⁹⁾

De werkzaamheden van bedrijfstakdeskundigen en consulenten richten zich vanuit de aard der zaak veel minder op het geven van voorlichting. Uit de vorige paragraaf bleek al dat zij in belangrijke mate met een groot aantal organisaties en instanties contacten onderhouden. Een bevestiging hiervan treffen we in tabel 8 aan, waarin het percentage consulenten en bedrijfstakdeskundigen is aangegeven dat direct en regelmatig een bepaalde taak uitvoert.

Tabel 8 geeft aan dat consulenten, en bedrijfstakdeskundigen relatief meer tijd besteden aan het geven van voorlichting, het informeren en/of adviseren van zogenaamde cliëntenorganisaties, het onderhouden van contacten met het onderzoek en intern beheer. Hierbij moet worden opgemerkt dat:

- bedrijfstakdeskundigen relatief meer tijd besteden aan het geven van voorlichting, het behandelen van landbouwmaatregelen en intern beheer,
- consulenten relatief meer tijd besteden aan het informeren en/of adviseren van zogenaamde cliëntenorganisaties, het onderhouden van contacten met het onderzoek en intern beheer.

Verder laat tabel 8 zien dat de verschillen tussen de typen consulentenschappen aanmerkelijk zijn als gelet wordt op de taakgebieden, regelingen, ruilverkavelingen, planologie en overheidsadvisering. Vooral de rundveehouderijconsulentenschappen zijn wat de drie laatste taakgebieden betreft, hierbij relatief meer betrokken, hetgeen vanuit de aard van de problematiek begrijpelijk is; immers deze consu-

Taakgebieden	Taken	Akkerbouw		Rundvee- houderij		Type bedrijfstak: Tuinbouw		Varkens-pluimvee- houderij		
		Cons. (n = 4)	Btd. (n = 12)	Cons. (n = 10)	Btd. (n = 39)	Cons. (n = 9)	Btd. (n = 24)	Cons. (n = 5)	Btd. vark. (n = 10)	Btd. pluimv. (n = 3)
Voorlichting	Individuele voorlichting	—	**	—	—	—	*	—	—	*
	Groepsvoorlichting	*	**	*	*	—	**	*	**	*
	Massavorlichting	—	**	*	*	—	*	*	**	*
Regelingen overheid	Flapporteren	—	—	*	*	*	*	*	*	*
Landinrichting	Controleren	**	*	**	**	*	**	**	**	*
	Adviseren ruilverkavelingsc.	—	*	—	—	—	*	—	—	—
	Adviseren voorbereidingsc.	**	*	*	**	—	*	—	—	—
	Adviseren ruilverkavelings- of uitvoeringscommissie	—	**	*	**	—	*	—	—	—
	Adviseren Landinrichtingsdienst over: streek-bestemmingsplannen	—	—	—	*	—	—	—	—	—
	beheers-onderhoudsplannen	—	—	*	*	—	—	—	—	—
	boerderijverplaatsing	—	*	*	*	—	—	—	*	—
	landschapszaken	—	—	*	*	—	—	—	—	—
	grondzaken	—	*	*	*	—	—	—	—	—
Overheids- advisering	Overleg met: provinciaal bestuur	—	—	—	*	—	—	—	—	—
	provinciale diensten	—	—	—	*	*	—	—	*	—
	gemeenten	—	—	*	*	—	*	*	*	—
	regionale overheden	—	—	*	*	*	*	*	*	—
Organisaties bedrijfsleven	Provinciale Raad Bedrijfsontwikkeling	**	—	**	*	**	*	**	—	**
	Gewestelijke Raad Landbouwschap	*	—	*	—	—	—	*	—	—
	Standorganisaties	**	*	*	—	*	*	—	*	*
	S.E.V.	—	—	*	*	—	*	—	*	—
	Studieclubs	*	**	—	*	*	**	—	*	**
	Vereniging voor Bedrijfsvoorlichting	**	**	*	*	—	*	*	*	—
	Regionale vaktechnische organisaties	**	*	**	*	**	*	**	**	*
	Landelijke vaktechnische organisaties	—	—	*	—	*	*	—	—	—
	Regionale bedrijfstakorganisaties	—	—	**	—	*	*	*	*	*
	Landelijke bedrijfstakorganisaties	—	—	*	—	**	*	—	*	—
Onderwijs	Onderwijs geven	*	*	—	*	*	**	*	*	—
	Adviseren onderwijsinstellingen	—	—	—	*	*	*	—	*	—
Onderzoek	Adviseren bestuur regionaal onderzoekcentrum	**	*	**	—	**	*	**	*	*
	idem commissie van het centrum	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	Adviseren landelijk onderzoek	**	—	*	*	**	*	—	—	—
Handel & industrie	Overleg	*	*	*	*	*	*	**	**	**
Ministerie Personele zorg	Werkgroepen, commissies e.d.	*	—	*	*	*	*	*	—	—
	Werven/selecteren	**	*	**	*	**	*	**	*	*
	Loopbaan begeleiden	**	**	**	**	**	*	*	**	**
	Supervisie functie-uitvoering medewerkers	**	**	**	**	**	**	*	**	**
Financieel & materieel beheer	Budget bewaken	*	*	*	*	*	*	*	*	—
	Bewaking gebruik materialen	*	*	—	*	—	*	*	*	—

Tabel 8. Overzicht van taken die door consulenten en bedrijfstakdeskundigen (btd) regelmatig worden uitgevoerd.
 Toelichting: betekenis van — : geen der ondervraagden geeft aan deze taak regelmatig uit te voeren.
 ★ : deze taak wordt door minder dan 50% van de ondervraagden uitgevoerd.
 ★★ : deze taak wordt door 50% of meer van de ondervraagden uitgevoerd.

lentschappen zijn vanwege hun dichte spreiding over het landelijk gebied en de raakvlakken tussen rundveebedrijven, grondproblematiek, natuur en landschap, veelal de eerst aangewezen.

Overzien we de tabellen 7 en 8 in hun totaliteit en betrekken we hierbij ook de figuren 23 en 24, dan blijkt dat:

1. De regionale consulentschappen aan hun belangrijkste taakstelling, namelijk het geven van voorlichting nog steeds veel aandacht en tijd besteden.
2. De informerende en adviserende functie van de consulentschappen voor cliëntorganisaties een belangrijke aanvullende taakstelling is.
3. De consulentschappen een herkenbare plaats innemen in de infrastructuur van het overheids- c.q. landbouwbeleid op vooral provinciaal en regionaal niveau.
4. De consulentschappen hiertoe in staat zijn door veel aandacht te schenken aan het onderhouden van contacten met organisaties en instanties in de voorwaardenscheppende en/of kaderscheppende sfeer.
5. Consulentschappen naar bedrijfstak verschillen in de mate waarin zij zich op bepaalde taakgebieden en externe organisaties richten.

18.2 Organisatorische condities voor de uitvoering van de voorlichting

Het geven van voorlichting en het uitvoeren van hiermee samenhangende taken zijn alleen mogelijk indien hiervoor voldoende en de juiste mensen en middelen aanwezig zijn en benut worden. In een voorlichtingsdienst zijn vooral de bijdragen van de mensen essentieel: hun inzet en kwaliteit bepalen in grote mate de resultaten van de voorlichting. Deze resultaten zijn afhankelijk van de wijze waarop in de basisvoorwaarden is voorzien.

Als we hier ingaan op organisatorische condities voor de uitvoering van de voorlichting, dan staan we stil bij:

- de organisatiestructuur, kwantiteit van de formatie (18.2.1),
- de financiële en materiële condities (18.2.2),
- de kennisvoorziening (18.2.3),
- de informatievoorziening (18.2.4) en
- de organisatiecultuur (18.2.5).

18.2.1 Organisatiestructurele condities

Hoofdstuk drie schetst de opbouw van de organisatie van de voorlichtingsdienst. Voor wat de regionale consulentenschappen betreft, kwam het beeld naar voren van gedeconcentreerde organisatorische eenheden die naar geografisch gebied en bedrijfstak zijn georganiseerd.

Hierbij gaat het om 38 consulentenschappen waarvan:

- vier akkerbouwconsulentenschappen,
- tien rundveehouderij-consulentenschappen,
- acht akkerbouw-/rundveehouderijconsulentenschappen,
- tien tuinbouwconsulentenschappen en
- zes varkens- en pluimveehouderijconsulentenschappen.

Op een aantal structuurkenmerken gaan we nu verder in. Opgemerkt moet worden dat we ons oriënteren op de 35 regionale consulentenschappen die bij het hoofdonderzoek betrokken waren.

In tabel 9 zijn enige kenmerken weergegeven van de organisatiestructuur van de consulentenschappen, uitgesplitst naar bedrijfstak.

Tabel 9 geeft aan dat de regionale consulentenschappen nogal verschillen naar de grootte van de formatie. Als we de norm voor de grootte van consulentenschapsformatie, namelijk circa 30, in herinnering roepen, dan blijken nogal wat consulentenschappen hiervan af te wijken.

Een vergelijking tussen de typen consulentenschappen leert dat de tuinbouw en varkens- en pluimveehouderijconsulentenschappen een relatief grote spreiding vertonen in personele bezetting, aantal bedrijfsvoorlichters en voor wat betreft de tuinbouw het aantal specialisten.

Een ander opmerkelijk structureel verschijnsel is geografische situatie, i.c. het aantal provincies waarin consulentenschappen werkzaam zijn. Zeven van de vijfendertig functioneren in meer dan één provincie. De consequentie is dat de provinciegrens-overschrijdende consulentenschappen te maken hebben met meer provinciale directies en provinciaal georganiseerde instellingen van de overheid of bijvoorbeeld Raden voor de Bedrijfsontwikkeling. Van eenduidige indelingscriteria is blijkbaar niet zozeer sprake: de regionale verschillen komen tot uiting in de differentiatie van de structuur van de voorlichtingsdienst.

Een ander structureel kenmerk betreft de interne organisatiestructuur van de regionale consulentenschappen.

Letten we op de grootte van de groepen bedrijfsvoorlichters onder leiding van de bedrijfstakdeskundige (tabel 10) dan blijken de verschillen aanmerkelijk; bovenal is de norm uit 1975 om het aantal bedrijfsvoorlichters per bedrijfstakdeskundige te stellen op vijf, niet volledig toegepast.

Zoals in deel 2 bleek, is de indeling van de regionale consulentenschappen een historisch gegeven. Anno 1980 bleek 83% van de bedrijfsvoorlichters in een rayon werkzaam te zijn, de overige werkten over grotere gebieden, het hele consulentchap of, zelfs, over één of meer provincies.

Overzien we de organisatiestructurele problematiek van de voorlichtingsdienst, dan blijkt zij te bestaan uit twee kernvraagstukken: enerzijds is er de spanning tussen de provinciale indeling en de indeling naar bedrijfstak, anderzijds is er de positie van de rayonopgestelde bedrijfsvoorlichter. De spanning tussen de provinciale en bedrijfstakgewijze opbouw komt niet alleen aan de orde, zoals eerder genoemd, bij de provinciale grensoverschrijdende regionale consulentenschappen. De introductie van de provinciale structuur in 1962/1963 is toentertijd begrijpelijk geweest in het licht van het grote aantal regionale consulentenschappen dat door de landelijke directies moeilijk bestuurbaar was en de algemene tendens in de rijksoverheid, provinciale rijksdiensten te introduceren.

Sindsdien is enerzijds het aantal consulentschappen teruggelopen van 58 naar 38, de formatie aanzienlijk verkleind en de specialisatie in de land- en tuinbouw verder voortgeschreden.

Deze ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de structuur van de regionale consulentschappen vooral in de tuinbouw en intensieve veehouderij minder goed aansluit bij de provinciale bestuursindeling.

Gevraagd naar de beoordeling van deze structuur noemen consulenten, ingenieurs en bedrijfstakdeskundigen die in consulentschappen werkzaam zijn die zich over meer provincies uitstrekken, de volgende nadelen:

- „de relatief hoge overlegkosten”,
- „de gecompliceerde relaties tussen verschillende provinciale directies en de betrokken takdirecties”,
- „de verschillen in de behandelingswijze van de werkzaamheden van de verschillende provinciale directies (bijvoorbeeld de uitvoering van landbouwmaatregelen)”.

Kenmerken	Type consulentschap					Totaal
	Akkerbouw	Rundveehouderij	Akkerb./Rundveeh.	Tuinbouw	Varkens & Pluimv.	
Personele bezetting¹⁾						
11-15	2	—	—	2	2	6
16-20	1	—	—	—	—	1
21-25	—	2	1	1	1	5
26-30	—	2	5	2	—	9
31-35	1	6	1	3	1	12
36-40	—	—	—	—	1	1
41-45	—	—	—	1	—	1
Aantal bedrijfsvoorlichters per consulentschap						
1-5	—	—	—	1	1	2
6-10	3	—	—	1	1	5
11-15	—	4	5	1	1	11
16-20	1	6	2	5	—	14
21-25	—	—	—	1	1	2
26-30	—	—	—	—	1	1
Aantal specialisten per consulentschap						
1-3	—	—	—	—	5	5
4-6	4	7	2	2	—	15
7-9	—	3	5	5	—	13
10-12	—	—	—	1	—	1
13-15	—	—	—	—	—	—
16-18	—	—	—	1	—	1
Aantal provincies waarin consulentschap werkzaam is						
1	3	10	7	6	2	28
2	1	—	—	2	1	4
3	—	—	—	—	2	2
4	—	—	—	1	—	1
Aantal sub-groepen²⁾ consulentschap						
1	1	—	—	2	—	3
2	2	2	2	—	2	8
3	1	8	4	1	1	15
4	—	—	1	1	2	4
5	—	—	—	2	—	2
6	—	—	—	2	—	2
7	—	—	—	1	—	1

Tabel 9. Kenmerken van de organisatiestructuur van de regionale consulentschappen, uitgesplitst naar type.
— exclusief de consulentschappen in Limburg - (n = 35).

¹⁾ De personele bezetting betreft de feitelijke formatie per dienst d.d. 1-1-1979.

²⁾ Hiertoe rekenen we de groepen btd/voorlichters resp. de verschillende produktietakken.

Bedrijfstak	Aantal bedrijfsvoorlichters per bedrijfstakdeskundige			
	1-2	3-4	5-6	7-8-9
Akkerbouw	—	4	5	3
Rundveehouderij	—	7	26	7
Tuinbouw	4	8	9	3
Pluimveehouderij	—	2	1	—
Varkenshouderij	—	1	5	4

Tabel 10. Grootte van de groepen bedrijfsvoorlichters per bedrijfstakdeskundige naar bedrijfstak (n = 89).

Als voordelen van deze structurele vormgeving werden genoemd:

- „de vrijheid om over of naast de provinciale directies te werken” en
- „het bevorderen van een ontwikkeling van de bedrijfstak over het gebied”.

De interne structuur van de regionale consulentenschappen wordt gekenmerkt door de rayonindeling en de opstelling van generalistische bedrijfsvoorlichters onder leiding van een bedrijfstakdeskundige. In de rundveehouderij, akkerbouw en intensieve veehouderij zijn de bedrijfstakdeskundigen verantwoordelijk voor de zorg voor de voorlichting in een bedrijfstak. In de tuinbouw zijn er bedrijfstakdeskundigen die binnen de tuinbouwsector zorg dragen voor de voorlichting ten behoeve van meer deelsectoren, zoals de opengronds groenteteelt, de glasgroente, de boomteelt, de fruitteelt, de bloementeelt of champignoneteelt.

De verschillen tussen deze deelsectoren en, vooral, de sterke specialisatie in de tuinbouw hebben geleid tot een vraag naar bedrijfsvoorlichting die naar deelsector gespecialiseerd is. Deze vraag is in sommige consulentenschappen meer gehonoreerd dan in andere, afhankelijk van de personele mogelijkheden en regionale situatie. Toenemende specialisatie gaat direct gepaard met een vergroting van het gebied waarin de gespecialiseerde bedrijven voorkomen. Deze ontwikkeling zet bijgevolg de rayonindeling onder druk.

Gevraagd naar het oordeel over de wenselijkheid van de rayonindeling, blijkt in het antwoord dat 77% van de consulenten, 82% van de bedrijfstakdeskundigen en 66% van de bedrijfsvoorlichters deze indeling als gewenst of zeer gewenst beschouwt, 20% van de consulenten, 12.4% van de bedrijfstakdeskundigen en 12% van de bedrijfsvoorlichters vinden de rayonindeling ongewenst of zeer ongewenst. De overigen vinden het noch gewenst noch ongewenst of hebben geen mening. Degenen die de rayonindeling niet wensen blijken vooral in de tuinbouw werkzaam te zijn.³⁸⁰⁾

Opmerkelijk was echter dat ook drie van de zeven consulenten in de gecombineerde akkerbouw/rundveehouderij-consulentenschappen een rayonindeling ongewenst vonden.

Samengevat blijkt de organisatiestructuur van de voorlichtingsdienst niet op een eenduidige leest geschoeid te zijn. De provinciale structuur en de structuur van de regionale consulentenschappen sluiten niet volledig op elkaar aan, de formatie van de consulentenschappen is niet gestoeld op de norm die hiervoor in 1975 opnieuw werd vastgesteld, de specialisatie en differentiatiegraad van de consulentenschappen vertoont nogal verschillen, de grootte van de groepen bedrijfsvoorlichters onder leiding van de bedrijfstakdeskundige luistert niet erg nauw naar de normen uit 1975 en de rayongewijze opstelling van de bedrijfsvoorlichters blijkt vooral in de tuinbouw op problemen te stuiten.

18.2.2 De financiële en materiële condities

Elk consulentenschap heeft voor de reis- en verblijfkosten een jaarlijks budget. Dit budget wordt op basis van vuistregels en in de tijd gegroeide ervaringsfeiten verdeeld over de medewerkers in een consulentenschap. Naast dit budget zijn er kleine budgetten voor publicaties en representatie. Het directe beheer over deze middelen voert de respectievelijke Hoofdingenieur-directeur van de Provinciale Dienst voor de Bedrijfsontwikkeling.

Het gebruik van materiële voorzieningen ten behoeve van de voorlichting is onderhevig aan ontwikkelingen in de audio-visuele sector. Zo krijgt tegenwoordig de dia of de film minder aandacht, terwijl de „overhead”-projector zeer in trek is. Elk consulentenschap beschikt over een of meer van deze voorzieningen.

Daarnaast beschikken de consulentenschappen in meer of mindere mate over technische hulpmiddelen zoals meetapparatuur, kantoormiddelen, literatuur en, natuurlijk, kantooruimte.

De vraag in hoeverre deze middelen door de betrokkenen als in voldoende mate aanwezig, werden beschouwd, leverde in 1979 o.a. als resultaat op dat in dertig van de vijfendertig consulentenschappen

behoefte bleek te zijn aan voorlichtingsmiddelen, in acht en twintig consulentschappen geklaagd werd over ruimte en/of kantooruitrustingsproblemen en in vier en twintig consulentschappen een tekort werd gesignaleerd aan reis- en verblijfskostenkrediet.³⁸¹⁾

18.2.3 De kennisvoorziening

Een zeer belangrijke bron voor het geven van voorlichting is kennis op technisch, economisch en sociaal terrein.

Aan consulenten en bedrijfstakdeskundigen is gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat de kennis in het consulentschap op voldoende peil staat.

Altijd voldoende kennis is er volgens 12% van de bedrijfstakdeskundigen en 23% van de consulenten.

Vaak wel voldoende kennis is er volgens 79% van de bedrijfstakdeskundigen en 69% van de consulenten. Soms wel, soms niet voldoende kennis is er volgens 9% van de bedrijfstakdeskundigen en 6% van de consulenten. Vaak geen voldoende kennis is er volgens één consulent.³⁸²⁾

Gevraagd naar de soorten kennistekorten blijken vooral de volgende velden genoemd te worden:

- techniek,
- algemene ontwikkeling in de bedrijfstak,
- bedrijfsconomie en fiscale zaken,
- planologie en milieu,
- voorlichtingskunde en management.³⁸³⁾

Deze bevindingen uit 1979 geven weer dat de technisch-economische ontwikkelingen in de bedrijfstakken en hun externe effecten voor wat betreft de planologische en milieutechnische aspecten, blijkbaar veel vragen oproepen, niet alleen in de bedrijfstakken zelf maar ook in de voorlichtingsdienst.

18.2.4 De informatievoorziening

Een organisatie is niet alleen te typeren naar de specifieke kennis waarover beschikt moet worden om haar diensten te kunnen leveren, maar ook naar de informatievoorziening. Hieronder wordt verstaan de mate waarin de betrokkenen voorzien in hun eigen informatiebehoefte en in die van anderen. In het onderzoek is dit begrip geïndiceerd naar de mate waarin de betrokken consulenten, bedrijfstakdeskundigen en bedrijfsvoorlichters van mening waren in voldoende mate geïnformeerd te worden door anderen in het consulentschap.

In tabel 11 is het percentage van de voornoemde categorieën weergegeven, dat meent vaak of altijd in voldoende mate geïnformeerd te worden.

Tabel 11 geeft aan dat, gemeten over alle consulentschappen, 46.1% van de bedrijfsvoorlichters vindt door collega's bedrijfsvoorlichters vaak of altijd voldoende geïnformeerd te worden.

96.6% van de bedrijfstakdeskundigen geeft aan dat zij vaak of altijd voldoende geïnformeerd worden door collega's bedrijfstakdeskundigen. Dit is niet zo verwonderlijk in het licht van het aantal bedrijfstakdeskundigen per consulentschap ten opzichte van het aantal bedrijfsvoorlichters.

Naast de horizontale communicatie is de verticale communicatie van belang. Tabel 11 geeft aan dat, verhoudingsgewijs, een hoger percentage bedrijfstakdeskundigen dan bedrijfsvoorlichters van mening is vaker of altijd voldoende geïnformeerd te worden door bedrijfsvoorlichters, respectievelijk bedrijfstakdeskundigen.

Tevens geeft de tabel aan dat, verhoudingsgewijs, een hoger percentage consulenten dan bedrijfstakdeskundigen vaak oordeelt of altijd voldoende geïnformeerd wordt door bedrijfstakdeskundigen respectievelijk consulent.

De communicatieve afstand tussen de bedrijfsvoorlichters en consulent komt tot uiting in het percentage bedrijfsvoorlichters en consulenten dat zich over de communicatie uitspreekt.

De conclusie luidt dat de verticale communicatie door het hiërarchisch hoger geplaatste niveau positiever wordt beoordeeld dan door het lager geplaatste niveau.

De horizontale communicatie tussen bedrijfsvoorlichters wordt relatief minder gunstig beoordeeld dan die tussen bedrijfstakdeskundigen.

	Geïnformeerd door:		
	Bv	Btd	Cons.
Bedrijfsvoorlichter (Bv) (n = 422)	46.1	72.9	49.9
Bedrijfstakdeskundige (Btd) (n = 88)	88.8	96.6	78.5
Consulent (Cons.) (n = 35)	71.5	91.5	n.v.t.

Tabel 11. Percentage van medewerkers in de consulentschappen dat vaak of altijd voldoende geïnformeerd wordt door collega's.

18.2.5 Organisatieculturele condities

Elke organisatie heeft haar eigen cultuur, een eigen patroon van waarden, normen, doeleinden en verwachtingen die van invloed zijn op het gedrag van mensen in die organisatie. Zo'n cultuur ontstaat geleidelijk: in een organisatie als de voorlichtingsdienst ontstaat er een zekere convergentie van waarden en normen, bevorderd door de gelijke sociale afkomst, opleiding, beroepshouding en mentaliteit van de mensen die daarin werkzaam zijn en niet in het minst de werving en selectie.

De cultuur in een regionaal consulentschap indiceren we naar de beroepsoriëntatie. Dit begrip duidt op de wijze waarop een medewerker in een consulentschap zijn rol definieert. Blau en Scott maken hierbij een onderscheid tussen een professionele en een bureaucratische oriëntatie:³⁸⁴⁾ professionalisme duidt op een cliënt-gerichte houding, grote aandacht voor professionele kennis- en vaardighedenontwikkeling, een groot belang bij zelfcontrole en zelfstandigheid en het refereren van het eigen gedrag aan dat van collega's. 'n Bureaucratische oriëntatie munt uit in aandacht voor gezagsverhoudingen, programma's, procedures en het refereren aan de interne organisatorische spelregels. Gouldner trof in empirisch onderzoek aan dat een sterke professionele houding een samenhang vertoont met een lage loyaliteit aan de eigen organisatie.³⁸⁵⁾ Deze bevinding wijst op het belang van het dominante patroon van waarden en normen in een organisatie voor haar dienstverlening.

In het onderzoek is aan consulenten en bedrijfstakdeskundigen eerst gevraagd naar de mate waarin zij zich bij een aantal aangelegenheden betrokken voelen. In tabel 12 is het percentage consulenten en bedrijfstakdeskundige aangegeven dat uitspreekt zich (erg) sterk betrokken te voelen bij in- en externe zaken respectievelijk groepen.

Tabel 12 laat zien dat consulenten zich (erg) sterk betrokken voelen bij het beleid van het consulentenschap, het eigen werk en dat van hun medewerkers. Lager in de prioriteit liggen het beleid van het departement en de voorlichtingsdienst respectievelijk de aangelegenheden met betrekking tot de land- en tuinbouw. Relatief meer bedrijfstakdeskundigen voelen zich sterk betrokken bij hun eigen werk, het beleid van het consulentschap, de medewerkers in het consulentschap en het teamwork.

Relatief minder bedrijfstakdeskundigen voelen zich sterk betrokken bij het beleid van de voorlichtingsdienst en het Ministerie en de ontwikkelingen in de land- en tuinbouw respectievelijk het welzijn van boeren en tuinders. De prioriteitsvolgorde ligt dus betrekkelijk gelijk voor consulenten en bedrijfstakdeskundigen. In de zin van de onderscheiding van Blau en Scott lijkt een organisatie gerichte verhouding sterker naar voren te komen dan een op de cliënt gerichte houding.

Het is interessant deze gegevens te plaatsen naast resultaten van Bos en Burger naar de betrokkenheid van bedrijfsvoorlichters in drie rundveehouderijconsulentschappen.³⁸⁶⁾ Hierbij bleek dat de bedrijfsvoorlichters sterker betrokken zijn bij de boeren en hun bedrijven dan bij het consulentschap. Relatief belangrijk vonden de bedrijfsvoorlichters het oordeel van de boeren. Hierna volgden bedrijfstakdeskundigen, consulent, collega's en anderen. Uit de bovengenoemde resultaten volgt de conclusie dat consulenten en bedrijfstakdeskundigen sterker refereren naar en zich betrokken voelen bij de interne consulentschapsaangelegenheden en de bedrijfsvoorlichters zich wat sterker betrokken voelen bij de doelgroep van de voorlichting: de boeren en tuinders.

18.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is aangegeven welke taken de voorlichtingsdienst verricht en op wie zij zich richt. Gebleken is dat niet alleen boeren en tuinders tot de cliëntèle van de regionale consulentschappen gerekend mogen worden. De voorlichtingsdienst maakt blijkbaar nadrukkelijk deel uit van de infrastructuur van beleidsvorming en -uitvoering in de land- en tuinbouw. De uitgebreide taakstelling komt nadrukkelijk tot uiting in de taken van de voorlichters en het managementkader, die sterk extern gericht zijn. De

Zich (erg) sterk betrokken voelen bij:	consulenten	bedrijfstakdeskundigen
het beleid van het consulentschap	97.1	82.0
het beleid van de voorlichtingsdienst	71.4	47.2
het beleid van het Ministerie	11.4	5.6
de ontwikkelingen in de land- en tuinbouw	74.3	61.8
het welzijn van de boer en tuinder	54.3	47.2
het teamwork in het consulentschap	82.9	75.3
het eigen werk	88.6	88.8
de mensen met wie men in het consulentschap werkt	77.1	74.2

Tabel 12. % consulenten en bedrijfstakdeskundigen dat zich (erg) sterk betrokken voelt bij in- en externe groepen en/of zaken.

uitvoering van de taken stelt organisatorische eisen. In het onderzoek dat in 1979 gehouden werd, bleek dat de organisatiestructurele bedding van de voorlichtingsdienst door veel dimensies bepaald werd. Deze differentiatie in de structurele vormgeving is in het licht van het bovenstaande niet eens zo verwonderlijk: zij hangt ten nauwste samen met de differentiatie in de land- en tuinbouw, de wereld van op de landbouw gerichte organisaties en overheden.

De dynamiek in de agrarische ontwikkeling, gekoppeld aan de voornoemde differentiatie legt een zware druk op de vervulling van andere organisatorische condities, zoals de beschikbaarheid van de financiële en materiële middelen, de aanwezigheid van voldoende kennis en kwaliteit en een geschikte organisatiestructuur, zo blijkt uit het onderzoek van 1979.

Tegen deze achtergrond is de vraag naar een geschikt besturingsregiem alleszins begrijpelijk. Want hoe kan de vergevorderde differentiatie nog met een bepaalde vorm van integratie worden opgevangen en op welke manier kan de besturing van de voorlichting zo vorm worden gegeven dat van voorlichting als instrument van landbouwbeleid nog sprake kan zijn?

Op de bestuurlijke aspecten gaat hoofdstuk 19 verder in.

Hoofdstuk 19. DE BESTURING VAN DE VOORLICHTINGSDIENST

Besturen van een organisatie vindt niet alleen op de „werkvloer” of in de directiekamer plaats. Besturen is ook niet alleen een taak van de afdelingshoofden, managers en directeuren. Met het besturen zijn alle mensen in een organisatie in meer of mindere mate bezig. Veel detailbeslissingen worden door uitvoerend personeel zelf genomen. Dit geldt zeker voor een voorlichtingsdienst die in zo sterke mate steunt op de kwaliteiten van de voorlichters die, zoals we hiervoor zagen, veelal in hun eigen rayon hun eigen cliëntèle bedienen op een wijze die de man of vrouw eigen is. Het zou dan ook een vergissing zijn te menen dat besturen van een voorlichtingsdienst zou impliceren dat alle detailbeslissingen aan de voorlichter onttrokken zou moeten worden of dat alle voorlichtingsactiviteiten het voorwerp zouden moeten zijn van zeer uitgebreide plannen en planningen. Het zal er eerder om gaan dat het besturen van een voorlichtingsdienst zo wordt vormgegeven dat de gewenste resultaten worden bereikt, in de zin zoals aan het begin van hoofdstuk 18 beschreven: het bevorderen van de kwaliteit van het ondernemerschap.

Besturen naar maat is dus het uitgangspunt. In dit hoofdstuk zullen we op basis van resultaten van het onderzoek dat in 1979 werd gehouden, ingaan op de probleemstelling, zoals in hoofdstuk 16 genoemd. We gaan bij deze studie uit van de organisatie van het Ministerie van Landbouw en Visserij, zoals deze was tijdens het onderzoek in de periode 1979-1980. De opbouw van het hoofdstuk ziet er dan als volgt uit:

19.1 Landelijke en provinciale bestuurlijke kaders voor de regionale consulentenschappen.

19.2 De besturing van de regionale consulentenschappen.

19.3 De bestuurlijke effectiviteit van de regionale consulentenschappen.

19.4 Naar verklaringen van de bestuurlijke effectiviteit.

19.5 Conclusies.

19.1 De landelijke en provinciale bestuurlijke kaders voor de regionale consulentenschappen

Omdat deze studie zich concentreert op de regionale consulentenschappen is de vraag aan de orde binnen welke kaders zij functioneren. Kaders die door landelijke en provinciale directies voor het functioneren van de consulentenschappen gesteld zijn.

In het hiernavolgende wordt ingegaan op:

1. het beleidskader voor de vervulling van de strategische opgave van de regionale consulentenschappen (19.1.1) en
2. het kader voor het personeelsbeheer van de regionale consulentenschappen (19.1.2).

19.1.1 Het landelijk en provinciaal beleidskader

Het Departement van Landbouw en Visserij beschikt voor de ontwikkeling en uitvoering van het landbouwbeleid over een aantal beleidsinstrumenten zoals wetgeving, subsidiëring, landbouwonderwijs, landbouwkundig onderzoek of landbouwvoorlichting.

Landbouwvoorlichting aanmerkend als beleidsinstrument betekent dat afhankelijk van een groot aantal factoren – zie deel twee, hoofdstuk 14 – begrotingsmiddelen aan het instrument worden toegekend.

In het licht van de vervulling van de strategische opgave zijn twee processen aan de orde:

- a) het proces van begrotingsvoorbereiding en -vaststelling en
- b) het proces van de vorming en vaststelling van een voorlichtingsbeleid.

Ad a. De voorlichtingsbegroting

In het licht van de regeringsverklaring en de daarin voorkomende beleidsuitgangspunten van het kabinet worden meerjarenramingen opgesteld die het parlement een beeld geven van de geraamde ontwikkeling van de uitgaven voor de vier op het begrotingsjaar volgende jaren.

Op het Ministerie van Financiën worden de meerjarenramingen voorbereid, de additionele ruimte aangegeven en een beoordeling gemaakt van het uitgaventotaal. De conclusies terzake legt de bewindsman van Financiën voor aan de ministerraad. Deze ramingen die voortschrijdend per jaar opnieuw worden gezien en eventueel gewijzigd, komen in de ministerraad aan de orde en leiden tot meerjarenafspraken. Deze afspraken bestaan voor elke departementale begroting, homogene uitgavengroepen en subgroepen van begrotingsartikelen.

Hierna volgt de vaststelling in de raad. Deze beslissing dient als richtlijn voor de departementale begrotingsvoorbereiding.

De Directie Bedrijfsstructurele Aangelegenheden (B.S.A.), berekent intussen de verwachte uitgaven voor het komend jaar in het licht van de meerjarenraming. De resultaten hiervan worden in ambtelijk overleg tussen de Directies B.S.A., Akker- en Tuinbouw en Veehouderij/Zuivel, het Directoraat-Generaal voor de Landbouw en Voedselvoorziening en de Directie Financieel-Economische Zaken besproken en beoordeeld. Bij deze beoordeling spelen prioriteiten en posterioriteiten een duidelijke rol. Uit het

vervolg volgen de voorlopige begrotingscijfers die de minister van Landbouw en Visserij aan zijn collega van Financiën doet toekomen.

De inspecteurs van Financiën entameren vervolgens een onderhandelingsronde waarin een aantal specifieke voorstellen scherp tegen het licht worden gehouden. Onder bepaalde omstandigheden spreekt „Financiën” zich uit over inhoudelijke voorkeuren met betrekking tot de prioriteiten en posterioriteiten.

Komen de ambtelijke vertegenwoordigers niet tot overeenstemming dan vindt overleg op het niveau van de bewindslieden plaats, zo mogelijk op bilaterale basis en zo nodig in de ministerraad.

Op het moment dat de begroting voor de voorlichtingsdienst in het kader van de rijksbegroting is vastgesteld, vindt de allocatie van middelen aan de provinciale directies plaats. Deze allocatie geschiedt op basis van de begrotingsvoorstellen die door deze directies in de bereidingsfase zijn opgesteld voor de Directie BSA en de uiteindelijke begrotingsruimte die is vastgesteld. Hierbij gaat het om loonkosten en om kostenfactoren, zoals het reis- en verblijfvergoedingenbudget, waarvoor de Rijksdienst voor het wegverkeer en de departementale afdeling vervoer de normen aangeven; verder is er het budget voor materiële voorzieningen (de zogenaamde vaste kosten voor gebouwen, licht, water en verwarming waarvoor ook interdepartementale kaders bestaan) en het publicatiebudget dat op grond van een voordeelsleutel door de Directie BSA over de provincies wordt verdeeld. Kortom de Directie BSA kan specifiek invloed uitoefenen op het beheer van de voornoemde budgetten, de hoogte ervan wordt departementaal vastgesteld binnen de algemene begrotingsruimte. Op hun beurt hebben de provinciale directies ten behoeve van de regionale consulentenschappen een louter bewakende rol met betrekking tot uitgave en een signalerende rol met betrekking tot de noodzakelijke voorzieningen.

Ad b. Het voorlichtingsbeleid

Het proces van de vorming en vaststelling van een voorlichtingsbeleid in het licht van de financiële middelen verliep in de jaren 1979-1980 nog op landelijk niveau op een zeer bescheiden wijze. De algemene beleidsvoornemens van het Ministerie van Landbouw en Visserij kwamen in de Memorie van Toelichting bij de begroting aan de orde. Hierin werd verwezen naar de nota Voorlichting in de Land- en Tuinbouw, voorbereid door de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw (zie paragraaf 13.2). De brief van de bewindsman bij de nota hield een aantal beleidsuitgangspunten in over de functie van de voorlichting, de financiering, de programmering, de formatie en de samenwerking met andere diensten en organisaties. Indicaties voor de bepaling welke voorlichting aan welke groepen boeren en tuinders de voorkeur verdiende, gaf noch de nota noch de brief aan. Integendeel: dergelijke uitspraken moesten op provinciaal niveau in de regionale consulentenschappen en de Provinciale Raden voor Bedrijfsontwikkeling worden geformuleerd en vastgesteld.³⁸⁷⁾

De voorbereiding van deze brief en de nota waren, voorzover het de landelijke directies betrof, in handen gelegd van de Directie BSA en in tweede instantie de Directies Akker- en Tuinbouw en Veehouderij/Zuivel.

De in de brief gemelde voornemens waren niet vertaald in een voorlichtingsbeleidsplan, simpel genoeg, omdat een dergelijke landelijke planning niet bestond. Een Meerjarenbeleid voor de voorlichting ontbrak dus evenzeer. De beïnvloeding van het voorlichtingsaanbod geschiedde op landelijk niveau, dus door de toewijzing van het budget en de kwalitatieve en kwantitatieve formatie, het uitvaardigen van algemene richtlijnen met betrekking tot het beheer, de uitvoering en verslaglegging en de bepaling van de organisatiestructuur.

Uit het onderzoek bij de drie landelijke directies kwam naar voren dat de betrokken directieleden de wenselijkheid van het ontwikkelen van een voorlichtingsbeleid op langere termijn in algemene zin onderstrepen. Aanzetten in deze richting waren het tot stand brengen van een meerjarenplan voor de landbouwvoorlichting dat in december 1981 verscheen. Hieraan parallel verschenen in de zogenaamde bedrijfstakvisies, die onder leiding van de Directies Akker- en Tuinbouw respectievelijk Veehouderij/Zuivel tot stand kwamen, speciale paragrafen waarin de voorlichtingskaders werden geschetst.

Op provinciaal niveau werd op verschillende wijze vorm gegeven aan het vormen van een voorlichtingsbeleid.

Op de rijke schakering aan vormen gaan we wat dieper in omdat zij directer kaderscheppend zijn voor de voorlichting in de regionale consulentenschappen.

Gelet op de situatie in 1980 zoals in het hoofdonderzoek aangetroffen, bleken er vijf verschillende voorlichtingskaders te bestaan:

1. In sommige provincies bestond een provinciaal voorlichtingsprogramma, dan wel waren er voorlichtingsprogramma's van de afzonderlijke consulentenschappen waarover provinciaal overleg plaatsvond.
2. In de tweede plaats waren in een aantal provincies door de Provinciale Raden voor de Bedrijfsontwikkeling zogenaamde structuurnota's uitgebracht.
3. In de derde plaats waren er in sommige provincies provinciale takvisies ontwikkeld.

4. In de vierde plaats waren er in sommige provincies deelrapporten geschreven over ontwikkelingen in de regio c.q. een bedrijfstak ten behoeve van bijvoorbeeld streek- of bestemmingsplannen.
5. In de vijfde plaats bestonden er in sommige provincies aparte nota's of rapporten over probleemgebieden of groepen, zoals over de middenbedrijven.

Alleen in het eerste geval is van voorlichtingsbeleid sprake. Alle andere gevallen betreffen korte of langere termijnvraagstukken en ontwikkelingen die meer of minder aandacht dienen te krijgen, in welk verband aan voorlichting impliciet gedacht werd.

Voorbeelden van dergelijke uitspraken zijn:

- „Aandacht voor vermindering van beschadiging bij het rooien en oogsten is gewenst”.
- „Een betere coördinatie van de activiteiten en aanpassing van de organisatie op het terrein van de veeverbetering ... is zowel plaatselijk, provinciaal als landelijk zeer gewenst”.
- „De ontwikkeling van goedkope, doelmatige, weinig arbeidvragende bedrijfsgebouwen is noodzakelijk”.³⁸⁸⁾

Wat betreft de provinciale voorlichtingsprogramma's bleken deze slechts in twee provincies aanwezig. Bekijken we deze programma's meer in detail dan blijkt het volgende. De doelstellingen zijn in feite *beleidswensen* of algemene verwachtingen. Voorbeelden hiervan zijn:

- „In de rundveehouderij zullen de middenbedrijven een groter beroep op onze diensten doen”.
- „De specialisten zullen meer tijd vrij moeten maken voor instructie en informatie van de bedrijfsvoorlichters”.

De looptijd van het programma is één jaar. De *procedure* voor het tot stand brengen van het programma is voor beide provincies niet gelijk:

- in de ene provincie stellen HID en consultants globale hoofdlijnen op die hun uitwerking vinden in de afzonderlijke consulentenschappen, veelal in samenspraak met de betrokken commissie van de Provinciale Raad; de structuur-ingenieur maakt vervolgens een ontwerpprogramma dat eerst de HID-consulentenvergadering en vervolgens de Raad passeert;
- in de andere provincie pleegt de structuur-ingenieur overleg met hoofden voorlichtingszaken van de consulentenschappen en de hoofden van de SEV, op basis van door hen geleverde ideeën, vervolgens vindt overleg plaats tussen hoofden SEV en het provinciale team van HID en consultants om de hoofdlijnen vast te stellen voor de afzonderlijke programma's; de Raad bekrachtigt daarna het programma.

In het eerste geval is meer sprake van een „top-down”, in het laatste geval meer van een „bottom-up”-benadering.

De *beoordeling* van de procedure en de inhoud van programma's door de betrokkenen is niet onverdeeld gunstig. In de eerstgenoemde provincie merkt men op dat de hoofdlijnen onduidelijk zijn, de procedure tekort schiet en de relatie met de voorlichtingsprogramma's niet duidelijk is. Oorzaken hiervan zijn volgens betrokkenen:

- het afwezig zijn van operationele doelstellingen en een beleidsvisie op provinciaal niveau,
- de verschillen in opzet en procedure tussen de consulentenschapsprogramma's zodat zelfs een samenvatting en daaruit af te leiden hoofdlijnen moeilijk is te formuleren,
- een onvoldoende betrokkenheid van de consulentenschappen bij het opstellen van een provinciaal programma en
- een onvoldoende bewaking van de voortgang en het resultaat van het programma.

In de andere provincie achten sommigen het voorlichtingsprogramma een zinvolle zaak, temeer omdat de SEV bij het programma-ontwerp is betrokken, anderen laten echter weten dat het programma niet meer is dan een optelsom van de afzonderlijke voornemens van de consulentenschappen.

In de overige provincies vindt jaarlijks in de Provinciale Raden voor de Bedrijfsontwikkeling minimaal één bespreking plaats van de *voorlichtingsprogramma's* van de afzonderlijke consulentenschappen. De aard van deze besprekingen lopen per provincie nogal wat uiteen: in sommige provincies zijn zij feitelijk „hamerstukken”, terwijl in andere provincies aandacht wordt geschonken aan specifieke problemen waarop het voorlichtingsprogramma zich richten wil; in weer andere provincies zijn aan de bespreking van het programma inleidingen gekoppeld over het wel en wee in één of meer takken.

De *betekenis* van dergelijke besprekingen is deels van formele aard, omdat volgens de taakstelling van de Raad, daar de officiële vaststelling van de voorlichtingsprogramma's geschiedt.

Het *oordeel* over deze besprekingen door HID's en consultants is veelal neutraal: het programma is immers de facto definitief, maar verdient een officiële bekrachtiging van de Raad.

Overzien we dan de vervulling van de opgave van de Provinciale Directies voor de Bedrijfsontwikkeling om een voorlichtingsbeleid te ontwikkelen in het licht van de centraal vastgestelde middelen dan blijkt er op provinciaal niveau geen sprake te zijn van beleidsplannen die richtinggevend zijn voor de voorlichting. Met andere woorden de afwezigheid van een landelijk kader voor het voorlichtingsbeleid blijkt zich ook op provinciaal niveau voort te zetten.

De bevindingen in deze paragraaf laten de volgende conclusies toe:

1. Van een nadrukkelijke afstemming van doeleinden en middelen met betrekking tot het te realiseren voorlichtingsaanbod is op landelijk en provinciaal niveau geen sprake.
2. De voorlichtingsbehoefte wordt noch op landelijk noch op provinciaal niveau nader gespecificeerd.
3. De mogelijkheden voor het voorlichtingsaanbod worden noch landelijk noch provinciaal geanalyseerd.
4. De benutting van de middelen wordt landelijk beïnvloed door de budgettaire ruimte, de hiermee in verband staande kwalitatieve en kwantitatieve begrotingsformatie, richtlijnen voor de organisatiestructuur en het functioneren van de medewerkers.

19.1.2 Het landelijk en provinciaal beheerskader

Het landelijk en provinciaal beheerskader geeft aan binnen welke kaders in de voorziening van en de zorg voor het personeel wordt voorzien. Enerzijds gaat het dan om de vraag hoe, gegeven de algemene financiële en personele middelen, een antwoord wordt gegeven op de vraag welk personeel met welke kwaliteiten gewenst zijn.

Anderzijds gaat het om de vraag binnen welke kaders de beschikbaarheid van het personeel verzorgd wordt, i.c. binnen welke kaders de werving en selectie plaatsvindt, de introductie-, opleidings- en loopbaanbegeleidingsactiviteiten worden verricht en de beloningssystematiek vorm is gegeven. De vaststelling van de kwantitatieve en kwalitatieve personeelsformatie is gecentraliseerd.

De vaststelling van de grootte van de formatie geschiedt op basis van de Voorlichtings Behoeftige Eenheid (VBE) die ongeveer overeenkomt met 300 bedrijven met minimaal 60 standaardbedrijfseenheden en verder gecorrigeerd wordt voor de spreiding van bedrijven per tak en specifieke knelpunten in een regio respectievelijk bedrijfstak. Naast de VBE zijn er in het verleden voor de bepaling van de omvang van de consultantschappen wenselijkheden geformuleerd, zoals:

- de gewenste omvang van circa 30 personen en
- de gewenste verhouding tussen het aantal bedrijfsvoorlichters en niet-bedrijfsvoorlichters, zijnde 1:1.

Bovengenoemde normen worden met souplesse gehanteerd. De besluitvorming terzake is gecentraliseerd. Elke vacature leidt in de coördinatievergadering van de Directies Akker- en Tuinbouw, Veehouderij/Zuivel en Bedrijfsstructurele Aangelegenheden tot een beslissing over handhaven, verschuiven of opheffen. Dergelijke beslissingen worden voorbereid in onderling overleg tussen de hoofdafdeling Beheer van de Directie BSA en de betrokken beleidsdirectie.

De vaststelling van de kwaliteit van de formatie is een uitvloeisel van de historische ontwikkeling van de voorlichtingsdienst. In deel twee hebben wij dienaangaande beschreven hoe de opbouw van de voorlichtingsdienst en haar formatie tot stand is gekomen.

De *werving* van personeel voor de ontstane en te vervullen vacatures loopt centraal via de Directie Bedrijfsstructurele Aangelegenheden die op een interne werving een externe werving kan laten volgen. Hiertoe wordt de Directie Personeelszaken en de Rijkspsychologische Dienst ingeschakeld, zoals te doen gebruikelijk in het kader van het overheidspersoneelsbeleid.

De *selectie* van personeel kent verschillende behandelingswijzes: benoemingen boven schaal 93 (boven het middelbare niveau) zijn een voornamelijk departementale aangelegenheid. Consultants en ingenieurs worden geselecteerd door de drie landelijke directies gehoord hebbende de voorkeuren van de HID's, en, eventueel, het provinciale en/of regionale bedrijfsleven.

Het middelbare en lagere personeel in de consultantschappen wordt voorzover het de personeels-technische selectie betreft, begeleid door het Hoofd Algemene Zaken van de provinciale directie. De behandeling van de selectie ligt overigens in handen van de regionale consultant. Hierbij is sprake van enige speelruimte: besloten kan worden vooraf een programma van eisen op te stellen, hierbij de staf en/of alle medewerkers van het consultantschap te betrekken, gezamenlijk te streven naar overeenstemming dienaangaande en een procedure vast te leggen voor de sollicitatiegesprekken (wie deze voert, op welke punten gelet moet worden, welke informatie gegeven en gevraagd moet worden, hoe de verslaglegging van het gesprek zal zijn, e.d.). Uit de interviews is echter gebleken dat van uniformiteit in de behandeling van de selectieprocedure geen sprake is: de wijze waarop de selectie plaatsvindt is afhankelijk van de aard van de functie, de afspraken die met het Hoofd Algemene Zaken wor-

den of zijn gemaakt, de invloed van het bedrijfsleven en de aard van de besluitvorming en de besluitvormers in het consulentenschap.

Voor de *introdactie* van nieuwe medewerkers geldt grosso modo hetzelfde: afhankelijk van de aard van de functie, de achtergronden van de nieuwe medewerker, de snelheid waarmee hij operationeel moet zijn, de mogelijkheden voor een introductieprogramma in het consulentenschap en de houding van de leiding van het consulentenschap terzake, krijgt een nieuwe medewerker een al of niet lange, goed afgevoegen en opgebouwde introductie.

Een landelijke introductie bestaat voor de categorie van ingenieurs. Daarnaast zijn er landelijke en provinciale introductiebijeenkomsten voor de overige nieuwe medewerkers van de regionale consulentenschappen.

Landelijke en provinciale kaders voor *loopbaanbegeleiding en -ontwikkeling* ontbreken. Wat zich onder bepaalde omstandigheden hiervoor wel leent, zijn de vanuit het algemene personeelsbeleid voorgescreven tweejaarlijkse beoordelingsgesprekken die eerst intern binnen het consulentenschap en vervolgens in aanwezigheid van een personeelsbeoordelingsadviseur c.q. personeelsconsulent plaatsvinden.

De *arbeidsvoorwaarden* voor het personeel van de voorlichtingsdienst zijn geregeld conform de regelingen voor het overheidsperoneelsbeleid.

De *opleiding* en vooral de *bijbscholing* van de medewerkers in de regionale consulentenschappen is voor een voorlichtingsdienst een zeer belangrijke functie. Want de uiteindelijke voorlichtingsboodschappen zullen in belangrijke mate gevoed worden door de aanwezige of ter beschikking te stellen kennis en informatie, die – zoals we in hoofdstuk drie zagen – in belangrijke mate gebaseerd zijn op resultaten van onderzoek en ervaring. De kaders voor de doorstroming van onderzoeksresultaten naar de regionale consulentenschappen bestaan uit de bijdragen die onderzoekinstellingen, proefstations en CAD's leveren aan de vorming van consulenten, ingenieurs, specialisten en bedrijfstakdeskundigen op de respectievelijke kennisgebieden. De inhoudelijke kaders zijn niet geformaliseerd in de zin van systematisch opgestelde vormings- of bijscholingsplannen. Veelal vindt overdracht plaats tijdens regulier voorkomende vergaderingen of studiedagen.³⁸⁹⁾

Samengevat, blijken er landelijke en deels provinciale kaders te bestaan voor de behandeling van de personele functie. Deze kaders conditioneren de speelruimte voor de regionale consulentenschappen met betrekking tot de personele aangelegenheden. Is de landelijke en provinciale aandacht voor de vervulling van de strategische besturing gering, dit kan niet gezegd worden van de aandacht voor de vervulling van de middelenbesturing. De specificatie van de personele, materiële en financiële middelen op landelijk en deels provinciaal niveau, laat de regionale consulentenschappen wat dat betreft nog weinig keus.

19.2 De besturing van de regionale consulentenschappen

Hiervoor zagen we dat de besturing van de voorlichting in de regionale consulentenschappen wordt beïnvloed door kaders en regelingen. Zij beperken en geven ook richting aan het bestuurlijk en uitvoerend gebeuren in de consulentenschappen.

Vanuit de bestuurlijke theorie is er dan ook geen sprake van dat consulentenschappen capaciteiten scheppen in de betekenis van financiën, medewerkers en middelen. Bestuurlijk gezien is vooral de benutting van capaciteiten aan de orde. De bestuurlijke opgaven komen tot uiting in:

1. De afweging van de beschikbare capaciteit en het te realiseren voorlichtingsresultaat in termen van doelen en doelgroepen.
2. De zorg voor de beschikbaarheid van de juiste kwantiteit aan en kwaliteit van de bijdragen van de medewerkers in het consulentenschap.
3. De algemene zorg voor de werkvoorbereiding, keuze van voorlichtingsmethoden en werkindeling.
4. De planning van de uitvoering van de voorlichting.

In de onderhavige paragraaf zullen de vier aandachtsvelden op het niveau van de consulentenschappen worden onderzocht. Tevens zullen de condities, waaronder aan de vier gebieden aandacht wordt geschonken, worden geanalyseerd.

Na deze analyse zal op de bestuurlijke effectiviteit van de consulentenschappen worden ingegaan in paragraaf 19.3 en de verklaring van verschillen in bestuurlijke effectiviteit in 19.4.

19.2.1 De zorg voor de bepaling van voorlichtingsdoeleinden, doelgroepen en de daarvoor beschikbare middelen

In het algemeen geldt voor alle regionale consulentenschappen dat er twee soorten behandeling van voorlichting bestaan. We noemen ze de geprogrammeerde voorlichting en de niet-geprogrammeerde voorlichting.³⁹⁰⁾ Dit onderscheid is van groot belang als we ons willen verdiepen in de zorg voor de bepaling van doeleinden, doelgroepen en middelen. Want de geprogrammeerde voorlichting is een

vorm van gemeenschappelijke arbeid van een consulentenschap, terwijl de niet-geprogrammeerde voorlichting een zuiver individuele vorm van dienstverlening is van een voorlichter aan een cliënt. Elke bedrijfsvoorlichter heeft dus in zijn gebied een aanbod van voorlichtingsvragen, die samen zijn werkvoorraad bevatten en die hij op grond van zijn eigen tijd en capaciteit behandelt en de resultaten hiervan al dan niet expliciet bewaakt. Op deze manier is er van een op de bedrijfsvoorlichter toegesneden besturingssysteem sprake.

Alleen bij bijzondere omstandigheden zal de voorlichter zijn uitvoeringsproblemen aan de bedrijfstakdeskundige of zijn collega's voorleggen. Indien nodig vinden voorlichters en bedrijfstakdeskundige (en/of leiding) een oplossing tijdens hun gemeenschappelijk overleg of komt er via bilateraal overleg een oplossing voor het probleem. Bij bijzondere omstandigheden (ziekte van een voorlichter of een hoge werkbelasting) bepalen de voorlichters onder leiding van de btd wie welke taken overneemt. De controle op de uitvoering van de niet-geprogrammeerde voorlichting is in belangrijke mate aan de voorlichter zelf toevertrouwd. De btd volgt de activiteiten „op afstand”, tijdens de vergaderingen, via de week- of maandverslagen en/of indirect via derden. Bij moeilijke problemen zal de btd meer directe aandacht schenken aan het verloop van de uitvoering.

Voor de niet-geprogrammeerde voorlichting geldt dus een eenvoudig bestuursstelsel, waarin de voorlichter in grote mate zelf het uit te voeren werk plant, uitvoert en bewaakt. De bedrijfstakdeskundigen besturen deze vorm van voorlichting „op afstand”.

De geprogrammeerde voorlichting is in het kader van dit hoofdstuk belangrijker. Veel consulentenschappen bepalen voor een bepaalde periode één of meer thema('s) die zij door middel van groeps-, massa- en/of individuele voorlichtingsactiviteiten speciale aandacht geven voor bepaalde groepen van boeren of tuinders. Hierbij komt dus de zorg voor de bepaling van voorlichtingsdoelstellingen, doelgroepen en middelen onmiddellijk aan de orde.

In tabel 13 is aangegeven hoe de consulentenschappen aandacht besteden aan de bepaling van de programmadoelstellingen en middelen.

Verder is in tabel 14 weergegeven hoe de consulentenschappen aandacht besteden aan de bepaling van de doelgroepen.

Uit de tabellen blijkt dat niet in alle consulentenschappen aandacht besteed wordt aan de beleidsbepaling. Bovendien blijkt dat in consulentenschappen waarin veel aandacht besteed wordt aan de bepaling van de doelstelling, ook veel aandacht wordt geschonken aan de bepaling van de doelgroepen ($r = .49$).

Eerder is gesproken over condities die voor de besturing vervuld dienen te worden. Daarbij zijn genoemd: de bestuurlijke informatievoorziening, hulpmiddelen, procedures en de medewerkers die bijdragen aan de besluitvorming. In het onderzoek hebben we gekeken naar de wijze waarop de informatie in het consulentenschap wordt behandeld via de verslaglegging en, voorts, de organisatie van de besluitvorming: deze komt tot uitdrukking in de wijze waarop in- en externe partijen worden betrokken bij de besluitvorming over het opstellen van het consulentenschapsprogramma en de opzet van de overlegstructuur in het consulentenschap.

We vooronderstelden dat er een verband zou kunnen zijn tussen de zorg voor de bestuurlijke condities en de zorg voor het bestuurlijk proces. Allereerst dan de *verslaglegging*: de wijze waarop de verslaglegging in de consulentenschappen is georganiseerd, vertoont geen uniformiteit: zie tabel 15.

Niveau van besturing	Akker- bouw	Rund- veeh.	Akk./ rundv.	Tuin- bouw	Vark. & pluimv.	Totaal
1 Programma doel afwezig	—	1	4	8	2	15
2 Doelstelling wordt vastgesteld op basis van ervaring	1	1	1	1	2	6
3 Doelstelling wordt vastgesteld op basis van een analyse van de externe ontwikkeling in de tak in de regio	3	6	1	—	1	11
4 Doelstelling wordt vastgesteld op basis van analyse van externe ontwikkelingen en interne capaciteiten	—	2	1	—	—	3
	(n = 4)	(n = 10)	(n = 7)	(n = 9)	(n = 5)	(n = 35)

Tabel 13. De mate waarin in de consulentenschappen, uitgesplitst naar tak, aandacht wordt besteed aan de bepaling van de doelstellingen t.b.v. het voorlichtingsprogramma.³⁹¹⁾

Niveau van besturing	Akker- bouw	Rund- veeh.	Akk./ rundv.	Tuin- bouw	Vark. & pluimv.	Totaal
1 Doelgroepbepaling vindt niet plaats	2	4	—	9	3	18
2 Doelgroepbepaling wordt vastgesteld op basis van ervaring en globale onderscheiding	2	1	5	—	1	9
3 Doelgroepenbepaling vindt plaats op basis van analyse en strikte onderscheiding afgestemd op doelstelling	—	5	2	—	1	8
	(n = 4)	(n = 10)	(n = 7)	(n = 9)	(n = 5)	(n = 35)

Tabel 14. De mate waarin in de consulentschappen, uitgesplitst naar tak, aandacht wordt besteed aan de bepaling van de doelgroepen t.b.v. het voorlichtingsprogramma.³⁹²⁾

Niveau van verslaglegging	Akker- bouw	Rund- veeh.	Akker/ rundv.	Tuin- bouw	Vark. & pluimv.	Totaal
1 maandelijks	2	5	3	4	3	17
2 tweewekelijks voor ieder uitgez. leiding	2	3	4	4	2	15
3 een- of tweewekelijks voor ieder	—	2	—	1	—	3
	(n = 4)	(n = 10)	(n = 7)	(n = 9)	(n = 5)	(n = 35)

Tabel 15. Frequentie m.b.t. de verslaglegging in de consulentschappen, uitgesplitst naar tak.

Bij tabel 15 moet worden opgemerkt dat het in de voorlichtingsdienst usance is dat elk consulentschap een maandelijks verslag maakt en dat doorgeeft aan de hogere bestuurlijke niveaus. De wijze van verslaglegging is, zo blijkt ook uit de tabel, niet strikt landelijk genormeerd of voorgeschreven.

X De *organisatie* van de besluitvorming over het opstellen van het programma heeft een intern en een extern aspect. Intern voor wat betreft de wijze waarop de medewerkers in staat worden gesteld bijdragen te leveren aan de besluitvorming, extern voor wat betreft de rol van bijvoorbeeld studieclubs of VBV's bij diezelfde besluitvorming.

Tabel 16 laat zien hoe de besluitvorming over het voorlichtingsprogramma georganiseerd is.

In 15 consulentschappen dragen alle medewerkers bij aan de besluitvorming rond het programma: dit vindt plaats door bij de start van het proces op een min of meer systematische wijze knelpunten in het gebied te inventariseren, vervolgens gewichten toe te kennen aan het belang van die knelpunten om daarna gezamenlijk een kader te ontwerpen voor het programma. Op dit proces zijn diverse varianten. In 6 consulentschappen speelt de staf in de beslissende fase een belangrijke rol, terwijl de voorbereiding verzorgd wordt door alle medewerkers.

In 3 consulentschappen is het met name de staf die het voorbereidend werk verricht, terwijl vaak tijdens de personeels- of dienstvergadering alle medewerkers om hun goedkeuring gevraagd wordt voor het programma.

In 6 consulentschappen draagt de staf zorg voor de hele besluitvorming. De deelname van externe partijen aan de besluitvorming over het programma wordt niet in elk consulentschap op dezelfde wijze verzorgd: in 12 gevallen worden die partijen achteraf geïnformeerd over het voorlichtingsprogramma, terwijl in 10 consulentschappen meningen vooraf gepeild worden.

Is er nu een verband tussen de zorg voor de condities en de zorg voor de bepaling van doeleinden en doelgroepen? Uit de analyse blijkt dat als in consulentschappen meer aandacht wordt besteed aan het inschakelen van medewerkers bij besluitvorming terzake, de zorg voor de doeleindenbepaling groter is ($r = .33$).

Gelet op factoren die een samenhang vertonen met de zorg voor de doeleindenbepaling, blijkt dat in die consulentschappen die hieraan veel zorg besteden:

- een grotere consensus heerst over de richting die men in wil slaan als consulentschap ($r = .30$),
- het hoofd voorlichtingszaken beter functioneert als informatiebron voor zijn omgeving ($r = .31$),
- de invloed van de bedrijfstakdeskundige op de algemene gang van zaken in het consulentschap groter is ($r = .38$) en
- het kennisniveau in het consulentschap hoger is ($r = .41$).³⁹³⁾

	Organisatie	Akker- bouw	Rund- veeh.	Akkerb./ rundvh.	Tuin- bouw	Vark. & pluimv.	Totaal
Niveau	Intern:						
1	Staf in voorbereidende en beslissende fase	—	1	1	4	—	6
2	Staf in voorbereidende fase, alle medewerkers beslissen	—	1	1	—	1	3
3	Staf beslist, allen in voorbereidende fase	3	2	—	—	1	6
4	Alle medewerkers in voorbereidende en beslissende fase	1	5	5	1	3	15
	N.v.t.	—	1	—	4	—	5
Niveau	Extern:						
1	Bedrijfsleven krijgt presentatie achteraf	1	4	4	1	2	12
2	Bedrijfsleven draagt bij in voorbereidingsfase	2	4	1	1	2	10
3	Bedrijfsleven draagt bij in beslissende fase	1	—	—	—	1	2
4	Bedrijfsleven draagt bij in voorbereidende en beslissende fase	—	2	2	3	—	7
	N.v.t.	—	—	—	4	—	4
		(n = 4)	(n = 10)	(n = 7)	(n = 9)	(n = 5)	(n = 35)

Tabel 16. Organisatie van de besluitvorming over het voorlichtingsprogramma in de consulentschappen, uitgesplitst naar tak.

Deze achtergrondfactoren wijzen op de betekenis van de bijdragen van het hoofd voorlichtingszaken en de bedrijfstakdeskundige aan de totstandkoming van de programmering van voorlichting. Consulentschappen die relatief meer zorg besteden aan de doelgroepenbepaling worden gekenmerkt door:

- een relatief hoger kennispeil in het consulentschap ($r = .46$) en
- een beter functionerende bedrijfstakdeskundige als informatiebron voor zijn omgeving ($r = .48$)³⁹⁴

Deze achtergrondfactoren lijken te tenderen in de richting van het belang van de condities bestuurlijk personeel en informatievoorziening in een wat algemenere zin dan eerder beschreven.

19.2.2 De zorg voor de bijdragen van de medewerkers

Als de doeleinden en doelgroepen nader zijn bepaald in het licht van de aanwezige capaciteiten, kwaliteiten en beschikbaarheid van bijdragen van de medewerkers in het consulentschap, dient nagegaan te worden of de medewerkers in voldoende mate in staat zijn qua tijd en kwaliteit bijdragen te leveren aan de realisering van de doeleinden. In paragraaf 19.1.2 is al naar voren gekomen dat functiebeschrijvingen, werving, selectie, algemene opleiding en bijscholing aspecten zijn die op landelijk niveau behandeld worden en dus niet afzonderlijk behartigd worden door een consulentschap.

Het aangeven van de benodigde kennis voor het uit te voeren voorlichtingsprogramma is een taak van zowel het consulentschap als de kennistoelieferende instanties zoals proefstations en de landelijke Consulentschappen in Algemene Dienst. De bepaling van de soort en hoeveelheid benodigde kennis is een continu proces dat gevoed wordt door beschikbaar gekomen onderzoeksresultaten, nieuwe wettelijke of andersoortige regelingen, signalen van bedrijfsvoorlichters, specialisten en bedrijfstakdeskundigen en niet in het minst, de vraagstukken van boeren en tuinders.

Het aangeven van de benodigde voorlichtingsmiddelen voor het uit te voeren voorlichtingsprogramma vindt plaats in het kader van de landelijk en provinciaal beschikbaar gestelde materialen en publikatiekredieten. De provinciale direkties inventariseren jaarlijks de materiële wensen van de consulentschappen waarna over de honorering van deze wensen op landelijk niveau wordt beslist. Het publikatiekrediet wordt jaarlijks verdeeld door de provinciale direkties op grond van ervaringsgegevens en specifieke wensen. Deze verdeling vindt in de meeste provincies plaats in overleg met de hoofden voorlichtingszaken van de consulentschappen.

19.2.3 De werkvoorbereiding

Uitgaande van de beschikbare middelen, tijd en mensen en in het kader van de vastgestelde doeleinden en doelgroepen worden als voorbereiding van de uitvoering van het programma een reeks activiteiten verricht. Het gaat dan om vaststelling van de wijze van werken, de keuze van de voorlichtings-

methode, het gereedmaken van de voorlichtingsmiddelen zoals brochures, artikelen, e.d. en de verdeling van taken over de medewerkers.

In het kader van het onderzoek is nagegaan hoe de werkvoorbereiding plaatsvindt. Dat wil zeggen dat enerzijds is onderzocht hoe aan de behoefte in de consulentschappen wordt voldaan om methoden en de inhoud van voorlichting onderling met elkaar af te stemmen. Anderzijds is gelet op de wijze waarop een methode van voorlichting wordt gekozen.

Wat het eerste aspect betreft bleken in de consulentschappen verschillen te bestaan tussen groepen van bedrijfsvoorlichters onder leiding van de bedrijfstakdeskundige. Een reden om het onderzoek te richten op dit niveau. Hierbij bleek dat van de bedrijfstakdeskundigen:

- 51% aangaf dat de werkvoorbereiding alleen betrekking heeft op instructiebijeenkomsten, waar ad hoc onderwerpen worden bepaald en ter sprake komen,
- 20% wees op het bestaan van geplande instructiebijeenkomsten;
- 20% wees op geplande instructiebijeenkomsten waar een onderwerpinventarisatie bij de voorlichters aan voorafgaat;
- 7% wees naast de geplande instructiebijeenkomsten of projectgroepen die specifieke onderwerpen voorbereiden.

Een evaluatie van de werkvoorbereiding bleek volgens 91% van de bedrijfstakdeskundigen niet plaats te vinden, 7% van hen gaf aan dat ad hoc-evaluaties plaatsvinden.

Wat de keuze van de voorlichtingsmethoden betreft, worden de resultaten hier op consulentschapsniveau besproken omdat binnen de consulentschappen de verschillen tussen de groepen van btd's en bedrijfsvoorlichters gering waren. Het bleek dat in 51% van de consulentschappen de keuze op een ad hoc basis tot stand komt. 9% van de consulentschappen bepaalt de keuze nadat de doeleinden, doelgroepen, middelen en inhoud van de voorlichting bekend zijn. 34% van de consulentschappen komt tot een keuze wanneer het programma moet worden opgesteld en 6% neemt bij de vaststelling van doelen en doelgroepen de gewenste methoden mede in overweging.

Uit een analyse blijkt dat consulentschappen die meer zorg besteden aan het regelen van hun werkvoorbereiding, ook meer aandacht schenken aan de bepaling van hun voorlichtingsmethoden ($r = .43$).³⁹⁵ Bovendien blijkt dat er een positieve samenhang bestaat tussen de mate waarin de bedrijfstakdeskundige als informatiebron functioneert en de systematische bepaling van voorlichtingsmethoden ($r = .32$).³⁹⁶

19.2.4 De planning en voortgangsbewaking

Een voorlichtingsactie dient georganiseerd te worden uitgevoerd. Duidelijk moet dan zijn welke voorlichtingsactiviteiten in welke achtereenvolgende stappen, wanneer uitgevoerd moeten worden.

Nu is het zeer wel mogelijk dat de bedrijfsvoorlichter in het kader van de afgesproken doelstellingen en rekeninghoudend met de gewenste resultaten, de keuze van methoden en te bereiken doelgroep, zelf bepaalt wanneer hij zijn bijdragen levert in zijn rayon. Volgens opgave van 20% van de bedrijfstakdeskundigen is er op die wijze sprake van planning in hun groep van bedrijfsvoorlichters. 6% van de bedrijfstakdeskundigen geeft aan dat het hoofd voorlichtingszaken wel eens wat taken voor de afzonderlijke bedrijfsvoorlichters plant. 26% van de bedrijfstakdeskundigen stelt samen met de afzonderlijke bedrijfsvoorlichters een planning op en 33% van de bedrijfstakdeskundigen plant gezamenlijk met de groep van bedrijfsvoorlichters. Tenslotte geeft 15% van de bedrijfstakdeskundigen aan dat er van planning in het geheel geen sprake is.

Een duidelijke samenhang is er tussen de aandacht voor planning en het intern overleg; meer aandacht voor planning correleert met meer aandacht voor overleg van de medewerkers in voorbereidende en beslissende fases tijdens de planning ($r = .48$).³⁹⁷ Bovendien blijkt dat een meer systematische aandacht van planning correleert met een beter verlopende informatie-uitwisseling tussen voorlichters en bedrijfstakdeskundige enerzijds ($r = .37$) en die tussen consultant en bedrijfstakdeskundige anderzijds ($r = .31$).³⁹⁸

Verder wijzen we op de mate waarin aan een uitvoeringsplan aandacht besteed wordt. Immers alle besluiten over doel, doelgroep, methoden en planning kunnen weliswaar genomen zijn, maar dan rest de vraag in hoeverre het resultaat van e.e.a. in een voorlichtingsprogramma is opgenomen. Er bleek in 29 van de onderzochte 35 consulentschappen een dergelijk programma te bestaan. In 17 van de 29 consulentschappen was een beschrijving van de situatie in de regio aangetroffen, in 19 was een knelpuntenanalyse opgenomen, in 27 was een doelstelling geformuleerd, in 18 werden doelgroepen genoemd en in 23 was een planning opgenomen. Deze resultaten geven dus een gevarieerd beeld van de programma's van de consulentschappen.

Is er tenslotte ook sprake van enige voortgangsbewaking met betrekking tot de uitvoering van het programma? 53% van de consulentschappen kent een vorm van voortgangsbewaking die bestaat uit een

al dan niet regelmatige bespreking van de bedrijfstakdeskundige met de afzonderlijke bedrijfsvoorlichter. 21% van de consulentschappen bewaken de voortgang van de uitvoering in overleg tussen de groep van bedrijfsvoorlichters onder leiding van bedrijfstakdeskundige. Tenslotte wordt in 27% van de consulentschappen in de groep bedrijfsvoorlichters onder leiding van de bedrijfstakdeskundige zowel de voortgang als het resultaat bewaakt.

19.2.5 Samenhang tussen de besturingswijzen

De besturingswijzen in de consulentschappen verschillen van geval tot geval. Niettemin hebben we in het voorafgaande enige patronen kunnen herkennen in de wijze waarop de besturing plaatsvindt. De vraag is of er verbanden bestaan tussen de besturingswijzen. Tabel 17 geeft de onderlinge correlatiecoëfficiënten weer van de wijze waarop consulentschappen vorm geven aan hun besturing.

	1	2	3	4	5	6
1. Doelbepaling	×					
2. Doelgroepbepaling	.39	×				
3. Methodebepaling	.50	.54	×			
4. Planning	.22	.33	.46	×		
5. Aanwezigheid uitvoeringsplan	.36	.52	.50	.76	×	
6. Voortgangsbewaking	.38	.54	.62	.67	.78	×

Tabel 17. Correlatiematrix van de onderlinge relaties tussen bestuurlijke activiteiten van regionale consulentschappen.

val geprogrammeerde activiteit etc.

Uit tabel 17 blijkt dat er van een relatief hoge samenhang tussen de bestuurlijke activiteiten sprake is, uitgezonderd die tussen doelbepaling en planning.

Overzien we de resultaten die in deze paragraaf zijn beschreven, dan lijkt de nadruk in de besturing in de regionale consulentschappen eerder te liggen op de planning van de voorlichtingsactiviteiten in de groepen bedrijfsvoorlichters onder leiding van de bedrijfstakdeskundige en minder op een zorg voor doeleinden- en doelgroepenbepaling. Hierbij moeten we uiteraard de kanttekening plaatsen dat het onderzoek naar de besturing slechts op de zgn. geprogrammeerde voorlichting betrekking heeft, dat een beperkt deel van het voorlichtingsaanbod betreft.

Niettemin, blijkt dan de conclusie juist dat de aandacht voor de bestuurlijke activiteitengebieden in het algemeen niet groot is en zich dan nog meer toespitst op de planning van de uitvoering. Is dit resultaat verbazingwekkend?

In zekere zin is dit niet het geval als we ons bedenken dat de beslissingen in de voorlichtingsdienst die betrekking hebben op het scheppen van capaciteit – in de zin van financiële middelen, mensen en andere hulpbronnen – in belangrijke mate gecentraliseerd zijn, terwijl de beslissingen over het benutten van capaciteiten in belangrijke mate is gedecentraliseerd en dan niet zozeer naar het provinciale niveau zoals we in paragraaf 19.1 zagen, maar naar de regionale consulentschappen en zelfs in aanzienlijke mate naar de bedrijfsvoorlichters.

Daarbij doet zich bovendien, zoals we in hoofdstuk 18 beschreven, de situatie voor dat de organisatorische vormgeving van de consulentschappen een belangrijke voorwaarde is voor deze decentralisatie. Uiteindelijk beschikken de afzonderlijke bedrijfsvoorlichters in hun eigen rayon t.b.v. een naar bedrijfstak gespecialiseerde cliëntèle over een grote mate van autonomie m.b.t. hun voorlichtingsactiviteiten. Doeleinden- en doelgroepenbepaling, ja zelfs werkvoorbereiding zijn activiteiten die in principe een beroep doen op een samenwerking tussen de medewerkers in een consulentschap: een vereiste waaraan veel bedrijfsvoorlichters niet altijd even vanzelfsprekend aan kunnen resp. willen voldoen. Vandaar is het te begrijpen dat 48% van de btd's en maar liefst 59% van de bedrijfsvoorlichters tevreden zeiden te zijn over de wijze van programmeren.³⁹⁹⁾

Deze bevindingen zijn niet typisch Nederlands. Ook elders stuit men hierop. Zo vond er in 1976 in de Verenigde Staten een discussie plaats over het rituele karakter van „programplanning”.⁴⁰⁰⁾

Lacy, Pigg en Busch gaven in hetzelfde verband aan: „Overall, the relationship the agent has with the resources of the Land Grant University provides a stronger force of program development than local interests.”⁴⁰¹⁾

19.3 De bestuurlijke effectiviteit van de regionale consulentschappen

In de voorafgaande paragraaf hebben we de besturing van consulentschappen beschreven en geanalyseerd vanuit verschillende invalshoeken. Tussen de consulentschappen treden soms aanzienlijke verschillen aan de dag. In sommige gevallen schenkt men bijvoorbeeld veel aandacht aan de bestuurlijke taken, in andere weer veel minder. Het ligt dan voor de hand om te vragen naar de beste vorm, de beste structuur of de beste besturing van een consulentschap.

Vanuit de vorige hoofdstukken hebben we echter gezien dat elk consulentenschap te maken heeft met een eigen werkveld: de omgeving van een consulentenschap stelt dus eigen eisen aan de voorzieningen die intern getroffen moeten worden. Elk consulentenschap staat dus zelf voor de taak om pas- en maatwerk te leveren voor een juiste vorm van besturing. Een consulentenschap is dán effectief als het goed pas- en maatwerk oplevert.

In hoofdstuk 16 is aangegeven dat we in deze studie het begrip bestuurlijke effectiviteit hanteren als de waardering door hogere en lagere organisatorische niveaus van de gerealiseerde bestuurlijke output van een consulentenschap. Met het hogere bestuurlijke niveau bedoelen we de landelijke directies en provinciale directie, i.c. de hoofdingenieur-directeur; met het lagere bestuurlijke niveau bedoelen we de bedrijfstakdeskundige.

Met bestuurlijke output hebben we enerzijds de bestuurlijke activiteiten, zoals de zorg voor het beleid, planning en programmering, evaluatie en de financiële en materiële middelen, op het oog; anderzijds scharen wij hieronder enige voorwaarden voor de behandeling van bestuurlijke activiteiten, zoals de zorg voor de communicatie, het onderhouden van de externe relaties, de coördinatie, de besluitvorming en de benodigde flexibiliteit. Achtereenvolgens kijken we naar het oordeel van:

- de landelijke directies en provinciale directie (19.3.1) en
- de bedrijfstakdeskundige (19.3.2).

In 19.3.3 vergelijken we de effectiviteitscores om in 19.4 na te gaan welke factoren van invloed zijn op de bestuurlijke effectiviteit van de consulentenschappen.

19.3.1 De beoordeling door de hogere bestuurlijke niveaus

Aan de landelijke takdirecties is gevraagd een oordeel te geven over de besturing van de consulentenschappen in de betreffende tak. Op een 5-punts-schaal (waarin score 1 = laag en score 5 = hoog) vinden we voor alle consulentenschappen een gemiddelde van 3.63. Letten we op de gemiddelde scores in de takken, dan liggen zij hoger in de consulentenschappen voor de varkens- en pluimveehouderij (4.2) en de gemengde consulentenschappen akkerbouw-rundveehouderij (4.0); in de rundveehouderij ligt het gemiddelde op 3.6, in de akkerbouw op 3.25 en in de tuinbouw op 3.22.

Vergelijken we deze resultaten met het oordeel van de HID's dan valt op dat zij tot een andere waardering komen: het algemeen gemiddelde is 4.07. Voor de varkens- en pluimveehouderij ligt de score op 4.07, de gemengde akkerbouw-rundveehouderij-consulentenschappen op 4.22, de rundveehouderij op 3.99, de akkerbouw op 4.41 en de tuinbouw op 3.96. Het verschil tussen de score van de landelijke directies en de HID's ten aanzien van de akker- en tuinbouw is opmerkelijk.

Aan de HID's hebben we voorts een lijst voorgelegd die bestaat uit tien aspecten van effectiviteit; met behulp van een vijfpuntsschaal konden zij aangeven in welke mate de betrokken consulentenschappen in hun ambtsgebied bestuurlijk functioneerden.

De gemiddelde scores op de afzonderlijke aspecten zijn, naar rangorde, in tabel 18 weergegeven.

Tabel 18 laat zien dat HID's van oordeel zijn dat in de consulentenschappen effectiever zorg besteed wordt aan de voorwaarden voor besturing dan aan de zorg voor de bestuurlijke activiteiten, zoals evaluatie, planning & programmering en de beleidsvorming.

In de akkerbouw liggen de gemiddelde scores relatief het hoogst op bijna alle aspecten.⁴⁰² De gemengde akkerbouw en rundveehouderij-consulentenschappen vertonen ongeveer eenzelfde beeld, maar scores gemiddeld wat lager op de zorg voor de beleidsvorming, de externe relaties en de flexibiliteit. Mogelijk zijn dit gevolgen van het twee-takken-in-één-consulentenschap-systeem.

De veredelingssector scoort relatief wat hoger op de zorg voor de externe relaties met het bedrijfsleven en lager op de coördinatie binnen het consulentenschap. De tuinbouw scoort relatief hoog op de zorg

-
1. De zorg voor de externe relaties
 2. De zorg voor een goede coördinatie
 3. De zorg voor de financiële zaken
 4. De zorg voor de interne communicatie
 5. De zorg voor de beleidsvorming
 6. De zorg voor de nodige flexibiliteit
 7. De zorg voor de materiële zaken
 8. De zorg voor de besluitvorming in het consulentenschap
 9. De zorg voor planning & programmering
 10. De zorg voor de evaluatie
-

Tabel 18. Het gemiddelde oordeel van de HID's over de effectiviteit van de besturing van de consulentenschappen, van meer effectief naar minder effectief.

	1	2	3	4	5	6
1. Beleidsvorming	×					
2. Planning en programmering	.63	×				
3. Coördinatie	.61	.61	×			
4. Interne communicatie	.67	.58	.79	×		
5. Besluitvorming	.51	.61	.59	.57	×	
6. Externe relaties	.54	.44	.38	.34	.43	×

Tabel 19. Correlatiematrix van de onderlinge relaties tussen de bestuurlijke effectiviteitsindicatoren.

voor de beleidsvorming en lager op de zorg voor planning & programmering en flexibiliteit; mogelijk is hieraan de specialisatie in de tuinbouw debet.

De rundveehouderij scoort tenslotte relatief laag op de zorg voor de beleidsvorming, de interne communicatie en de besluitvorming en sterk op de zorg voor de nodige flexibiliteit.

Om na te gaan of we kunnen spreken van het begrip bestuurlijke effectiviteit hebben we de samenhangen tussen de aspecten geanalyseerd. Hierbij bleek dat tussen zes effectiviteitsaspecten hoge samenhangen bestaan; deze zijn: de zorg voor de beleidsvorming, planning & programmering, coördinatie, communicatie intern, besluitvorming en externe relaties (tabel 19).

19.3.2 De beoordeling door de lagere bestuurlijke niveaus

Aan de bedrijfstakdeskundigen hebben we een algemeen oordeel gevraagd over de effectiviteit van besturing van het consuleringschap. Op een vijfpuntsschaal is de gemiddelde score voor alle consuleringschappen: 3.76; niet veel hoger dus dan de beoordeling van de takdirecties, maar wel lager dan die van de HID's. Een lage gemiddelde score vinden we in de veredeling en de tuinbouw (3.4) en de hoogste in de akkerbouw (4.0) en de gemengde akkerbouw-rundveehouderij-consuleringschappen (4.0). In de rundveehouderij ligt de score op 3.8.

Vergelijken we deze resultaten met die van de takdirecties en HID's dan blijkt dat de besturing van de gemengde akkerbouw-rundveehouderij-consuleringschappen i.h.a. als meer effectief worden beoordeeld, dat de tuinbouw er i.h.a. als minst bestuurlijk effectief uitspringt en dat ten aanzien van de andere takken de waarderungen uit elkaar lopen.

Terug naar de bedrijfstakdeskundigen: ook aan hen hebben we de tien aspecten ter beoordeling voorgelegd. De gemiddelde scores op de afzonderlijke aspecten zijn naar rangorde in tabel 20 weergegeven.

1. De zorg voor de externe relaties
2. De zorg voor de nodige flexibiliteit
3. De zorg voor de coördinatie in het consuleringschap
4. De zorg voor de beleidsvorming
5. De zorg voor de interne communicatie
6. De zorg voor de besluitvorming in het consuleringschap
7. De zorg voor de financiële zaken
8. De zorg voor de materiële zaken
9. De zorg voor de planning en programmering
10. De zorg voor de evaluatie

Tabel 20. Het gemiddelde oordeel van de bedrijfstakdeskundigen over de effectiviteit van de besturing van het consuleringschap, van meer effectief naar minder effectief.

In de consuleringschappen wordt naar het oordeel van de bedrijfstakdeskundigen het meest effectief zorg besteed aan het onderhouden van goede betrekkingen naar buiten, i.c. met het agrarische bedrijfsleven. De zorg voor de nodige flexibiliteit voor het uitvoeren van het werk wordt daarbij ook als effectief beoordeeld. De bestuurlijke activiteiten zijn ook hier laag genoteerd.

Kijken we naar de gemiddelde scores per tak dan liggen die in de gemengde akkerbouw-rundveehouderij-consuleringschappen relatief het hoogst.⁴⁰³⁾

De rundveehouderij volgt daar kort op: relatief hoog scoort de zorg voor de coördinatie en de besluitvorming.

Ook de akkerbouw scoort relatief hoog op veel aspecten: relatief hoog is de score voor de zorg voor de beleidsvorming en de evaluatie en relatief laag is de score voor de zorg voor de interne communicatie en de flexibiliteit.

	1	2	3	4	5	6	7	8
1. Beleidsvorming	×							
2. Planning en programmering	.58	×						
3. Coördinatie	.46	.54	×					
4. Interne communicatie	.42	.63	.74	×				
5. Besluitvorming	.39	.57	.53	.44	×			
6. Externe relaties	.36	.58	.58	.58	.47	×		
7. Flexibiliteit	.45	.49	.53	.62	.36	.58	×	
8. Evaluatie	.49	.42	.41	.34	.38	.28	.10	×

Tabel 21. Correlatiematrix van de onderlinge relaties tussen de bestuurlijke effectiviteitsindicatoren.

De veredeling ligt met de gemiddelden aanzienlijk lager dan de andere takken, uitgezonderd de tuinbouw: relatief laag is de score in de veredeling voor de zorg voor de besluitvorming, de coördinatie, de planning en programmering.

De tuinbouw, tenslotte scoort laag op bijna alle scores.

Ook in het geval van de bedrijfstakdeskundigen zijn we nagegaan of er samenhangen bestaan tussen de effectiviteitsaspecten. Op twee aspecten na, de zorg voor de financiële en materiële zaken, leken de andere aspecten nadrukkelijk samenhangen te vertonen (tabel 21).

19.3.3 Vergelijking van de bestuurlijke effectiviteitsscores

Als we terugkijken naar de beoordeling van de landelijke directies, HID's en bedrijfstakdeskundigen, dan kunnen we niet spreken van een grote overeenstemming over de mate waarin de consulentenschappen al dan niet bestuurlijk effectief zijn. Welgeteld blijkt er alleen met betrekking tot de zorg voor planning en programmering een verband te bestaan tussen de oordelen van landelijke directies en HID's ($r = .36$), respectievelijk bedrijfstakdeskundigen ($r = .38$), en dat tussen HID's en bedrijfstakdeskundigen ($r = .35$). Samenhangen tussen de scores van de drie partijen over andere aspecten ontbreken echter. Deze bevindingen kunnen wellicht verklaard worden door verschillen tussen de drie partijen voor wat betreft de betekenis van hun onderlinge relaties, hun onderlinge posities, de betekenis van hun bestuurlijke interacties en de aard van de indicatoren.⁴⁰⁴

Om de bestuurlijke effectiviteit van een consulentenschap te bepalen maken we gebruik van een gesommeerde totaalscore. Deze score omvat de scores van de landelijke directies, HID's en bedrijfstakdeskundigen. De score is als volgt opgebouwd:

$$\begin{aligned} \text{Totaalscore} = & (\text{oordeel directies} \times 6) + \\ & (\text{oordeel HID's met betrekking tot beleidsvorming, planning, coördinatie, communicatie, besluitvorming, externe relaties}) + \\ & (\text{oordeel bedrijfstakdeskundigen met betrekking tot beleidsvorming, planning, coördinatie, communicatie, besluitvorming, externe relaties}). \end{aligned}$$

Met behulp van de totaalscore stelden we drie groepen samen: consulentenschappen met een lage bestuurlijke effectiviteitsscore, consulentenschappen met een matige bestuurlijke effectiviteit en consulentenschappen met een hoge bestuurlijke effectiviteit (tabel 22).

	Akkerbouw (n = 4)	Rundveeh. (n = 10)	Akker/ rundv. (n = 7)	Tuinbouw (n = 9)	Varkens/ pluimv. (n = 5)	Totaal (N = 35)
Minder effectief	1	4	1	5	1	12
Matig effectief	2	2	3	3	2	12
Meer effectief	1	4	3	1	2	11

Tabel 22. Bestuurlijke effectiviteit van de consulentenschappen, uitgesplitst naar tak.

Uit de tabel blijkt dat bestuurlijke effectieve consulentenschappen relatief meer voorkomen in de gemengde akkerbouw-rundveehouderijconsulentenschappen en minder in de tuinbouw.

In de volgende paragraaf zullen we factoren onderzoeken die op de bestuurlijke effectiviteit van invloed zijn.

19.4 Naar verklaringen van de bestuurlijke effectiviteit

De regionale consulentenschappen blijken te verschillen in de mate waarin zij als bestuurlijk effectief worden beoordeeld. De vraag is hoe deze verschillen kunnen worden begrepen.

Om deze vraag te beantwoorden grijpen we terug naar hoofdstuk 16, waarin dienaangaande enige vooronderstellingen zijn beschreven. In deze paragraaf zullen we op deze vooronderstellingen ingaan.

De wijze van besturing

De samenhang tussen de wijze van besturen en de bestuurlijke effectiviteit blijkt uit tabel 23 nadrukkelijk aanwezig te zijn.

Detaillering van programma	.42
Planning	.36
Bewaking van uitvoering	.27
Doelgroepbepaling	.33
Methodebepaling	.33

Tabel 23. Correlatie-coëfficiënten tussen besturingswijze en bestuurlijke effectiviteit.⁴⁰⁵⁾

Nemen we ook de condities voor besturing in ogenschouw dan blijken ook de volgende samenhangen:

Informatie van de bedrijfstakdeskundige	.29
Informatie van de consulent	.42
Intern overleg	.46

Tabel 24. Samenhang tussen enige condities voor de besturing en de bestuurlijke effectiviteit.

De resultaten, zoals weergegeven in de tabellen 23 en 24 lijken dus uit te wijzen dat de bestuurlijke effectiviteit van de consulentschappen als hoger wordt beoordeeld in die gevallen waarin men:

- meer aandacht besteedt aan de totstandkoming van de keuze van doelgroep, methode, planning en bewaking en het uiteindelijke programma voor de voorlichting en
- meer aandacht besteedt aan de interne communicatie zoals dat tot uiting komt in het intern overleg over het opstellen van het programma en de mate waarin de consulent en bedrijfstakdeskundige als informatiebron functioneren.

Structurele factoren

In hoofdstuk 16 is voorondersteld dat de bestuurlijke effectiviteit negatief samen zou hangen met de omvang van de formatie, de specialisatie- en differentiatiegraad.

Tabel 25 geeft aan dat er tussen de structurele factoren en bestuurlijke effectiviteit van een geringe samenhang sprake is.

Aantal bedrijfsvoorlichters	.33
Totale grootte formatie	.31
Aantal groepen bedrijfsvoorlichters onder leiding van bedrijfstakdeskundigen	.28
Aantal specialisten ten opzichte van bedrijfsvoorlichters	.11

Tabel 25. Samenhang tussen structurele factoren en bestuurlijke effectiviteit.

De bevindingen, zoals blijkt in tabel 25, lijken de conclusie te rechtvaardigen dat de bestuurlijke effectiviteit als hoger wordt beoordeeld in consulentschappen van een grotere schaal in termen van grootte van het aantal bedrijfsvoorlichters, het totaal aantal medewerkers van het consulentschap en de differentiatie naar aantal groepen bedrijfsvoorlichters onder leiding van de bedrijfstakdeskundige.

Culturele factoren

De cultuur van een regionaal consulentschap is gedefinieerd naar de mate waarin de medewerkers zich betrokken voelen bij een aantal aangelegenheden, het consulentschap en de voorlichtingsdienst betreffende.⁴⁰⁶⁾

Uit de analyse blijkt dat deze factoren wel degelijk een samenhang vertonen met de bestuurlijke effectiviteit.

Uit tabel 26 blijkt dat de bestuurlijke effectiviteit als hoger wordt beoordeeld wanneer de consulent in

1. Betrokkenheid van de consulent bij het beleid van het consulentenschap	.34
2. Betrokkenheid van de consulent bij het beleid van de voorlichtingsdienst	.38

Tabel 26. Samenhang tussen culturele factoren en bestuurlijke effectiviteit.

het bijzonder zich in hoge mate betrokken voelt bij het beleid van het consulentenschap, respectievelijk de voorlichtingsdienst.

Overige factoren

Nagegaan is of er eventuele andere factoren ook een samenhang vertonen met de bestuurlijke effectiviteit. Hierbij bleken twee factoren naar voren te komen.

Leeftijd van de consulent	-.46
Aantal officiële vertegenwoordigende functies van de consulent	.25

Tabel 27. Samenhang tussen leeftijd en aantal taken van de consulent en bestuurlijke effectiviteit.⁴⁰⁷⁾

Tabel 27 geeft aan dat consulentenschappen met jongere consulenten als bestuurlijk effectiever worden beoordeeld dan die met oudere consulenten. Bovendien blijkt dat consulentenschappen met een consulent die relatief meer vertegenwoordigende functies vervult, als bestuurlijk effectiever worden beoordeeld dan die consulentenschappen met een consulent die minder vertegenwoordigende functies vervult.

19.5 Conclusies

In het hierna volgende zullen we op de bevindingen van de vorige paragraaf nader ingaan, en hiervoor specifiek aandacht besteden aan de volgende aspecten:

- de bestuurlijke effectiviteit en de besturing van de consulentenschappen en
- enige factoren die in verband staan met de bestuurlijke effectiviteit.

19.5.1 De bestuurlijke effectiviteit

Het begrip bestuurlijke effectiviteit, zoals we dat in deze studie gehanteerd hebben, is benaderd als de waardering die landelijke directies, HID's en bedrijfstakdeskundigen hechten aan de besturing van de regionale consulentenschappen. Eén van de in de praktijk nog wel eens geopperde ideeën luidt dat doeleinden van voorlichting vaag zijn, resultaten niet te meten zijn en daardoor de besturing van een voorlichtingsdienst juist gekenmerkt zou moeten worden door het zich onthouden van veel aandacht voor het initiëren, richten en beheersen van doelgerichte voorlichtingsactiviteiten. Voor ons onderzoek zou dat hebben moeten betekenen dat die consulentenschappen als bestuurlijk effectief zouden zijn beoordeeld die zich dus onthouden van enige zorg voor bestuurlijke activiteiten. Het tegendeel blijkt echter waar.

Hier moeten we natuurlijk wel de kanttekening aan toevoegen dat er methodologische bezwaren kunnen worden ingebracht tegen de wijze waarop het begrip uiteindelijk is gemeten. Immers, als beoordelaars traden verschillende functionarissen op die vanuit verschillende optieken en wellicht vanuit verschillende belangen de items die het begrip bestuurlijke effectiviteit indiceerden, hebben geïnterpreteerd.

Een andere kanttekening heeft betrekking op de aard van de samenhang tussen de bestuurlijke effectiviteit en de zorg voor de bestuurlijke activiteiten. Men zou namelijk kunnen vermoeden dat het verband niet lineair is maar kromlijng is. Dit op grond van de veronderstelling dat in een voorlichtingsdienst die consulentenschappen bestuurlijk effectief zijn die gekenmerkt worden door een relatief minder grote zorg voor de bestuurlijke activiteiten en dat consulentenschappen die relatief minder bestuurlijk effectief zijn een wat grotere aandacht besteden aan de besturing. Deze veronderstelling lijkt enigszins aan te sluiten bij de suggesties van Kastelein, die n.a.v. zijn onderzoek bij de Rijksoverheid, stelt: „Na deze constateringen zou de hypothese gesteld kunnen worden, dat juist eenheden die zich van hun negatief oordeel over het eigen werk en welzijn bewust zijn, managementactiviteiten gericht op werkbeheersing en eigen organisatie ontplooiën.”⁴⁰⁸⁾ En elders: „Er schijnt een „time lag” te zijn tussen het manifest worden van managementbehoeften en het enigszins „uit de verf” komen van dat management.”⁴⁰⁹⁾ Met deze citaten moeten we weliswaar voorzichtig omgaan, omdat zij betrekking hebben op een ander onderzoek in een andere context, maar niettemin lijken zij van toepassing op de veronderstelling die we eerder omschreven.

Echter, van enige kromlijnigheid is geen sprake. Daarmee lijkt voornamelijk de samenhang tussen bestuurlijke effectiviteit en zorg voor de bestuurlijke activiteiten onverlet.

Een derde kanttekening die wij bij de bevindingen moeten maken is dat de gevonden samenhang tussen bestuurlijke effectiviteit en de aandacht voor de bestuurlijke activiteiten niet zonder meer impliceert dat een consulentenschap zal moeten streven naar een zo hoog mogelijke graad van bestuurstechnische aandacht. Het gewenste niveau van aandacht zal immers ook afhankelijk moeten zijn van beleidsuitgangspunten, externe omgevingsfactoren en wensen met betrekking tot het gewenste voorlichtingsproduct en -resultaat.

De betekenis van het onderzoeksresultaat voor de besturing van de voorlichtingsdienst is gelegen in het belang van een meer bestuurlijke benadering in de voorlichtingsdienst. De volgende factoren zijn o.i. hiervoor verantwoordelijk. In de eerste plaats dient overwogen te worden dat het voorlichtingssysteem waarin de lokale voorlichter dominant is, achterhaald is door de ontwikkeling van de landbouw. De voortgaande grootschaligheid en specialisatie in de landbouw zoals beschreven in deel 2, hebben tot gevolg dat de voorlichter als generalist steeds minder in staat is om specifieke probleemoplossingen aan de boer of tuinder aan te bieden.

In de tweede plaats heeft de ontwikkeling van de landbouw tot gevolg dat de afnemende homogeniteit van het cliëntsysteem in zijn rayon de voorlichter steeds meer doet kiezen voor speciale doelgroepen, bij voorkeur ter bevordering van de bedrijfsontwikkeling.

In de derde plaats is de verhouding tussen het aantal directe voorlichtingsuren en het aantal boeren of tuinders in het rayon relatief ongunstiger geworden. Het aantal voorlichtingsbehoefte-eenheden per voorlichter is wellicht niet gestegen, maar de aard van de voorlichtingsbehoeften is ongetwijfeld aanzienlijk complexer geworden.

Deze drie factoren hebben bijgedragen tot een relatieve achteruitgang van het model waarin de voorlichter in zijn rayon een dominante betekenis had voor de besturing van de voorlichtingsdienst.

19.5.2 Enige factoren die in verband staan met de bestuurlijke effectiviteit

De bestuurlijke effectiviteit bleek niet alleen met de aandacht voor het besturen in verband te staan, maar ook met de informatievoorziening, enige organisatiestructurele en -culturele factoren en de leef-tijd en het aantal vertegenwoordigende taken van de consulent. Bij een aantal van deze factoren willen we wat langer stilstaan.

Allereerst de informatievoorziening.

In paragraaf 19.3 kwam op verschillende plaatsen het belang van de informatievoorziening voor de bestuurlijke activiteiten aan de orde. Verder bleek in paragraaf 19.4 dat er verbanden bestaan tussen de bestuurlijke effectiviteit en de informatievoorziening. Met name de rol van de consulent en bedrijfs-takdeskundige kwam hierbij naar voren. Deze bevindingen bevestigen het algemene idee dat een goede informatievoorziening een belangrijke voorwaarde is voor het besturen. Bovendien sluiten zij aan bij resultaten van onderzoek in voorlichtingsdiensten zoals dat van Dentzinger en dat van Kalshoven.⁴¹⁰⁾

Het belang van een goede informatievoorziening in de consulentenschappen voor de besturing en uitvoering van de voorlichting komt nog eens te meer naar voren als we acht slaan op de omgeving van de consulentenschappen, zoals zij in hoofdstuk 18 is beschreven. Daaruit bleek de diversiteit van organisaties waarmee de consulentenschappen relaties onderhouden. Het is daarom niet verwonderlijk dat juist t.a.v. voorlichtingsdiensten het begrip „linkages” zoveel aandacht in de literatuur krijgt.⁴¹¹⁾ Succesvolle agrarische ontwikkeling kan immers bevorderd worden door het besteden van veel zorg aan het leggen en onderhouden van goede verbanden tussen onderzoek, voorlichting en de agrariër, tussen landbouwbeleidsmakers, de voorlichtingsdienst en de agrarische sector, tussen andere overheden de voorlichtingsdienst en de betrokken agrarische ondernemers en tussen landbouworganisaties, de voorlichtingsdienst en de agrariërs.

Vervolgens de organisatiestructurele factoren. Er blijken samenhangen te bestaan tussen de bestuurlijke effectiviteit en enige organisatiestructurele factoren, zoals het aantal bedrijfsvoorlichters per consulentenschap, de totale grootte van de consulentenschapsformatie en het aantal groepen bedrijfsvoorlichters o.l.v. een btd in een consulentenschap. Opgemerkt moet worden dat de samenhangen niet erg hoog zijn, maar zij geven niettemin een indicatie. Deze bevindingen lijken de uitspraak te bevestigen dat consulentenschappen als meer bestuurlijk effectief worden beoordeeld wanneer de kwantitatieve formatie groter is. Deze uitspraak is te begrijpen als we ons bedenken dat een grotere formatie een groter vermogen heeft om bestuurlijk effectief te functioneren, anders gezegd er zijn meer medewerkers die een bijdrage kunnen leveren aan de bestuurlijke activiteiten resp. aan de uitvoering.

Men kan echter ook het argument inbrengen dat het beschikken over een grote formatie, de noodzaak vergroot meer aandacht te besteden aan de bestuurlijke activiteiten om zó een optimale benutting van de capaciteit te verkrijgen. Deze interpretatie mag echter niet zo worden verstaan dat een voorlichtingsdienst zou moeten streven naar grote consulentenschappen, gemeten naar de formatie. Het is im-

mers goed denkbaar dat kleinere eenheden goed in staat zijn om met een lichte bestuurlijke aanpak goede voorlichtingsresultaten te boeken. Uiteindelijk zullen namelijk de gewenste en te realiseren voorlichtingsresultaten de benodigde capaciteit moeten indiceren.

Komen we dan nu bij de organisatieculturele factoren. De bestuurlijke effectiviteit blijkt ook samen te hangen met de betrokkenheid van de consulent bij het beleid van het consulentschap en de voorlichtingsdienst. Het gaat hierbij niet zozeer om de feitelijke participatie bij de beleidsvorming, maar om een ervaringsbeoordeling door de betrokkenen.

Dit resultaat kan worden begrepen als we de voorlichtingsdienst beschouwen als een professionele bureaucratie, in de zin zoals Mintzberg bedoelt.⁴¹² Een dergelijk type organisatie wordt gekenmerkt door het in dienst hebben van specialisten die zorg dragen voor het leveren van hoogwaardige diensten en hiervoor over een aanzienlijke mate van autonomie beschikken: te denken is aan adviesbureaus, ziekenhuizen, welzijnsinstellingen, onderwijsinstellingen e.d.; dergelijke organisaties hebben een zodanige wijze van functioneren dat de rol van de leiding voornamelijk bestaat uit het gericht ondersteunen van de professionele bijdragen door het verhelderende van strategische initiatieven en het op elkaar afstemmen van de individuele activiteiten van de medewerkers door interne coördinatie en het vervullen van externe bestuurlijke taken. In deze zin kan worden begrepen dat in de consulentschappen die consulenten als meer bestuurlijk effectief worden beoordeeld die over de kwaliteit beschikken om door een hoge eigen betrokkenheid van het beleid erin slagen om de bijdragen van de medewerkers doelgericht te ondersteunen.

In het verlengde van deze redenering kan worden begrepen dat de bestuurlijke effectiviteit ook samen hangt met leeftijd en het aantal externe vertegenwoordigende taken. Immers als we vooronderstellen dat leeftijd een indicatie geeft van een al dan niet op juiste gronden beoordeelde kwaliteit om de ondersteunende rol t.b.v. de medewerkers te realiseren dan mogen we vooronderstellen dat jongere consulenten mede door hun opleiding en ervaring over deze kwaliteit in ruimere mate zouden kunnen beschikken. Bovendien wijst het aantal vertegenwoordigende taken op de externe functie van de manager in professionele bureaucratieën en het belang daarvan, zoals hiervoor is aangegeven.

Hoofdstuk 20. DE BEVORDERING VAN DE TOEPASSING VAN DE RESULTATEN

De vorige hoofdstukken hebben getoond hoe de voorlichtingsdienst haar taken uitvoert en haar werkzaamheden en capaciteiten bestuurt. De vraag die in het onderzoek centraal stond, is beantwoord door te wijzen op enige factoren die van invloed geacht mogen worden op, respectievelijk een samenhang vertonen met, de bestuurlijke effectiviteit van de consulentschappen.

Als we de bevindingen plaatsen in het kader van de totale context van het onderzoek dat is uitgevoerd tussen 1978 en 1980 dan moeten we onderkennen, dat naast de aandacht die in het voorafgaande is besteed aan de regionale consulentschappen ook analyses zijn gemaakt van het functioneren van de provinciale directies voor de Bedrijfsontwikkeling en de landelijke directies van het Ministerie van Landbouw en Visserij, die direct een behartigingsverantwoordelijkheid dragen voor de voorlichtingsdienst, dus de directies Akker- en Tuinbouw, Veehouderij/Zuivel en Bedrijfsstructurele Aangelegenheden. Zoals in hoofdstuk 16 is vermeld had het onderzoek niet alleen tot doel om inzichten te verschaffen over het functioneren van de voorlichtingsdienst, maar ook om strategieën te ontwikkelen om eventuele verbeteringen in te voeren. Door deze laatste doelstelling uitdrukkelijk in de opdrachtformulering te noemen, is het onderzoekproject vanaf het begin geplaatst in het kader van een proces van organisatie-ontwikkeling. Het doel van deze opzet was om voorwaarden te scheppen in de organisatie van de voorlichtingsdienst voor het daadwerkelijk benutten van de inzichten die zouden kunnen voortvloeien uit het onderzoek.

Door de beslissing om het onderzoek in te passen in het kader van een proces van organisatie-ontwikkeling werd beoogd nauw aan te sluiten bij het functioneren van het proces van kennisbenutting waarbij de voorlichtingsdienst zelf zo'n grote rol speelt. Want als we ons bedenken dat voorlichting afhankelijk is van informatie, inzichten en kennis vanuit het landbouwkundig onderzoek en deze informatie, inzichten en resultaten zodanig vertaald en bewerkt, dat toepassing door ondernemers zinvol en mogelijk wordt, dan is de parallel met het beoogde proces van organisatie-ontwikkeling opvallend.

In dit hoofdstuk zullen we daarom op de bevordering van de toepassing van de resultaten van het onderzoek in de voorlichtingsdienst nader ingaan. Hiervoor komt in paragraaf één een theoretische verhandeling aan de orde over organisatie-ontwikkeling, haar doeleinden, methoden, begrippen en technieken. Paragraaf twee behandelt de wijze waarop het organisatie-ontwikkelingsproces gedurende de loop van het onderzoek is vormgegeven. Paragraaf drie levert een evaluatie van het uitgevoerde onderzoek en zijn resultaten in het licht van het referentiekader dat in paragraaf één is geschetst.

Het hoofdstuk eindigt met de conclusies die kunnen worden verbonden aan het uitvoeren van een project van organisatie-ontwikkeling.

20.1 Organisatie-ontwikkeling: doeleinden, begrippen, methoden en technieken

De organisatie-wetenschappen hebben in de afgelopen decennia vele en veelsoortige pogingen laten zien om organisatie te analyseren, te veranderen en te verbeteren. Onder invloed van sociaal-wetenschappelijke benaderingen van organisaties, zoals het Revisionisme van Argyris, Likert, Bennis, e.a. werden concepten aangereikt over de integratie van het individu in de organisatie door het ontwikkelen van taakverruiming, taakverrijking, veranderingen in de stijl van leidinggeven, het bevorderen van de deelname van de organisatieleden aan besluitvormingsprocessen e.d.⁴¹³) Deze concepten vonden hun grondslag in de overweging dat recht moest worden gedaan aan de behoeften van mensen aan ontplooiing van mogelijkheden, zelfverwerkelijking, benutting van kennis, deskundigheid en vaardigheid en een zekere vrijheid van handelen. Nu is het signaleren van behoeften op zich een onvoldoende voorwaarde om deze behoeften te kunnen vervullen. Vandaar dat de aandacht van de revisionisten ook uitging naar de mogelijkheden van gedragsmodificatie. Gedragsmodificatie ten behoeve van organisatieverandering is een studiegebied dat in en na de Tweede Wereldoorlog veel belangstelling heeft gekregen. In de Verenigde Staten startte Lewin groepsbijeenkomsten waarin de deelnemers bewust werden van interpersoonlijke communicatie en groepsdynamica, als voorwaarde voor gedragsverandering. Deze bijeenkomsten vonden in zogenaamde training-laboratoria plaats. Het succes van deze benadering zette Mc.Gregor aan om de mogelijkheden van dit laboratorium toe te passen voor het realiseren van ingewikkelde organisatie-veranderingsprocessen. De adviesgroep die volgens deze werkwijze organisaties bijstond, ontpopte zich als een organisatie-ontwikkelingsgroep. Dat was in 1957. De eerste grote organisatie-ontwikkelingsprojecten ontstonden in Union Carbide en Esso in de jaren 1958 en 1959. Wat was nu het bijzondere van organisatie-ontwikkeling?

Laten we hiervoor kijken naar de definitie van French en Bell:

„Organization development is a long range effort to improve an organization's problem-solving and renewal processes, particularly through a more effective and collaborative management of organization culture – with special emphasis on the culture of formal work teams – with the assistance of a change

agent, or catalyst, and the use of the theory and technology of applied behavioral science, including action research".⁴¹⁴⁾

De definitie benadrukt de mogelijkheid om door speciale methoden en een bijzondere aanpak niet alleen problemen op te lossen, maar ook het vermogen van de organisatie te vergroten om versterkt op eigen kracht toekomstige problemen tot oplossing te brengen. Argyris zegt dan ook dat juist hierin het opmerkelijke in de organisatie-ontwikkeling gelegen is: „At the heart of organizational development is the concern for the vitalizing, energizing, actualizing, activating en renewing of organisations through technical and human resources".⁴¹⁵⁾

Verder blijkt uit de definitie van French en Bell het belang dat zij hechten aan de cultuur van de organisatie als aangrijpingspunt voor het realiseren van verbeteringen en veranderingen. De cultuur omvat het scala aan normen, waarden, interacties en gevoelens dat kenmerkend is voor de wijze waarop de mensen in de organisatie met elkaar omgaan.

Voorts geeft de definitie aan dat er niet zozeer sprake is van een eenzijdige relatie tussen adviseur en cliënt, maar dat adviseur, leidinggevend en andere organisatieleden evenzeer betrokken zijn bij en verantwoordelijk zijn voor het veranderingsproces dat zij in gang zetten als ook voor de resultaten hiervan.

Tenslotte is het goed te wijzen op het laatste deel van de definitie waarin zij het begrip „action research" noemen; actie-onderzoek dat is opgebouwd uit de volgende fases:

1. een diagnose van de problemen,
2. het verzamelen van gegevens over en van de cliëntèle,
3. het bespreken van die informatie met de cliëntèle,
4. een gegevensanalyse met de cliëntèle,
5. het plannen van activiteiten die de verbetering moeten bewerkstelligen,
6. uitvoering hiervan.⁴¹⁶⁾

Organisatie-ontwikkeling is met andere woorden een aanpak om een organisatie meer efficiënt en effectief te doen functioneren door het vergroten van het vermogen van de organisatie om haar problemen te onderkennen, te analyseren en op te lossen.

Uit de omschrijving van de definitie van French en Bell komt naar voren dat de planmatige aanpak van problemen in organisaties een groot scala van interventies vereist. Met interventies bedoelen we de gerichte activiteiten die ten behoeve van de realisering van de veranderingen uitgevoerd worden. De keuze van de interventies is daarbij enerzijds afhankelijk van de aard van de groep of organisatie die

Targetgroup	Type of intervention
Interventions designed to improve the effectiveness of TEAMS & GROUPS	Team building – Task directed – Process directed
	Family T-group Survey feedback Process consultation Role analysis technique "Start-up" team-building activities Education in decision making, problem solving, planning, goal setting in group settings
Interventions designed to improve the effectiveness of INTERGROUP RELATIONS	Intergroup activities – Process directed – Task directed Organizational mirroring (three or more groups) Technostructural interventions Process consultation Third-party peacemaking at group level Grid OD phase 3 Survey feedback
Interventions designed to improve the effectiveness of the TOTAL ORGANIZATION	Technostructural activities Confrontation meetings Strategic planning activities Grid OD phases 4, 5, 6 Survey feedback

Figuur 25: Typologie van interventies naar kenmerk van de doelgroep⁴¹⁷.

met de veranderingen direct van doen hebben, anderzijds het object van de veranderingen. Deze twee aangrijpingspunten bieden de mogelijkheid om het scala van interventies in beeld te brengen. Eerst dan naar de kenmerken van de doelgroep. Hiervoor baseren we ons op het overzicht van French en Bell voorzover dat betrekking heeft op groepen, verhoudingen tussen groepen en de gehele organisatie.

Figuur 25 geeft slechts enige interventietypen weer. De methodologie en techniek van elke interventie is in de aangehaalde literatuur nader beschreven. Het tweede aangrijpingspunt is het veranderingsmechanisme. Ook hiervoor baseren we ons op een overzicht van French en Bell.

Figuur 26 geeft een overzicht van mogelijke interventies naar object van de organisatieverandering. Voor een nadere toelichting van de interventies verwijzen wij naar de literatuur. De figuren 25 en 26 geven de plaats aan waar en de methoden waarmee de organisatie-ontwikkeling in gang gezet wordt.

Omdat het onderzoek in de voorlichtingsdienst werd uitgevoerd in het kader van de „survey-feedback“-benadering, zullen we hieronder op dit type interventie nader ingaan.

Daarvoor zullen de volgende punten aan de orde zijn:

- de inhoud van deze benadering,
- de toepassing van deze benadering en
- de voorwaarden voor een succesvolle toepassing.

Survey-feedback als interventie

„Survey-feedback“ bestaat uit twee belangrijke componenten. „Survey“ kan worden vertaald als enquête. „Feedback“ is een begrip uit de cybernetica (= de stuurkunde). Het duidt op informatie over de

Hypothesized Change Mechanism	Interventions Based Primarily on the Change Mechanism
Feedback	Survey feedback T-group Process consultation Organization mirroring Grid OD instruments
Awareness of Changing Sociocultural Norms	Team building T-group Intergroup interface sessions First three phases of Grid OD
Increased Interaction and Communication	Survey feedback Intergroup interface sessions Third-party peacemaking Organizational mirroring Management by objectives Team building Technostructural changes
Confrontation and Working for Resolution of Differences	Third-party peacemaking Intergroup interface sessions Coaching and counseling individuals Confrontation meetings Organizational mirroring
Education through: (1) New Knowledge (2) Skill Practice	Career and life planning Team building Goal setting, decision making, problem solving, planning activities T-group Process consultation

Figuur 26: Typologie van interventies naar object van de veranderingen⁴¹⁸.

resultaten of het gedrag van een systeem, die gebruikt kan worden voor het beïnvloeden van de toekomstige resultaten of het toekomstig gedrag. „Feedback” zullen we verder vertalen als informatierugkoppeling. Zij maakt deel uit van een leerproces omdat zij niet alleen informatie levert over wat gedaan is, maar ook over wat er dus niet meer gedaan moet worden of juist wel gerealiseerd moet worden. Informatierugkoppeling komen we in organisaties op heel veel momenten tegen: in de wandelgangen, de vergaderingen, de jaarverslagen, rapportages, etc.

De veronderstelling dat het terugkoppelen van informatie gedrag kan beïnvloeden, komt al heel simpel naar voren in het geval dat een kleuter voor het eerst met een hete kachel in aanraking komt. Hij leert dat dat object beter vermeden kan worden. In het algemeen zal teruggekoppelde informatie kunnen dienen om aan te geven wat gepresteerd is en hoe gepresteerd is, welke verschillen bestaan tussen beoogde en bereikte resultaten, welke verwachtingen er bestaan tegen de achtergrond van wat en hoe gepresteerd is, welke nog niet gerealiseerde prestaties urgent of minder urgent zijn en welke obstakels of knelpunten nog op de weg liggen.

De terugkoppeling van gegevens aan de doelgroep en cliënt heeft dus voornamelijk een informerende en bewustmakende functie. Dat wil zeggen dat het toepassen van de „survey-feedback”-methode alleen een onvoldoende voorwaarde is voor het in gang zetten en uitvoeren van een organisatieverandering. Een dergelijke inspanning kent namelijk een aantal elementen meer. Ze is opgebouwd uit een iteratief proces met de volgende functies:

- de bewustwording van de problematiek,
- de bewustwording van de behoefte aan verandering,
- het verzamelen van informatie en diagnosticeren van de problematiek,
- het vaststellen van de doeleinden die dienen te worden gerealiseerd,
- het vaststellen van de weg die afgelegd moet worden om de doeleinden te bereiken,
- het ontwikkelen van strategieën en activiteiten,
- het evalueren van de verandering en het veranderingsproces en
- het stabiliseren van de nieuwe situatie.⁴¹⁹⁾

Hier stuiten we dus op de eerste beperking van de benadering. Er zijn er echter nog meer. De behoefte aan verandering wordt veelal bij een cliëntsysteem verondersteld. Deze veronderstelling is veelal een illusie omdat zeker in grotere organisaties, partijen of groepen zijn aan te wijzen die een relatief voordeel en partijen of groepen die een relatief nadeel zullen hebben van eventuele veranderingen. Vandaar dat veelal gesteld wordt dat de interventie verankerd moet zijn in een deel van de organisatie.⁴²⁰⁾ Veelal wordt dan verondersteld dat dit de leiding van de organisatie is.

Een andere beperking is dat de benadering afhankelijk is van het vertrouwen dat de doelgroep heeft in het onderzoek. Omdat informatie waardegebonden en dus niet „neutraal” is, zal met deze potentiële vervorming of informatieruis rekening gehouden moeten worden bij de uitvoering van de „survey-feedback”-benadering.

De teruggekoppelde informatie kan uiteraard tot constructieve vervolgvormen leiden, maar kan evenzeer bijdragen tot defensief gedrag, gebrek aan motivatie om door te gaan, wantrouwen of slechtere resultaten. In dit verband is de „survey-feedback”-benadering niet vrij van kritische kanttekeningen. Zo stelt Mastenbroek, bijvoorbeeld, dat de teruggekoppelde informatie de centralistische tendensen in de organisatie versterken en daardoor eerder als een „tool of management” of „managers” wordt dan een werktuig voor een integrale organisatie-ontwikkeling.⁴²¹⁾

Een andere kritiek komt o.a. van Schein over de relatief afstandelijke rol van de onderzoeker.⁴²²⁾ Deze rol kan de cliënt ervan weerhouden om een vertrouwensrelatie met de onderzoeker op te bouwen en zijn deskundigheid en vaardigheid optimaal in te zetten voor de te realiseren doeleinden.

De procedure van de „survey-feedback”-benadering

Het algemene model voor de procedure van de „survey-feedback”-benadering beschrijft Nadler als volgt.⁴²³⁾ Hij onderscheidt:

1. de fase waarin besloten wordt om gegevens te verzamelen.
2. de fase waarin gegevens worden verzameld.
3. de fase waarin gegevens worden geanalyseerd.
4. de fase waarin de informatie wordt teruggekoppeld.
5. de fase waarin besloten wordt over de follow-up.

De eerste fase werkt hij verder uit door in te gaan op de introductie van het onderzoek, de afsluiting van een contract, de keuze van het onderzoeksmodel, de keuze van de informatie en de keuze van de methoden en technieken om de gegevens te verzamelen en te verwerken.

De eerste fase behelst verder de specificering van de doeleinden van de vragenlijst en de wijze waarop de gegevens worden verzameld. Bovendien dient in de eerste fase overwogen te worden wat de

effecten zullen zijn van de benadering voor de doelgroep en cliënt en de aanvaardbaarheid ervan voor doelgroep en cliënt. Eisen die Glasl stelt aan de methoden zijn:

- zo eenvoudig mogelijk voor de doelgroep en cliënt om de toepassing zo veel mogelijk te bevorderen.
- snel verwerkbaar om niet teveel tijd te laten verstrijken tussen het verzamelen en terugkoppelen van informatie,
- doorzichtig opdat de doelgroep en cliënt weten welke vragen waarom gesteld worden en
- resultaatgericht opdat de resultaten voor de organisatie en de leden van de organisatie nuttig zijn en tot concrete besluiten kunnen leiden.⁴²⁴⁾

Met betrekking tot de fases van Nadler benadrukt hij dat in de fase waarin de terugkoppeling plaatsvindt nagedacht wordt over de keuze van de terugkoppelingsmethode, de voorwaarden voor een effectieve presentatie, de problemen tijdens de terugkoppeling en de structuur ervan, opdat vervolgstappen gezet kunnen worden.

De opbouw van de „survey-feedback“-benadering wordt grosso-modo door andere auteurs ook gevolgd. Wheatly en Cash vullen het schema van Nadler aan met enige tussenstapjes, zoals het uitproberen van de opgestelde vragen en een laatste fase met een eindrapportage met een door de leiding van de organisatie opgesteld actieprogramma.⁴²⁵⁾

Van Kesteren heeft het algemene model nader uitgewerkt om de rollen van het cliëntsysteem en de adviseur te verduidelijken en geeft een ideaaltypische procesgang.⁴²⁶⁾

De kanttekening bij het ideaaltypen van Van Kesteren is dat er een normatief „one-best“ model wordt geschilderd dat onvoldoende rekening houdt met de bijzondere situatie en kenmerken van de cliënt die gebaat is bij pas- en maatwerk; het principiële uitgangspunt van organisatie-ontwikkeling dat de cliënt mede de procesgang ontwerpt botst met de ideaaltypen die Van Kesteren voor de cliënt ontwerpt.

Voorwaarden voor succes

Het met succes toepassen van de „survey-feedback“-benadering of, iets ruimer, organisatie-ontwikkelingsinterventies blijkt van een aantal factoren afhankelijk te zijn.

Dunn en Swierczek concludeerden dat het succes van organisatie-ontwikkeling afhankelijk is van:

- een interventietype dat gestoeld is op samenwerking tussen cliënt en onderzoeker, hetgeen vereist dat beiden gemeenschappelijk doeleinden van het veranderingsproces vaststellen, waarbij elke partij een gelijke mogelijkheid heeft om de doeleinden bij te stellen;
- een participatieve gerichtheid van de onderzoeker om zoveel mogelijk de inbreng van het cliëntsysteem te mobiliseren en te benutten en
- een strategie waarin het cliëntsysteem in hoge mate participeert.⁴²⁷⁾

Een andere manier om organisatie-ontwikkelingsinterventies te analyseren volgden Mirvin en Berg. Zij analyseerden die processen die tot falen leidden.⁴²⁸⁾ Factoren die hiervoor verantwoordelijk waren bleken als volgt te kunnen worden benoemd: een foute probleemstelling, het onvermogen van de onderzoeker om de gevolgen van de verandering te kunnen beheersen, verklaren en voorspellen en een foute keuze van de interventie.

Toegesneden op de „survey-feedback“-benadering concludeerden Mohrman e.a. het volgende:

1. De mate waarin de deelnemers betrouwbare terugkoppelingsinformatie toeleveren, hing af van hun ervaring met de vragenlijst en de houding van collega's ten opzichte van de vragenlijst en het onderzoek.
2. De mate waarin de deelnemers waarde hechten aan de resultaten van het onderzoek hing samen met hun kennis van het terugkoppelingsproces, de betekenis van de informatie, de mate waarin de vragen aansloten bij de vraagstukken en knelpunten en de overeenkomst tussen de waarden en belangen van de respondenten en vragenstellers.⁴²⁹⁾

Als gunstige voorwaarden noemden zij:

- een goede structurering van het veranderingsproces,
- voldoende gezag, deskundigheid en middelen bij de deelnemers om met de uiteindelijke terugkoppelingsformatie iets te kunnen doen en
- een voldoende hoge status van de deelnemers om veranderingen te bewerkstelligen.

Crocket voegt hieraan toe dat het succes van de benadering vooral samenhangt met de betrokkenheid van de deelnemers bij het veranderingsproces. Over de presentatie van de informatie merkt Havelock op dat de informatie het best kan worden gepresenteerd „in a comparative but non-threatening (anonymous) way“.⁴³⁰⁾

De voorgaande overwegingen kunnen als volgt worden samengevat:

1. De onderzoeker moet beschikken over:
 - 1.1 Een participatieve houding en werkwijze.
 - 1.2 Het vermogen om de gevolgen van de veranderingen te beheersen, te verklaren en te voorspellen.
2. Het cliëntsysteem.
 - 2.1 Op het niveau van de individuele deelnemer is enige positieve ervaring met vragenlijsten wenselijk, is een positieve houding van collega's ten opzichte van het onderzoek nodig en dient enige kennis te bestaan over de „survey-feedback“-benadering.
 - 2.2 Op groepsniveau dienen voldoende gezag, deskundigheid, middelen en status aanwezig te zijn om eventuele veranderingen aan te brengen.
 - 2.3 Op het niveau van de organisatie dient een zo groot mogelijke betrokkenheid tot stand te komen en is ondersteuning van de leiding van de organisatie wenselijk.
3. De informatie-terugkoppeling dient te voldoen aan de volgende eisen:
 - 3.1 zij dient goed gestructureerd te zijn,
 - 3.2 de procedures dienen duidelijk te zijn en
 - 3.3 de presentatie dient zo plaats te vinden dat informatie op een niet bedreigende manier en op basis van vergelijking te worden getoond.
4. Probleemverheldering en -diagnose:
 - 4.1 de deelnemers dienen invloed uit te kunnen oefenen op de probleemformuleringen en -diagnose,
 - 4.2 zij dienen invloed te hebben op de formulering van de veranderingsdoelinden,
 - 4.3 zij dienen betrokken te zijn bij het verzamelen van gegevens.

20.2 De „survey-feedback“-benadering toegepast

Zoals eerder gezegd, beoogde het onderzoek naar het functioneren van het management in de Dienst voor de Bedrijfsontwikkeling om strategieën te ontwikkelen voor eventuele verbeteringen. Het onderzoek werd geplaatst in het kader van organisatie-ontwikkeling. Deze keuze was niet verbazingwekkend omdat in de tweede helft van de jaren zeventig vijf voorlichtingskundige ingenieurs als interne „change-agents“ in de dienst opereerden en op regionaal, provinciaal en landelijk niveau veranderingsimpulsen aan de organisatie gaven. De entreefase van het onderzoek, de keuze voor de „survey-feedback“-benadering, het feitelijk verloop van de uitvoering en de totstandkoming van resultaten zullen in deze paragraaf worden geschetst.

1. De entreefase

Het eerste contact

Het eerste contact tussen de onderzoeker en het cliëntsysteem werd mogelijk door:

- de beschikbaarheid van eerstgenoemde voor het verrichten van onderzoek,
- de mogelijkheid die door de betrokken directeur BSA werd geboden voor het plegen van onderzoek,
- de contacten tussen de Vakgroep Voorlichtingskunde van de Landbouwhogeschool en de Directie BSA.

De achtergrond van de behoefte aan onderzoek bleek uit het eerste contact: de directie bespeurde interne communicatievraagstukken die niet via de bestaande organisatorische procedures konden worden opgelost. Mede op grond hiervan richtte zich dit eerste contact op de betekenis van communicatie voor het besturen van een organisatie. Deze opening leidde snel tot het inzicht dat voordat zou worden besloten om een onderzoek in te stellen meer verkennende informatie nodig was. Hierop stelde de onderzoeker voor om zich te oriënteren op provinciaal niveau en daarna op het niveau van de consulentenschappen. Dit voorstel werd aanvaard: het eerste contact leidde tot een opening voor het verrichten van onderzoek.

Een eerste oriëntatie

In de hierop volgende twee maanden volgde een verkenning van de situatie in de dienst op provinciaal en consulentchapniveau: de beslissing om dit te doen werd ingegeven op grond van twee overwegingen:

1. mensen definiëren hun situatie in een organisatie overeenkomstig hun positie en de rollen die zij vervullen: de zorgen van een directeur zijn anders dan die van een voorlichter;⁴³²⁾
2. mensen zijn geneigd om bij het signaleren van knelpunten in een organisatie genoeg te nemen met symptomen van „afwijkend“ gedrag om vervolgens oplossingen op het symptoomniveau aan te dragen zonder eerst te analyseren wat de oorzaken zijn van deze symptomen.⁴³³⁾

De verkenning vond plaats middels gesprekken, het bijwonen van vergaderingen en het doornemen van documentatiemateriaal. De verkenning leidde tot een groepsbijeenkomst van de onderzoeker met elk van de consultants om zijn bevindingen te bespreken. Deze activiteit leidde tot het verhelderen van gedachten en voorlopige probleemstellingen.

Het produkt van deze eerste oriëntatie was een onderzoeksvoorstel gericht aan de directeur BSA, waarin de nadruk kwam te liggen op de kernvraag: hoe functioneert de besturing van de Dienst Bedrijfsontwikkeling. In dit voorstel zat een conclusiegerichte aanpak: hierbij ging het er om een antwoord te vinden op de vraag welke factoren van invloed zijn op een effectieve besturing van een dienstonderdeel. Daarnaast was in het onderzoek een decisiegerichte aanpak ingebouwd: hierbij ging het om het formuleren van een strategie om het besturen van de dienst te verbeteren.

De probleemstelling en aanpak van het onderzoek

Het onderzoek zou zich gaan richten op het besturen van de Dienst voor de Bedrijfsontwikkeling: nagegaan zou worden welke factoren op de besturing van invloed zijn. Dit besluit betekende dat het onderzoek zich zou uitstrekken tot:

- alle consultantschappen,
- alle provinciale directies en
- de drie landelijke Directies Akker- en Tuinbouw, Veehouderij en Zuivel en Bedrijfsstructurele Aangelegenheden (BSA).

Waarom alle? De reden was dat uit de verkenning naar voren was gekomen dat elke organisatie-eenheid vooral de eigen cultuur en „setting” benadrukte: indien dus consultantschappen of directies buiten het onderzoek zouden vallen, zouden de mogelijke veranderingsimpulsen beperkt blijven tot de feitelijke deelnemers. Bovendien zou een 100% deelname het vraagstuk van de generaliseerbaarheid van de resultaten automatisch oplossen. Na dit besluit – gefiatteerd door een landelijke vergadering van landelijke en provinciale directeuren – volgden drie deelprogramma's:

1. het ontwikkelen van een gepaste methodiek;
2. het vormen van een klankbordgroep ten behoeve van de onderzoeker en zijn activiteiten;
3. het geven van voorlichting over het uit te voeren onderzoek.

Het vooronderzoek: methodiekontwikkeling

Op grond van het uitgangspunt voor het onderzoek dat recht zou moeten worden gedaan aan het heterogene karakter van de regionale eenheden en provinciale directies en het uitgangspunt dat een 100% deelname van alle organisatorische eenheden de aanvaardbaarheid en kwaliteit van de onderzoeksresultaten zou bevorderen, werd al snel gekozen voor een „survey-feedback”-methodiek. Voor de gegevensverzameling werden vragenlijsten ontwikkeld in een vooronderzoek bij drie consultantschappen en één provinciale directie.

Door gebruik te maken van interviewmethoden, het voorleggen van voorlopige vragenlijstjes en groepsgesprekken over diverse elementen in het werk, de werkomstandigheden en de besturing kon na verloop van drie maanden een survey-model ontwikkeld worden waarin de volgende kernvariabelen voorkwamen:

- de effectiviteit van de besturing,
- de besturingswijze in een organisatie-eenheid,
- het beleid en de strategie van een eenheid,
- omgevingsfactoren,
- structurele kenmerken en
- kenmerken van de leiding van een eenheid.

Deze kernvariabelen vielen voorts uiteen in een aantal deelvariabelen. De argumentatie werd deels geleverd door de deelnemers aan het vooronderzoek, deels door bestaande literatuur.

Op basis van het vooronderzoek werd een interimrapport uitgebracht aan de opdrachtgever over de bevindingen – in globale zin – en de voorgestelde wijze van uitvoering van het hoofdonderzoek. Dit voorstel werd geaccepteerd in oktober 1978 door de opdrachtgever.

De klankbordgroep

De klankbordgroep werd snel na de start van het onderzoek gevormd op verzoek van de onderzoeker. In de groep van vijf (excl. onderzoeker) zaten vertegenwoordigers van de consultants, provinciale directies, de Directie BSA, de Directie Organisatie en Efficiency en tenslotte de secretaris van de opdrachtgever. Deze groep kwam in de entreefase ongeveer tweemaandelijks bijeen, o.a. ter bespreking van voortgangsnotities, concept vragenlijsten, actieplannen en evaluaties.

Voorlichting over het onderzoek

Vanuit de *klankbordgroep* die tot taak had om het gehele onderzoeksproces te begeleiden en eventuele ondersteuning (ideeën, middelen, informatiedoorstroming naar opdrachtgever) te bieden, werd al snel het idee geopperd om door het geven van goede en uitgebreide voorlichting een gunstig onderzoeksklimaat te scheppen. Dit doel kon gerealiseerd worden door gebruik te maken van een aantal methoden:

1. een goede informatiestroom naar de opdrachtgever en landelijke directeuren-vergadering;
2. een artikel in het tijdschrift van de voorlichtingsdienst „Bedrijfsontwikkeling” over de aard en opzet van het onderzoek;
3. een Nieuwsbrief voor de medewerkers van de voorlichtingsdienst waarin nogmaals doel en opzet van het onderzoek werden genoemd.

In deze „beschutte” sfeer kon in november 1978 een aanvang worden gemaakt met de uitvoering van het hoofdonderzoek.

2. De onderzoekfase

De uitvoering

In de periode november 1978-mei 1979 volgden:

- het versturen van de vragenlijsten naar de leidinggevendenden in de consulentschappen en de provinciale directeuren, (N = 178),
- het afnemen van halfgestructureerde interviews bij dezelfde doelgroep als hierboven genoemd,
- het uitschrijven van de interviewprotocollen en het versturen van deze naar de betrokken interviewer ter correctie en aanvulling,
- het versturen en ontvangen van een post-enquête onder alle bedrijfsvoorlichters (N = 550), en tusslotte
- het afnemen van halfgestructureerde interviews bij landelijke directieleden (N = 6).

Deze activiteiten werden uitgevoerd door de onderzoeker en twee student-assistenten die een interviewtraining hadden gevolgd en zich vertrouwd hadden gemaakt met het doel, de aard en opzet van het gehele onderzoek.

Het totaalprodukt van deze fase was:

- een grote hoeveelheid informatie,
- een nog steeds gunstig onderzoeksklimaat, en
- een grote deelname aan het onderzoek.

De analyse

De informatie die zich hiervoor leende, werd gecodeerd en klaargemaakt voor computermatige verwerking en analyses. Daarnaast bleef veel kwalitatief materiaal over dat geordend werd met het oog op het latere gebruik.

Het niveau van analyse

Met het oog op het latere gebruik werd bij de analyse van het materiaal volstaan met eenvoudige berekeningsmethoden (percentages, gemiddelden, spreidingsmaten, correlatiematen).

3. De feedback-fase

Op grond van de doelstelling van het onderzoek werd gekozen voor een „feedback”-methode-mix. Deze bestond uit de volgende elementen:

1. Een schriftelijke terugrapportage – inhoudende een vergelijking van organisatie-eenheden en functionele groepen en leidende tot conclusies over factoren die van invloed zijn op het besturen van de organisatie en knelpunten die zich daarbij voordoen. In 1980 werden vier deelrapporten uitgebracht. Deze rapporten werden verspreid onder alle leidinggevende functionarissen in de dienst (van landelijke directieleden tot en met bedrijfstakdeskundigen).
2. Een schriftelijke terugmelding van de rapportage zoals genoemd onder 1, in de vorm van korte samenvattingen voor alle medewerkers in de dienst.
3. Artikelen in het tijdschrift „Bedrijfsontwikkeling” over resultaten van het onderzoek.
4. Een mondelinge terugmelding van onderzoeksresultaten naar consulentschappen en provinciale directies of functie-categorieën. De terugrapportagebijeenkomsten volgden de methodiek zoals door Dyer aangegeven:⁴³⁴⁾

Het basispatroon verliep als volgt:

1. Een inleiding waarin werd ingegaan op:
 - het waarom van het onderzoek,
 - het verloop van het onderzoeksproces,
 - de resultaten van het landelijk onderzoek en daarmee vergeleken,
 - resultaten toegespitst op de betrokken eenheid en
 - kernvraagstukken en knelpunten in de eenheid zoals vanuit het onderzoek gesignaleerd.
2. Discussie in kleine groepen om een analyse te maken van de oorzaken van de gesignaleerde knelpunten.
3. Terugmelding van de groepsdiscussieresultaten in de voltallige groep.
4. Clustering van oorzaken en knelpunten door de onderzoeker.
5. Groepsdiscussie over mogelijke probleemoplossingen.
6. Keuze van oplossingen.
7. Afronding.

De follow-up van deze bijeenkomsten lag in handen van de staf van de betrokken eenheid, verder begeleid door interne veranderkundigen (voorlichtingskundig ingenieurs).

De uitvoering van deze terugkoppelingsbijeenkomsten vond plaats in de periode begin 1980 tot en met maart 1981. De opbrengst van deze inspanning was dat de deelnemers aan het onderzoek direct werden geconfronteerd met hun eigen functioneren als groep tegen de achtergrond van de landelijke resultaten. In de betrokken consulentenschappen en provinciale directies werd zo een aanzet gegeven voor interne veranderingsprocessen.

4. Actieplanning op landelijke schaal

Naast de terugkoppeling van resultaten naar de afzonderlijke eenheden en functie-categorieën diende het laatste deelrapport – waarin de knelpunten in het functioneren van de dienst integraal waren opgenomen – als basisstuk voor een bespreking in de landelijke directeurenvergadering en in de provinciale directievergaderingen. Hieraan was de vraag van de opdrachtgever gekoppeld om met voorstellen te komen voor een actieplan. De reacties op deze vraag werden daarop geïnventariseerd door de onderzoeker. In een studieconferentie van de landelijke en provinciale directeuren in 1981 werden besluiten terzake genomen. De knelpunten zoals vermeld in het laatste deelrapport, gekoppeld aan de aanbevelingen en de in 1981 genomen besluiten leveren het volgende overzicht op: zie figuur 27.

20.3 Een evaluatie van de „survey-feedback”-benadering

In de eerste paragraaf noemden we een aantal voorwaarden voor succes van een organisatieontwikkelingsstrategie respectievelijk de „survey-feedback”-benadering.

Het succes zou in de eerste plaats kunnen worden afgemeten aan de mate waarin de beoogde doeleinden zijn gerealiseerd. Die waren voor de specifieke „survey-feedback”-benadering: het bewustworden van vraagstukken en problemen, hun achtergronden en oorzaken als ook het ontwikkelen van de behoefte aan verandering, teneinde tot het stellen van veranderingsdoeleinden te komen. Als we deze doelstelling voor ogen houden dan heeft geen preciese meting van de mate van bewustwording en behoefte aan verandering plaatsgevonden. Hoogstens mogen we vaststellen dat een aantal voorwaarden werden vervuld voor de bewustmaking en dat actieplanning feitelijk tot stand kwam op landelijk niveau, in sommige provinciale directieteams en enige consulentenschappen.

In paragraaf 20.1 zijn verder een aantal voorwaarden genoemd voor een succesvolle toepassing van de „survey-feedback”-benadering. Op deze voorwaarden gaan we nader in.

De voorwaarden hadden betrekking op de onderzoeker, het cliëntstelsel, de informatierugkoppeling en de probleemstelling en -diagnose.

Voorwaarden die de *onderzoeker* betreffen waren:

- een participatieve houding en werkwijze en
- het vermogen het veranderingsproces te besturen.

Aan de eerste voorwaarde is voldaan als we haar afmeten aan de gekozen projectopzet. Een precieze beoordeling van de houding van de onderzoeker laten we hier buiten beschouwing.

Aan de tweede voorwaarde is, voorzover is na te gaan, ten dele voldaan. De inschakeling van een „klankbordgroep” bood de mogelijkheid voor de besturing van het project die aangepast was aan de instemming van deze groep. Ten dele was het project niet direct bestuurbaar, omdat vooral in de voorbereiding en na de informatierugkoppeling mogelijk veel processen buiten het zicht van de onderzoeker in gang zijn gezet of zijn gestopt. De omvang van de organisatie leidt daardoor tot een snelle keuze voor een landelijke actieplanning.

Knelpunten	Aanbevelingen	Besluiten
<p>Een spanning in de uitvoering van het werkpakkèt vanwege de uitbreiding en het heterogeen worden van het werkveld bij gelijkblijvende capaciteit</p> <p>Tekortkomingen in de middelen en capaciteiten voor het kunnen uitvoeren van het werk.</p>	<p>Een grotere aandacht voor de vaststelling van het te realiseren voorlichtingsaanbod en de daarvoor benodigde voorzieningen: een vaststelling die zowel op landelijk als op regionaal/provinciaal niveau moet plaatsvinden.</p>	<p>Het aanvaarden van het concept meerjarenplan voor de landbouwvoorlichting.</p>
<p>Een geringe aandacht voor het vervullen van de bestuurlijke opgaven, t.a.v. het bepalen van het voorlichtingsaanbod en de benutting van de aanwezige capaciteiten.</p>	<p>Een grotere samenhang tussen de bestuurlijke niveaus: dit vereist een betere integratie van beleidsuitgangspunten en programmasluitingen van het centrale en regionale/provinciale niveau enerzijds en die tussen de functionele beleidsuitgangspunten (personeel, materieel, financieel, kennis) en die van de bedrijfstakken anderzijds.</p>	<p>Het bevorderen van het tot stand komen van een blauwdruk voor het programmeren van voorlichting.</p> <p>Het bevorderen van het tot stand komen van provinciale afstemming van de regionale consultantschapsprogramma's.</p>
<p>Een niet optimale afstemming van doelen en middelen op landelijk niveau.</p>	<p>Grotere aandacht voor het vergroten van de bestuurbaarheid op het uitvoerend niveau, d.w.z. meer aandacht voor de informatie-uitwisseling en het versterken van de positie van de bedrijfstakdeskundige als "werkbaas".</p>	<p>Het tot ontwikkeling brengen van een hoofdafdeling voorlichtingszaken ("landbouwvoorlichting") bij de directie B.S.A.</p>
<p>Ontoereikende bestuurlijke capaciteit op landelijk niveau.</p>	<p>Grotere aandacht voor een systematische behandeling van de middenkaders en vooral de personele aangelegenheden.</p>	<p>Het tot ontwikkeling brengen van een personeelsplan.</p>
<p>Onvoldoende functioneren van het besturen van de middenkaders.</p>	<p>Een verbetering in de overlegstructuur waarin met het bedrijfsleven over de afstemming van voorlichtingsvraag op -aanbod besluitvorming plaatsvindt.</p>	<p>Het verbeteren van de positie van de bedrijfstakdeskundige</p> <ul style="list-style-type: none"> - het bevorderen van een centrale huisvesting van bedrijfsvoorlichters o.l.v. de bedrijfstakdeskundige, - het nader bestuderen van de opstelling van de btd's in de "dunne" gebieden en de secties in de tuinbouw.
<p>De beperkte mogelijkheden voor de provinciale beleidscoördinatie en besturing.</p>		
<p>De organisatiestructurele afstemming van de provinciale indeling op de regionale consultantschapsindeling.</p>		

Figuur 27: Overzicht van knelpunten, aanbevelingen en besluiten n.a.v. het onderzoek in de voorlichtingsdienst.

De voorwaarden die het *cliëntsysteem* betreffen, waren gespecificeerd naar het niveau van het individu, de groep en de organisatie. Een beoordeling van de acceptatie van het onderzoek door de individuele deelnemers aan het project is hooguit af te leiden uit de respons op de enquête en de subjectieve beoordeling van het gespreksklimaat tijdens de interviews. De respons bleek zeer hoog hetgeen nog niet wil zeggen dat hiervoor de grote belangstelling als verklaring mag worden opgevoerd. De interviewers hadden de ervaring dat door de relatief „veilige” procedures voor het houden van de interviews, het toesturen van de gespreksprotocollen en de gegarandeerde anonimiteit veel potentiële weerstand achterwege bleef.

De mate waarin de organisatorische eenheden in staat waren om aan de resultaten van de terugkoppelingsbijeenkomsten daadwerkelijke veranderingen te verbinden, was enerzijds afhankelijk van de aard van die resultaten, anderzijds van de capaciteiten van de leidinggevendenden. De indruk bestaat dat interne aangelegenheden in consulentenschappen of provinciale directieteam, voor zover zij betrekking hadden op informatie-uitwisseling, procedures, planning, e.d., zich in principe leenden voor aanpassing en bijsturing. Aspecten die integraal in de organisatie als knelpunt werden aangewezen werden op dat niveau behandeld in het kader van de landelijke actieplanning.

De betrokkenheid van de landelijke directies bij het onderzoeksproject bleek voldoende groot. Het werd mogelijk gemaakt om het onderzoek, gedurende alle fasen, aan de orde te stellen in landelijke directieurenvergaderingen en studieconferenties; verder is al gewezen op de massamediale ondersteuning van het project.

In 20.1 is verder gewezen op voorwaarden waaraan de *informatieterugkoppeling* moet voldoen: zij dient goed gestructureerd te zijn, met duidelijke procedures te worden opgezet en uitgevoerd en een presentatie in te houden die gebaseerd is op vergelijkingen tussen de gegevens van de eenheden die op een niet-bedreigende wijze worden weergegeven. Zoals in 20.2 is beschreven is aan deze voorwaarden voldaan.

De *probleemstelling en diagnose* vereist een aanzienlijke mate van participatie van de betrokkenen, zowel in de fase van gegevensverzameling als in de fase van formulering van de problemen, de diagnose als ook in de fase van vaststelling van de veranderingsdoeleinden.

In de vorige paragraaf is gewezen op de totstandkoming van de onderzoeksinstrumenten. Hierbij werd de „proef”-provincie in sterke mate betrokken. De feitelijke gegevensverzameling werd door het onderzoeksteam verzorgd. De terugkoppeling van informatie bood de mogelijkheid tot gemeenschappelijke formulering van de kernvraagstukken en hun oorzaken. Hiervan werd gebruik gemaakt bij de uiteindelijke afronding van het laatste deelrapport dat handelt over de besturing van de totale organisatie.

De vaststelling van veranderingsdoeleinden vond enerzijds decentraal plaats in sommige provinciale directies en consulentenschappen, anderzijds centraal in het kader van de landelijke actieplanning.

Concluderend bestaat sterk de indruk dat het onderzoeksproject in belangrijke mate heeft voldaan aan de voorwaarden die gesteld worden aan de „survey-feedback”-benadering.

Dit wil echter niet zeggen dat hierdoor zonder meer een groot aantal organisatieveranderingsprocessen in gang zijn gezet en, indien dat het geval zou zijn, het directe gevolg zouden zijn van de uitvoering van het onderzoeksproject.

20.4 Conclusies

De „survey-feedback”-benadering zoals hiervoor is beschreven lijkt onder de gegeven omstandigheden niet zonder succes te zijn toegepast. De resultaten lijken in de richting te wijzen van de volgende conclusie:

- de „survey-feedback”-benadering is een succesvolle interventie wanneer beoogd wordt een organisatie bewust te maken van interne en externe vraagstukken en de factoren die hierop van invloed zijn.

Toch kunnen achter deze conclusie enige vraagtekens geplaatst worden. Men kan zich namelijk afvragen of de resultaten zoals de besluiten in de fase van de actieplanning – zie 20.2 – eenduidig het gevolg zijn van de gekozen benadering. Er is in ieder geval een mogelijk argument dat tegen deze oorzaak-gevolg these pleit. Het argument luidt dat het onderzoek respectievelijk de gekozen benadering zelf onderdeel uitmaakte van een management-strategie die bedoeld was om het feitelijk functioneren kritisch te bezien en eventuele aanpassingen voor te bereiden en uit te voeren.

Vóór het argument pleit wellicht dat de bereidheid tot een accentuering van het onderzoek door het topmanagement indicatief is voor de ontwikkelingsfase waarin de organisatie verkeerde. De druk op de overheidsmiddelen enerzijds en de interne departementale discussie anderzijds stimuleerde het topmanagement om naar wegen te zoeken voor het garanderen van de continuïteit. Deze reactieve strategie liet de uitvoering van het onderzoek toe, maakte het mogelijk interne veranderkundigen (voorlichtingskundig ingenieurs) te benoemen en stimuleerde het experimenteren met nieuwe procedures, benaderingen en beleidsvormingsprocessen. De reactieve strategie is op zich niet nieuw: na de Tweede Wereldoorlog gingen aan perioden van neergang vaak activiteiten vooraf die een efficiencybevordering

beoogden (zie hoofdstuk 14). Kortom, het onderzoek viel in een goed bewerkte, resp. goed te bewerken aarde.

Tegen het argument pleit dat ongetwijfeld veel stimuli en andere interventies het klimaat voor het succesvol toepassen van de „survey-feedback“-benadering gunstig beïnvloeden, maar dat het typische kenmerk van het integrale organisatie-onderzoek bij voorbaat verwachtingen moest scheppen die onmogelijk door het topmanagement genegeerd konden worden. Met andere woorden het succes is vooral gelegen geweest in de omvattende aanpak van het onderzoek en de specifieke „survey-feedback“-benadering.

Welk pleidooi zwaarder weegt is niet zonder meer vast te stellen. Wat deze bespreking oplevert is dat de conclusie aan het begin van deze paragraaf met enige omzichtigheid moet worden beoordeeld.

De „survey-feedback“-benadering is een interventie t.b.v. organisatie-ontwikkeling. Als organisatie-ontwikkelingsprojecten succesvol blijken te zijn, wanneer er sprake is van dynamiek en verandering in en rond de organisatie, er een veranderingsbereidheid bestaat, er duidelijke belangen verbonden zijn aan de ontwikkelingsstrategie, vooral in de top van de organisatie, en de „change agent“ accordeert met de organisatie, dan nog kunnen er veel valkuilen zijn die in het ontwikkelingspad zijn gegraven. Een zeer belangrijke omstandigheid die een gunstige invloed uitoefent op organisatie-ontwikkelingsprojecten is de doorlooptijd van dergelijke projecten en de urgentie van de verandering, respectievelijk ontwikkeling. Blijkt er namelijk een plotseling optredende verandering van overheidsbeleid met betrekking tot de voorlichtingsdienst, dan zal er voor organisatie-ontwikkeling zeer waarschijnlijk geen tijd zijn en is directe actie geboden.

In deze zin wordt de aandacht voor organisatie-ontwikkeling wel in verband gebracht met de kenmerken van haar bloeitijd in de zestiger en zeventiger jaren: de economische groei en de accentuering van de democratisering vormden tegelijk de stimulans en zwakte van de organisatie-ontwikkeling. Zeker in het licht van de discontinuïteiten in de tachtiger jaren wordt verondersteld dat de kansen voor gemiddeld, langdurige ontwikkelingsactiviteiten als minder wenselijk en nuttig worden beoordeeld.

Organisatie-ontwikkeling in voorlichtingsdiensten zullen in theorie een vrij grote succeskans moeten hebben. Al eerder is gewezen op de overeenkomst tussen voorlichting als hulp bij besluitvorming en organisatie-ontwikkeling als hulp bij bewustwording en besluitvorming. Organisatie-ontwikkeling in een voorlichtingsdienst lijkt daardoor een collectieve reflexie op een voorlichtings-eigen hulp- en begeleidingsmodel. Des te verwonderlijker is het te moeten constateren dat aan een dergelijke reflexie zo betrekkelijk weinig aandacht wordt geschonken in voorlichtingsdiensten.⁴³⁶ Alleen al in de Nederlandse landbouw is er aanzienlijk meer capaciteit beschikbaar voor het voeren van de voorlichtingsboodschap met technische, economische en andersoortige inhoud, dan met het voeren van een voorlichtingsstrategie, respectievelijk het effectief en efficiënt doen functioneren van een organisatie die de strategie ontwerpt en uitvoert.

Tenslotte, de ontwikkeling van de voorlichtingsdienst is, zo is al eerder betoogd, geen resultaat van toevallige of onvoorspelbare krachten. Het ontwikkelingsproces dat vanaf 1890 in gang is, is in de loop van de tijd gemodelleerd op en aangepast bij de ontwikkeling van de afnemers van voorlichting. De bijna natuurlijke verhouding tussen de voorlichtingsdienst en de land- en tuinbouw heeft zich kunnen ontwikkelen door een dynamische interactie die als zodanig object is geweest en nog is van bestuurlijke en organisatorische processen.

SAMENVATTING

Deze studie handelt over de besturing en organisatie van de landbouwvoorlichtingsdienst in Nederland. Gepoogd is inzicht te geven in de betekenis en mogelijkheden van het beleidsinstrument voorlichting en in het beleid en de besturing van de landbouwvoorlichtingsdienst. Deze doelstellingen zijn gerealiseerd door de volgende vraagstellingen te beantwoorden:

1. Wat wordt bedoeld met het begrip landbouwvoorlichting?
2. Wat zijn specifieke mogelijkheden van het instrument landbouwvoorlichting?
3. Welke ontwikkeling heeft het instrument landbouwvoorlichting gekend?
4. Welke factoren zijn van invloed geweest op deze ontwikkeling?
5. Hoe is aan de besturing en organisatie van de landbouwvoorlichtingsdienst vorm gegeven?
6. Welke factoren zijn van invloed op de bestuurlijke effectiviteit van de landbouwvoorlichtingsdienst?

Om deze vragen te beantwoorden is in Deel 1 van de studie een verkenning gemaakt met de begrippen voorlichting en landbouwvoorlichting. Verder is een literatuurverkenning uitgevoerd om na te gaan wat men van het instrument voorlichting, resp. landbouwvoorlichting mag verwachten. Vervolgens is kennis gemaakt met de landbouwvoorlichtingsdienst, als object van studie.

Deel 2 schetst de historische ontwikkeling van de landbouwvoorlichtingsdienst. Daarbij ligt de nadruk vooral op de agrarische-politieke omstandigheden waaronder zich de landbouwvoorlichtingsdienst heeft ontwikkeld en wordt nader beschreven welke ontwikkelingen zich in het beleid, de besturing en de organisatie van de Dienst hebben voorgedaan. Deel 2 wordt afgesloten met een analyse van factoren die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van de landbouwvoorlichtingsdienst, in termen van schoksgewijze opbouw en afbouw.

Deel 3 behandelt de besturing en organisatie van de landbouwvoorlichtingsdienst, naar aanleiding van een onderzoek dat tussen 1978 en 1980 is uitgevoerd. Hiertoe is eerst belicht vanuit welke theoretische perspectieven men zich kan krijgen op de besturing en organisatie van een voorlichtingsdienst. Vervolgens is deze studie specifiek gericht op het functioneren van de regionale consuleringschappen in de landbouwvoorlichtingsdienst. Hiertoe is een analyse gemaakt van de uitvoering van de voorlichtingsactiviteiten en de voorwaarden waaronder deze uitvoering plaatsvindt. Vervolgens is de aandacht gericht op het bestuurlijk-organisatorisch kader waarin de regionale consuleringschappen functioneren, voor wat betreft het scheppen en benutten van capaciteiten. Hierna is een analyse gemaakt van de besturing van de regionale consuleringschappen die uitmondde in het nagaan welke factoren samenhangen met de bestuurlijke effectiviteit van de regionale consuleringschappen. Deel 3 eindigt met de toepassing van de resultaten van het onderzoek in het licht van het organisatie-ontwikkelingsproject.

De resultaten van deel 1 zijn als volgt samen te vatten.

Op grond van een vergelijking van verschillende omschrijvingen en definities van de begrippen voorlichting en landbouwvoorlichting is gekozen voor de volgende definitie van landbouwvoorlichting, zijnde de verzameling van activiteiten van informerende, helpende, vormende, of beïnvloedende aard die bestemd zijn voor diegenen die in de landbouw werkzaam zijn, en beogen hun besluitvorming te beïnvloeden door het vergroten van kennis, het veranderen of versterken van hun houding of het verdiepen van het inzicht. Diegenen die die activiteiten uitvoeren of mogelijk maken gaan uit van de bereidheid tot beïnvloeding en een welbegrepen of voorondersteld eigenbelang van degene op wie die activiteiten gericht zijn.

Uit de evaluatie van effecten van landbouwvoorlichting blijkt dat de meeste effectstudies gericht zijn op kennis-, houdings- en gedragsverandering. Het effect van voorlichting op kennisvergroting wordt in veel studies bevestigd, terwijl het effect op houdings- en gedragsverandering niet altijd aantoonbaar is. Bovendien heeft voorlichting meer effect op bevolkingsgroepen met een hogere sociaal-economische status en is de waardering van doelgroepen voor voorlichting neutraal tot positief.

Uit de kennismaking met de landbouwvoorlichtingsdienst blijkt dat zij deel uitmaakt van een systeem van kennisvoortbrenging en -benutting; zij neemt daarom een nadrukkelijke plaats in in het netwerk van organisaties en instellingen die zich met het voortbrengen van onderzoeksresultaten en het gebruiken van die resultaten bezig houden.

De resultaten van deel 2 laten zich als volgt samenvatten.

De totstandkoming van de landbouwvoorlichtingsdienst als onderdeel van de Rijksoverheid gaat terug tot het einde van de vorige eeuw. De landbouw kende het verschijnsel van de wandelleraar die poogde om kennis over rationele landbouwmethoden te verspreiden onder de boerenbevolking. Hoewel aangemoedigd door de provinciale landbouworganisaties bleek het instituut „wandelleraar” aan teveel beperkingen onderhevig. De Staatscommissie van 1886 gaf in haar adviezen aan dat overheidsondersteuning dienaangaande gewenst was. Een advies dat werd opgevolgd en leidde tot het aanstellen van

Rijksland- en tuinbouwleraren die ook tot taak hadden voorlichting te geven. Deze beslissingen kregen des te meer gewicht door het institutionaliseren van de relatie tussen het korps van leraren en de departementale Inspecteur van de Landbouw in 1906. De positieve uitvoering van de adviezen van de Staatscommissie werd begunstigd door een opgaande conjunctuur, een redelijk stabiele politieke situatie en de algemene overtuiging dat het instrument landbouwvoorlichting volgens de adviezen moest worden opgebouwd.

De periode tussen 1914 en 1930 laat enige discontinuïteiten zien. De besnoeiing in de overheidsuitgaven resulteerde in een vertraging in de verdere ontwikkeling van de landbouwvoorlichtingsdienst. Sterker nog dan voorheen ontwikkelde zich in de dertiger jaren een directe koppeling van de voorlichting met het landbouwbeleid, resp. de steun- en crisismaatregelen. Bovendien tekende zich een differentiatie af naar doelgroepen door de komst van de Dienst voor Kleine Boerenbedrijven en een uitbreiding van de voorlichtingsmethoden, dit alles mogelijk gemaakt door een zich uitbreidende voorlichtingsformatie.

De jaren tussen 1940 en 1945 versterkte de tendens om voorlichting te benutten voor de uitvoering van het landbouwbeleid. De voorlichting kreeg allengs een meer streekgebonden accent.

Na de Tweede Wereldoorlog volgde een expansieve groei van de landbouwvoorlichtingsdienst. De rationalisering van de landbouw kreeg vanuit nationaal politieke overwegingen een grote nadruk, die o.a. leidde tot een grote aandacht van de voorlichting voor specifieke problemen en doelgroepen. Zeer intensieve voorlichtingsinspanningen resulteerden in een snelle verandering in de landbouwinfrastructuur.

Nadat het herstel van de landbouw in belangrijke mate was gevorderd trad een periode van stabilisering in, die werd gevolgd door een aanpassing van de voorlichtingsdienst aan de technische specialisatie in de landbouw. De reorganisaties die in de zestiger en zeventiger jaren plaatsvonden waren noodzakelijke aanpassingen aan de ontwikkelingen op de landbouwbedrijven, versterkt door een toenemende beïnvloeding door het landbouwstructuurbeleid en haar instrumenten. De onzekerheden die in de loop van de zeventiger jaren ontstonden liepen parallel aan een inkrimping van de voorlichtingsformatie. Een ombuiging van deze neerwaartse tendens op het eind van de jaren zeventig maakte het des te meer noodzakelijk aandacht te besteden aan de gewenste koers van de landbouwvoorlichtingsdienst.

Volgen we de specifieke ontwikkeling van de voorlichtingsformatie tussen 1890 en 1980 dan blijkt:

- dat in de loop van de ontwikkeling van de landbouwvoorlichtingsdienst perioden zijn te onderkennen waarin schoksgewijze uitbreiding en afbouw elkaar opvolgden,
- dat perioden van uitbreiding optraden onder omstandigheden waarin het percentuele aandeel van de voorlichtingsbegroting t.o.v. de landbouwbegroting toenam en de agrarische inkomensontwikkeling relatief verslechterde,
- dat perioden van afbouw optraden onder omstandigheden waarin er sprake was van een relatief gunstige agrarische inkomensontwikkeling, een relatief gunstige technische ontwikkeling in de landbouw en de departementale belangenbehartiging m.b.t. de landbouwvoorlichtingsdienst relatief zwakker was.

Deel 3 heeft betrekking op de besturing en organisatie van de landbouwvoorlichtingsdienst en laat zich als volgt samenvatten.

De theorie over het besturen en organiseren leidt tot een onderscheiding van uitvoerende processen en besturende processen. Het besturen heeft betrekking op een aantal bestuurlijke aandachtsgebieden. De wijze van besturen is te ontleden naar de besluitvormingsprocessen en de condities waarin moet worden voorzien en onder invloed waarvan de besluitvormingsprocessen zich voltrekken. De bestuurlijke effectiviteit geeft dan aan de mate waarin een organisatie doeltreffend is m.b.t. de zorg voor de bestuurlijke aandachtsvelden.

In een studie naar de bestuurlijke effectiviteit dat is uitgevoerd in de periode 1978-1980, bleek de bestuurlijke effectiviteit samen te hangen met de feitelijke zorg die men besteedde aan het besturen, de informatievoorziening, enige structurele factoren, de betrokkenheid van leidinggevendenden bij het beleid van het consultantschap en factoren die specifiek betrekking hebben op de regionaal consultant.

Deze bevindingen lijken in de richting te wijzen van het belang van een toenemende noodzaak tot het meer zorg besteden aan het besturen van een voorlichtingsdienst. Een noodzaak die mede wordt ingegeven door het inzicht dat de vrijwel autonome positie van de bedrijfsvoorlichter in een rayon steeds minder wenselijk en mogelijk is in het licht van de ontwikkelingen op landbouwbedrijven, waarop agrarische ondernemers steeds zwaardere eisen stellen aan de kwaliteit van de dienstverlening van de landbouwvoorlichtingsdienst.

De resultaten van het eerder vermelde onderzoek zijn geplaatst in het kader van organisatie-ontwikkeling, d.w.z. een planmatige aanpak om organisaties meer efficiënt en effectief te doen functioneren door het vergroten van het vermogen van die organisaties om hun problemen te onderkennen, te ana-

lyseren en op te lossen. Aangegeven is op welke wijze de resultaten van het onderzoek zijn gehanteerd. Gewezen is op enige positieve effecten van de toegepaste „survey-feedback“-benadering. Hierbij is de kanttekening geplaatst dat tijds- en organisatiegebonden factoren mede voor de gerealiseerde effecten verantwoordelijk kunnen zijn. Gesteld is dat de kansen voor de succesvolle toepassing van organisatie-ontwikkeling in voorlichtingsdiensten groot is vanwege de aard van het instrument voorlichting en de overeenkomsten in de gehanteerde strategie.

SUMMARY

This study examines the organization and management of the Dutch agricultural extension service. The purpose is to gain insights into the functions and utility of extension, as well as to analyse the management policies and processes of the agricultural extension service.

These objectives were addressed by focussing upon the following questions:

1. What is meant by agricultural extension?
2. What specific role and contributions should be expected from agricultural extension?
3. What path did the Dutch agricultural extension service follow in her development?
4. Which factors were the most important in influencing this development?
4. How do management processes and organizational structures affect the agricultural extension functions?
6. Which factors influence extension's managerial effectiveness?

In order to answer these questions, part One begins with an analysis of extension concepts, applied to agriculture. An analysis of the literature is provided describing the effects that might be expected from agricultural extension. Part One ends with an overview of the Dutch agricultural extension service.

Part Two deals with the historical development of agricultural extension in the Netherlands. This analysis emphasizes the rural political circumstances influencing extension developments as well as policy, management and organizational responses. The second part ends with an analysis of factors responsible for the rise and decline of the extension service.

Part Three contains the analysis of the management structure and processes of the extension service, based on the results of a research project, carried out between 1978 and 1980. This study is built upon different management and organization theoretical perspectives. Also, a study was made of the functioning of district units. Emphases were placed on the factors influencing the managerial effectiveness of these units. This part Three ends with a description and analysis of the way the results were utilized by the extension service.

The results of part One can be summarized as follows.

After comparing different definitions of extension and agricultural extension, the following definition of agricultural extension was chosen:

„By agricultural extension is meant all those activities related to informing, helping, educating or influencing those working in agriculture in order to influence their decisionmaking by expanding their knowledge, changing or reinforcing their attitudes or enlarging their awareness; at the same time those playing an extension role or those managing extension are guided by a willingness to be influenced and to foster the self interest of the persons being influenced“.

Most studies of the effects of agricultural extension emphasized changes in knowledge, attitudes and behavior. The effects of extension upon the enlargement of knowledge was predominant, whereas effects upon changes in attitudes or behavior were less emphasized. Extension was more successful for groups of higher socio-economic status; the value of extension was seen as neutral to positive.

The results of part Two can be summarized as follows.

The origins of the Dutch extension service go back to the end of the last century. Farmers were familiar with travelling teachers who diffused knowledge of new farming methods.

Although encouraged by provincial farmers' organizations, the phenomenon of travelling teachers was only partly effective. In 1886 a Governmental Commission supported the idea of travelling teachers and further recommended that agricultural and horticultural teachers receive national support with part of their task to be rural extension. The recommendation was adopted. The decision was reinforced by linking the appointed teachers to the governmental Inspector of Agriculture. This occurred in 1906.

The positive results of the Governmental Commission are partly due to an improvement in the economy, to political stability and to a general feeling that extension should be given national priority in modernizing agriculture.

Some discontinuities occurred during the years between 1914 and 1930. Reduced governmental budgets slowed the development of the agricultural extensions service.

The economic crisis of the thirties legitimized a linkage between extension and national agricultural policy instruments. The extension service also expanded by identifying target groups for which a special Service for Small Farms was established.

During the Second World War the advisory service was more used to implement national production policies. Emphasis was placed on the regional extension strategies.

Following the war agricultural extension went through an expansive growth period. The main objective of agricultural policy was to aid recovery and promote technical modernization; the extension service

also stressed the importance of modernizing the rural community. Specific problems and target groups received attention; extension strategies were intensified.

Agriculture underwent rapid change. Some reorganizations and adjustments of extension tasks and structures also took place. Uncertainties during the seventies paralysed a decline in the capacity of the extension service. A new concept of extension was called for.

The historical analysis of agricultural extension service reveals periods of expansion and decline. Expansion occurred in times and circumstances when extension received a larger part of the national agricultural budget, but while agricultural incomes, in general, declined.

Decline occurred in times and circumstances when agricultural incomes increased and when technical development was favourable. Decline was also accompanied with a weakening representation of the extension service on the national level.

Part Three deals with the management and organization of the extension service and can be summarized as follows.

First a theoretical perspective describing managerial processes in extension service was laid out. The theory distinguishes managerial and operational processes. Managerial processes can be confined to several issues, consisting of decision making processes and certain conditions influencing those processes. Managerial effectiveness is a measure of the degree of attention paid towards managerial processes.

The results of a research project, carried out in the years between 1978 and 1980, revealed the importance of the managerial processes and the role of information, some structural components, the involvement of the managers in the district units and some personal characteristics of the managers related to managerial effectiveness.

These results stressed the importance of placing more attention on managerial functioning in the operation of an effective service. There were increasing demands on the service to match the increasingly sophisticated problems and challenges posed by the clientele and the internal capacities of the extension service.

The autonomous position and status of the local extension agent is no longer adequate for efficient utilization of their resources.

The research results were applied in the context of an „Organization-Development” strategy. Organization-Development strategy means a systematic approach to enlarge the capacity of established agencies through internal diagnosis and problem solving, that increases the organization’s effectiveness and efficiency.

The study describes the way the results have been utilized. Mention was made of the positive effects of the strategy in general and of the survey-feedback methods in particular. Some of the success of the strategy might also be explained by favourable conditions within the organization. It was concluded that successful implementation of the organization development strategy was made possible partly by similarities between that strategy and extension strategies.

NOTEN

1. Meerjarenplan voor de Landbouwvoorlichting, Ministerie van Landbouw en Visserij, Directie B.S.A., 's-Gravenhage, 1981, pag. 9.
2. Kuypers, G., Beginselen van beleidsontwikkeling, Muiderberg, 1980, pag. 10-14.
3. Ban, A. W. van den, Inleiding tot de voorlichtingskunde, Meppel, 1979, pag. 12-14; C. M. J. van Woerkum, Voorlichtingskunde en massacommunicatie, Vakgroep Voorlichtingskunde, Landbouwhogeschool, Wageningen, 1982, pag. 5-7.
4. Zie noot 3 onder Van Woerkum, pag. 39.
5. Van de Vall wijst op enige veel voorkomende praktische onderzoeksproblemen bij evaluatie van beleidsmaatregelen, zoals het feitelijk te laat starten van het onderzoek, wanneer de maatregel al in werking is, het vinden van een vergelijkbare controlegroep of het kiezen van geschikte indicatoren. Zie M. van de Vall, Sociaal beleidsonderzoek, Alphen aan de Rijn, 1980, pag. 51-54.
6. Bennett, G. F., Analyzing impacts of extension programs, USDA, Washington D.C., 1976, pag. 6.
7. Ban, A. W. van den, zie noot 3, pag. 217.
8. Evaluation of economic and social consequences of cooperative extension programs, USDA, Washington D.C., 1980.
9. Ibidem, pag. 39-68.
10. Zie bijv. Rakesh Mohan, Contribution of research and extension to productivity in Indian agriculture, in: Economic and Political Weekly, sept. 1974, A97-A104; Ruthenberg, H., Landwirtschaftliche Beratung als gesamtwirtschaftliche Investition, in: Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft, 10 (1971) 3, 333-361; Kislev, Y., The economics of the agricultural extension service, in: Israel Quarterly of Economics, 1 (1972) 3, 77-90; Araji, A. A., R. U. Sim and R. L. Gardner, Returns to agricultural research and extension programs: an ex-ante approach, in: American Journal of Agricultural Economics, 60 (1978) dec., 964-968; Huffman, W. E., Assessing returns to agricultural extension, in: American Journal of Agricultural Economics, 60 (1978), 969-975; Lu, Yao-chi, L. Quance and Chun-lan Liu, Projecting agricultural productivity and its economic impact, in: American Journal of Agricultural Economics, 60 (1978), 976-980; Agricultural Research sector Policy Paper, World Bank, Washington D.C., 1981.
11. Mohan en Kislev, zie noot 10.
12. Innovatienota, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15855, nrs. 1-2, pag. 179-180.
13. Suchman, H. A., Evaluative research: principles and social action programs, New York, 1967.
14. Westmaas-Jes, M. M., Naar strategieën van voedingsvoorlichting, Groningen, 1977.
15. Haak, C. P. M. van der, Bekend maken en bekend raken, Ministerie van C.R.M., Rijswijk, 1972.
16. Haes, W. F. M. de, Literatuuronderzoek: effecten van G.V.O., Commissie Nationaal Plan G.V.O., Den Haag, 1978.
17. Een beschrijving hiervan is onder meer te vinden bij: C. J. H. Midden, G. A. Westerterp e.a., Energiebesparing, hoe is het mogelijk?, Energiestudiecentrum, Vakgroep Sociale- en organisatiepsychologie, Leiden, 1980, pag. 29-31; P. Ester, Consumer behavior and energy conservation, Erasmus University, Rotterdam, 1984.
18. Katus, J. en N. Wiedenhof, Wetenschapsvoorlichting: achtergronden, theorieën, praktijken, Amsterdam, 1980, deel 3.
19. Rogers, E. M. and F. F. Shoemaker, Communication of innovations, New York, 1971, pag. 343-344.
20. Ibidem, pag. 323.
21. Rogers, E. M. and J. D. Stanfield, Adoption and diffusion of new products, in: F. M. Bass (ed.), Application of the science of marketing in marketing management, New York, 1968; zie ook A. W. van den Ban, Boer en Landbouwvoorlichting, Assen, 1963.
22. Zie het uitstekende overzicht: Agricultural Advisory Services in OECD-member countries, OECD, Paris, 1980.
23. Ibidem; de situatie in Nederland is beschreven in P. J. P. Zuurbier, De relaties tussen onderzoek, voorlichting en de boer, Directie B.S.A., Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1983.
24. Ibidem.
25. Herzberg, J., Staatliche ländliche Beratungsdienste als Instrumente der Entwicklungsförderung in Südamerika, Frankfurt/M., 1975.
26. Zie bijv. Daatselaar, P., Het beeld van de landbouwvoorlichtingsdiensten bij de boeren op middenbedrijven in Noord-Brabant, Provinciale Directie voor de Bedrijfsontwikkeling, Tilburg, 1979; Wat vindt de boer ervan?, Bevindingen van een opinie-onderzoek onder de Nederlandse boeren en tuinders, Ministerie van Landbouw en Visserij, Den Haag, 1977; Fluttert, P. H. M., Enquête naar de waardering en gebruikmaking van enkele landbouwvoorlichtingsactiviteiten in de IJssel-

- meerpolders, Groningen, 1979. N.a.v. deze onderzoeken is aannemelijk te maken dat er een wisselwerking bestaat tussen waardering voor en contact met voorlichting.
27. Een overzichtstudie hieromtrent is het: Final Report: review and appraisal of studies of extension program effectiveness, Volume 2, Decision Studies Group, USDA, Washington D.C., 1979.
 28. Ibidem.
 29. Rogers and Shoemaker, zie noot 19.
 30. Final Report, zie noot 27.
 31. Ibidem.
 32. Evaluation . . . , zie noot 8; verder ook: A. Mannert, Kosten-Nutzen-Analyse der Landwirtschaftlichen Beratung in Österreich, in: Monatberichte über Österreichische Landwirtschaft, 25 (1978) 10, pag. 570.
 33. Evenson, R. E., The contributions of agricultural research and extension to agricultural productivity, Chicago, 1968.
 34. De „hardheid” van deze resultaten is twijfelachtig; zie Huffman onder noot 10.
 35. Dergelijke indicaties komen voor in de studie genoemd onder noot 8.
 36. Ibidem.
 37. Zie voor verdere toelichting P. J. P. Zuurbier, noot 23, pag. 20 e.v.
 38. Zie bijv.: Innovatie, onder noot 12; Evaluatie van innovatiebevorderende en belemmerende factoren in de sectoren landbouw, vliegtuigontwikkeling en natte waterbouw, Rapport van Management Consultants Krekel, Van der Woerd en Wouterse, Achtergronddocument 2 bij de Innovatienota; Naar een op de marktsector gericht technologiebeleid, 's-Gravenhage, 1984.
 39. Poel, J. M. G. van der, 3500 jaren landbouwliteratuur, in: Landbouwkundig Tijdschrift, 85 (1973) sept., pag. 276-280.
 40. Blink, H., Geschiedenis van den boerenstand en den landbouw in Nederland: een studie van de ontwikkeling der economische, maatschappelijke en agrarische toestanden, voornamelijk ten plattelande, Groningen, 1904, Deel 2, pag. 21.
 41. Verslag van den Landbouw in Nederland over 1869, opgemaakt op last van den Minister van Binnenlandsche Zaken, 's-Gravenhage, 1871, pag. 95-96.
 42. Verslag van den Landbouw in Nederland over 1868 opgemaakt op last van den Minister van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, 1870, pag. 108.
 43. Verslag van den landbouw in Nederland over 1871 opgemaakt op last van den Minister van Binnenlandsche Zaken, 's-Gravenhage, 1873, pag. 209.
 44. Ibidem, pag. 139.
 45. Verslag van den Landbouw in Nederland over 1872 opgemaakt op last van den Minister van Binnenlandsche Zaken, 's-Gravenhage, 1874, pag. 60.
 46. Verslag van den landbouw in Nederland over 1877 opgemaakt op last van den Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 's-Gravenhage, 1879, pag. 253.
 47. Verslag van den Landbouw in Nederland over 1873 opgemaakt op last van den Minister van Binnenlandsche Zaken, 's-Gravenhage, 1875, pag. 102.
 48. Verslag van den landbouw in Nederland over 1876 opgemaakt op last van den Minister van Binnenlandsche Zaken, 's-Gravenhage, 1878, pag. 60.
 49. Zie noot 46, pag. 200.
 50. Verslag van den Landbouw in Nederland over 1878 opgemaakt op last van den Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 's-Gravenhage, 1880, pag. 253.
 51. Landbouwcourant, 1870, 38, pah. 153.
 52. Landbouwcourant, 1872, 3, pag. 10.
 53. Landbouwcourant, 1875, 6, pag. 21.
 54. Zie noot 48, pag. 60.
 55. Landbouwcourant, 1879, 14, pag. 53.
 56. Landbouwcourant, 1877, 43, pag. 215.
 57. Landbouwcourant, 1878, 72, pag. 407.
 58. Verslag van den Landbouw in Nederland over 1885 opgemaakt op last van den Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 's-Gravenhage, 1887, pag. 658.
 59. Vermeulen, W. H., Den Haag en de Landbouw; keerpunten in het negentiende-eeuwse landbouwbeleid, Assen, 1966.
 60. Verslag van de Landbouwcommissie: verslag over de uitkomsten van het onderzoek naar den toestand van den Landbouw in Nederland, 's-Gravenhage, 1890, pag. 91.
 61. Vermeulen, zie noot 59, pag. 69.
 62. Advies betreffende de regeling van het landbouwonderwijs, Verslag van de Landbouwcommissie, 's-Gravenhage, 1888.
 63. Ibidem, par. 9a, pag. 55.

- 64 Ibidem, Nota 2, pag. 59-61.
- 65 Blink, zie noot 40, pag. 427-428.
66. Löhnis, F. B., Landbouw en Regeering, geschiedkundig overzicht, Groningen, 1895, pag. 92.
67. In de zuivelsector werd voorzover wij konden nagaan voor het eerst de naam consulent gebezigd.
68. Commissie Haffmans, Rijksarchief, Directie van den Landbouw, 1929, 1-63, pag. 13-14.
69. Hen, P. E. de, Actieve en re-actieve industriepolitiek in Nederland, Amsterdam, 1980, pag. 48-52.
70. Mollerus, J. C., Officiële vertegenwoordiging van Landbouw, Nijverheid en Handel, Amsterdam, 1932, pag. 23 en 213.
- 71 Ibidem, pag. 216-219.
72. Commissie Haffmans, zie noot 68, pag. 1-63-7.
- 73 Ibidem.
74. Beschikking 8 april 1925 Rijksarchief, Directie van den Landbouw, 1925, afd. 2, no. 39-III.
75. Memorie van Antwoord, Staatsbegroting 1924, bijlage 2.1.4, pag. 19.
76. Commissie Haffmans, zie noot 68, pag. 1-291-12.
- 77 Ibidem.
- 78 Ibidem.
79. Rapport van de Commissie ingesteld bij beschikking van Zijne Excellentie Den Minister van Binnenlandsche Zaken en Landbouw van 8 april 1925, Directie van den Landbouw, Rijksarchief, afd. II, no. 39 III, 1929.
80. Algemeen Nederlandsch Landbouwblad, 23 mei 1925, Koninklijk Nederlandsch Landbouw Comité.
- 81 Bredasche Courant, 8 februari, 1930.
- 82 Ibidem.
83. Commissie Haffmans, zie noot 68, pag. 1-63-160.
84. Directie van den Landbouw, De arbeid van de Directie van den Landbouw, 's-Gravenhage, 1941, pag. 13.
Tjallema merkt in een persoonlijk commentaar op: „In Wageningen werden in 1935 lezingen gehouden over het al of niet bevorderen van Verenigingen voor bedrijfsvoorlichting en het aan deze Verenigingen beschikbaar stellen van assistenten van Rijkswegen. Tegen was D. S. Huizinga, inspecteur van het Landbouwwonderwijs, die de assistenten vooral zal als concurrenten van de plaatselijke onderwijzers met Landbouwacte. Voor waren o.a. O. de Vries, hoofddirecteur van het Proefstation Groningen, die veel contacten had met de groep Westerwolde en mijn persoon. Ik zag hierin vooral voor de gebieden met veel kleine bedrijven een belangrijke mogelijkheid tot een snellere ontwikkeling en groei naar een hoger niveau. Ik mag wel zeggen dat de voorstanders dit debat hebben gewonnen. Pas daarna zijn er op grote schaal Verenigingen voor bedrijfsvoorlichting opgericht en werden daaraan van Rijkswegen assistenten toegevoegd”.
85. Ebels, F. E. H., e.a., Verslag der Staatscommissie ingesteld bij K.B. van 15 december 1927, no. 34, tot het onderzoeken van de vraag of en zoo ja in hoeverre en door welke oorzaken in den land- en tuinbouw eene wanverhouding bestaat tusschen de bodemprijzen en productiekosten enerzijds en de opbrengst der producten anderzijds, 's-Gravenhage, 1933, pag. 311.
- 86 Ibidem, pag. 311-315.
87. Handelingen der Staten-Generaal, Rijksbegroting 1931, Memorie van Toelichting, 2.V.9., pag. 11.
88. Keesing, F. A. G., De conjuncturele ontwikkeling van Nederland en de evolutie van de economische overheidspolitiek, 1918-1939, Herdruk, Nijmegen, 1978, pag. 151.
89. Ibidem, pag. 152.
90. Commissie Ebels, zie noot 85, pag. 315.
91. Maltha, D. J., De Landbouw als bron van volksbestaan in Nederland, Haarlem, 1944, pag. 26.
92. Commissie Ebels, zie noot 85, pag. 325.
- 93 Ibidem, pag. 321.
- 94 Keesing, zie noot 88, pag. 188.
95. Platenburg, T. J., Kleine boeren in Nederland, Hilversum, 1942, pag. 6.
96. Commissie Re-organisatie Landbouwcrisisinstellingen, 's-Gravenhage, 1936, pag. 79.
- 97 Ibidem, pag. 85.
- 98 Ibidem, pag. 7.
- 99 Ibidem, pag. 8.
- 100 Ibidem, pag. 14.
101. Ru, J. H. de, Landbouw en Maatschappij: een analyse van een boerenbeweging in de crisisjaren, Wageningen, 1980.

102. Handelingen der Staten-Generaal, Rijksbegroting 1930, Memorie van Toelichting, 2.V.10.
103. Handelingen der Staten-Generaal, Rijksbegroting 1932, Memorie van Toelichting, 2.V.9., pag. 11-12.
104. Mollerus, zie noot 70, pag. 242.
105. Ibidem, pag. 244.
106. Ibidem, pag. 251.
107. Handelingen der Staten-Generaal, Rijksbegroting 1932, Memorie van Toelichting, 2.V.9., pag. 12.
108. Keesing, zie noot 88, pag. 154.
109. Mollerus, zie noot 70, pag. 232.
110. Ibidem, pag. 234-235.
111. Handelingen der Staten-Generaal, Rijksbegroting 1931, Memorie van Toelichting 2.V.6., pag. 9.
112. Mollerus, zie noot 70, pag. 252.
113. Algemeen Landbouwblad, 13 november 1930, no. 862.
114. Mollerus, zie noot 70, pag. 252.
115. Stevens, C. G. P., De Dienst der bedrijfsconsulenten voor de landbouw, Purmerend, 1935, pag. 8.
116. Ibidem, pag. 11.
117. Handelingen der Staten-Generaal, Rijksbegroting, Memorie van Toelichting, 2.V.6., pag. 9.
118. Rijksarchief, Directie van den Landbouw, doos 37, pag. 2.
119. Ibidem, pag. 3-4.
120. Handelingen der Staten-Generaal, Rijksbegroting 1936, Memorie van Antwoord, 2.X.6., pag. 24.
121. Bijkomende redenen voor het mislukken van de „bedrijfsconsulenten” waren de ontbrekende wetenschappelijke achtergrond van de voorlichting en de nog nauwelijks bestaande vraag naar bedrijfs-economische voorlichting.
122. Commissie Reorganisatie Landbouwcrisisinstellingen, 's-Gravenhage, 1936, pag. 88.
123. Rapport over de sociaal-economischen toestand van de kleine boerenbedrijven, 's-Gravenhage, 1937, pag. 118.
124. Hen, P. E. de, zie noot 69, pag. 60.
125. Roeterink, A., Economische voorlichting in Nederland, Amsterdam, 1936, pag. 14.
126. Rapport van de Commissie van Voorbereiding eener Organisatie van den Economischen Voorlichtingsdienst, 's-Gravenhage, 1930.
127. C.B.S., Economische en sociale kroniek der oorlogsjaren 1940-1945, 's-Gravenhage, 1947, pag. 2.
128. Ibidem, pag. 5.
129. Ibidem, pag. 87.
130. Ibidem, pag. 100.
131. Ibidem, pag. 100.
132. Ibidem, pag. 100.
133. Ibidem, pag. 96-98.
134. Ibidem, pag. 107.
135. Ibidem, pag. 91.
136. De tuinbouwvoorlichtingsdienst in verband met den internationalen toestand, in: Mededeelingen van den Inspecteur van de Tuinbouw en het Tuinbouwonderwijs, sept. 1939, pag. 247.
137. Voorwoord, in: Mededeelingen van de Inspecteur van de Tuinbouw en het Tuinbouwonderwijs, juni 1940, pag. 141.
138. Voorwoord, in: Mededeelingen van de Inspecteur van de Tuinbouw en het Tuinbouwonderwijs, oktober 1943, pag. 496-499.
139. Koppejan, A. W. G., Doel en werkwijze der economische bedrijfsvoorlichting in den landbouw, in: Mededeelingen voor de Landbouwvoorlichtingsdienst, oktober 1944, pag. 383-394.
140. De arbeid van de Directie van den Landbouw als grondslag voor de verhooging der bodemproductie, Directie van den Landbouw, 's-Gravenhage, 1941.
141. Handelingen der Staten-Generaal, Staatsbegroting 1942, Memorie van Toelichting, Hoofdstuk XI, pag. 3-4.
142. Handelingen der Staten-Generaal, Staatsbegroting 1943, Memorie van Toelichting, Hoofdstuk XI, pag. 2.
143. Maltha, D. J., Honderd jaar landbouwkundig onderzoek in Nederland 1876-1976, Wageningen, 1976, pag. 108-109.
144. Verslag over de Landbouw in Nederland over 1942 tot en met 1945, Directie van de Landbouw, 's-Gravenhage, 1949, pag. 136.
145. Ibidem, pag. 139.

146. Verslag van het Regeringscommissariaat voor Buitenlandse Agrarische Voorlichting over de periode 1945-1948, 's-Gravenhage, 1949.
147. Herweyer, S., De besteding van „Marshall-gelden” ten behoeve van de landbouw, in: Maandblad voor de Landbouwvoorlichtingsdienst, 8 (1951) 1, pag. 1-7.
148. Handelingen der Staten-Generaal, Rijksbegroting 1956, Memorie van Toelichting, hoofdstuk XI.2, pag. 16.
149. Noort, P. C. van den, Omvang en verdeling van het agrarisch inkomen in Nederland 1923-1962, Wageningen, 1965, pag. 121.
150. Handelingen der Staten-Generaal, Rijksbegroting 1954, Memorie van Toelichting, hoofdstuk XI.2, pag. 1.
151. Voorlichting en subsidiëring (vooral via de D.K.B.) gingen hand in hand; met subsidies aan kleine boeren werd het vertrouwen in de voorlichting „gekocht” (Persoonlijk commentaar van A. H. Crijns, voormalige consulent en HID).
152. Verslag over de Landbouw in Nederland over 1950, Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, 's-Gravenhage 1951, pag. 163.
Het Consulentenschap voor bedrijfseconomie, resp. bedrijfsvraagstukken kwam in 1948 tot stand.
153. Ibidem, pag. 162.
154. Schipper, K., De positie van den assistent in den Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst, in: Maandblad voor de Landbouwvoorlichtingsdienst, 3 (1946), pag. 242.
155. Rijksarchief, brief 3-1-1946, Directie Akker- en Weidebouw, 924. A. H. Crijns vult in een persoonlijk commentaar aan dat hierin de grondslag is te vinden van de moderne landbouwvoorlichtingsdienst.
156. Tjallema, H. T., Organisatie en opbouw van de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst, in: Maandblad voor de Landbouwvoorlichtingsdienst, 4 (1947), pag. 237-244.
157. De rijkslandbouwvoorlichtingsdienst, in: Mededelingen van de Directie van de Tuinbouw, 11 (1948) 1, pag. 3-21.
158. Ibidem, pag. 18.
159. Verslag over de landbouw in Nederland over 1947, Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, 's-Gravenhage 1950, pag. 167-178.
160. Agricultural Advisory Services in European Countries, OEEC, Paris, 1950, pag. 18-30.
161. Ibidem, pag. 155-156.
162. Het landbouwkundig onderzoek, de landbouwvoorlichting en het landbouwonderwijs in Nederland, in: Landbouwkundig Tijdschrift, 62 (1950) 11, 865-911.
163. Rapport van de Studiecommissie Landbouwvoorlichting, Stichting voor den Landbouw, 's-Gravenhage, 1951.
164. Handelingen der Staten-Generaal, Rijksbegroting 1952, Memorie van Antwoord, hoofdstuk XI, nr. 9, pag. 20.
165. Penders, J. M. A., Een Europese studie over de landbouwvoorlichtingsdienst en wat daaruit voor Nederland valt te leren, in: Maandblad voor de Landbouwvoorlichtingsdienst, 8 (1951) 5, pag. 194.
166. Jong, J. D. de, De positie van de assistent in de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst, in: Maandblad voor de Landbouwvoorlichtingsdienst, 9 (1952) 6, pag. 209.
167. Wind, C., Wat de rayonassistent de laatste 5 jaar deed, in: Landbouwvoorlichting, 11 (1954), pag. 565.
168. Penders, J. M. A., Rondom de landbouwvoorlichting VIII, in: Landbouwvoorlichting, 12 (1955), pag. 524-533.
169. Plassche, A. W. van der, De coördinatie van de Landbouwvoorlichtingsdiensten, in: Mededelingen van de Directie van de Tuinbouw, 16 (1953) 7, pag. 449-458.
170. Tjallema, H. T., De voorlichting in de landbouw en de assistent, in: Maandblad voor de Landbouwvoorlichtingsdienst, 9 (1952) 6, pag. 206.
171. Ibidem, pag. 206.
172. Wind, C., zie noot 167, pag. 566.
173. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1954-1955, 3700, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1955, XI, pag. 24.
174. Landbouwverkenningen, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1977, pag. 11.
175. Ibidem, pag. 12.
176. Ibidem, pag. 13.
177. Ibidem, pag. 16.
178. Ibidem, pag. 21.

179. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1956-1957, 4500, Memorie van Antwoord Rijksbegroting 1957, nr. 15, pag. 3-5.
180. Ibidem, nr. 109, pag. 5-6.
181. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1957-1958, 4900, Rijksbegroting 1958, Memorie van Toelichting, nr. 2, pag. 10-11.
182. Maris, A., Wat verstaat men onder agrarische structuur?, in: Landbouwvoorlichting, 18 (1961) 6, pag. 149.
183. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1959-1960, Rijksbegroting 1960, Memorie van Toelichting, nr. 2, pag. 9.
184. Verslag over de landbouw in Nederland over 1960, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1961, pag. 75-89.
185. Om te beginnen..., in: Landbouwvoorlichting, 18 (1961) 1, pag. 639.
186. Om te beginnen..., in: Landbouwvoorlichting, 19 (1962) 1, pag. 1.
187. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1962-1963, Rijksbegroting 1963, Memorie van Toelichting, nr. 2, pag. 8.
188. Nota inzake het landbouwbeleid, Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1962-1963, 6900, nr. 11.
189. Vooral de directeur-generaal J. Wellen was de drijvende kracht achter het tot stand komen van het Borgstellingsfonds.
190. Nota betreffende het Memorandum inzake de hervorming van de Landbouw in de Europese Gemeenschappen, Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1969-1970, 10300, hoofdstuk XIV, nr. 3, bijlage 3.
191. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1970-1971, 10900, Rijksbegroting 1971, Memorie van Toelichting, nr. 2, pag. 3.
192. Zeeuw, A. de, Nabeschuwing op de Memorie van Toelichting, in: Bedrijfsontwikkeling, 1 (1970) 8, pag. 31.
193. Broekhuis, E., De grote selectie, in: Bedrijfsontwikkeling, 2 (1971) 6, pag. 7-10.
194. Wit, W. de, Eén jaar rentesubsidie, in: Bedrijfsontwikkeling, 4 (1973) 12, pag. 1063.
195. Landbouwverkenningen, zie noot 174; Structuurvisie Landbouw, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1977.
196. Verslag over de Landbouw in Nederland over 1956, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1957, pag. 273; Verslag over de Landbouw in Nederland over 1958, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1959, pag. 83. Voor het verschil tussen 1953 (62%) en 1956 (50%) zijn ons geen verklaringen bekend.
197. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1959-1960, 5700, Memorie van Antwoord Rijksbegroting 1960, nr. 11, pag. 41.
198. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1960-1961, 6100, Memorie van Antwoord Rijksbegroting 1961, nr. 11, pag. 2.
199. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1961-1962, 6500, Memorie van Antwoord Rijksbegroting 1962, pag. 26.
200. Verslag over de Landbouw in Nederland over 1962, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1963, pag. 64.
201. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1962-1963, 6900, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1963, nr. 2, pag. 64.
De sociaal-economische voorlichtingsdienst werd en wordt grotendeels betaald door de overheid.
202. Nota inzake het Landbouwbeleid, zie noot 188, pag. 22.
203. Ibidem, pag. 23.
204. Verslag over de Landbouw in Nederland over 1963, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1964, pag. 64.
205. Ibidem, pag. 68.
206. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1965-1966, 8300, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1966, nr. 2, pag. 1.
207. Ibidem, pag. 2.
208. Zeeuw, A. de, Actuele punten in de voorlichting, in: Bedrijfsontwikkeling, 1 (1970) 4/5, pag. 1.
209. Zeeuw, A. de, Voorlichting over afvloeiing heeft hoge prioriteit, in: Bedrijfsontwikkeling, 1 (1970) 3, pag. 1.
210. Zeeuw, A. de, Hoe moeten onderzoek, onderwijs en voorlichting zich aanpassen aan de praktische eisen van de toekomstige tuinbouw?, in: Bedrijfsontwikkeling, 2 (1971) 3, pag. 31.
211. Jelsma, W., Beter programmeren door evaluatie tijdsbesteding, in: Bedrijfsontwikkeling, 2 (1971) 10, pag. 15.

212. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1970-1971, 10900, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1971, nr. 2, pag. 30-31.
213. Zeeuw, A. de, Nabeschuiving op de Memorie van Toelichting, in: Bedrijfsontwikkeling, 1 (1970) 8, pag. 31.
214. De taak van de voorlichting in een vooruitstrevende landbouw, Verslag van een voorlichtingscongres van de O.E.S.O., in: Bedrijfsontwikkeling, 3 (1972) 1, pag. 13-16.
215. Bedrijfsontwikkeling en bedrijfsontwikkelingsbeleid, in: Bedrijfsontwikkeling, 4 (1973) 3, pag. 206.
216. Structuurvisie Landbouw, zie noot 195.
217. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1955-1956, 4100, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1956, nr. 2, pag. 24.
218. Hofstee, E. W., zoals geciteerd in: G. Wansink, Streekontwikkeling en agrarische bevolking, in: Landbouwkundig Tijdschrift, 68 (1956), pag. 1131.
219. Hofstee, E. W., Sociologische aspecten van de landbouwontwikkeling, Bulletin no. 1, Landbouwhogeschool, Wageningen, 1953.
220. Bruin, H. P. de, Kritische beschouwing van de agrarische streekverbeteringsplannen I, in: Landbouwvoorlichting, 21 (1964) 3, pag. 109.
221. Ibidem, pag. 106.
222. Ibidem, pag. 106.
223. Bruin, H. P. de, Ontwikkeling en resultaten van de agrarische streekverbeteringsplannen, in: Landbouwvoorlichting, 18 (1961) 1, pag. 299-307.
224. Bruin, H. P. de, Kritische beschouwing van de agrarische streekverbeteringsplannen II, in: Landbouwvoorlichting, 21 (1964) 4, pag. 135.
225. Verslag over de Landbouw in Nederland over 1966, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1967, pag. 67.
226. Zie noot 215, pag. 205.
227. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1955-1956, 4100, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1956, nr. 2, pag. 25.
228. Toelichting op het Rapport „Bijdrage tot herziening van de Agrarische Voorlichting in Nederland”, gegeven door Prof. ir. W. J. Dewez, tijdens de Buitengewone Algemene Vergadering van de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond op dinsdag 22 mei 1956.
229. Agrarisch-sociale voorlichting en begeleidend maatschappelijk werk, Commissie Welzijn ten Plattelande, Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, 's-Gravenhage, 1958, pag. 3.
230. Ibidem.
231. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1956-1957, 4500, Memorie van Antwoord Rijksbegroting 1957, nr. 15, pag. 28.
232. Lierop, A. van, Het streekverbeteringsplan speciaal met betrekking tot het gezin en de plattelandssamenleving, in: Landbouwkundig Tijdschrift, 69 (1957), pag. 960.
233. Rapport van de Werkgroep Agrarisch-sociale en Economisch-sociale Voorlichting van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling, 's-Gravenhage, 10-3-1970.
234. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1960-1961, 6100, Memorie van Antwoord Rijksbegroting 1961, nr. 11, pag. 2.
235. Verslag over de landbouw in Nederland over 1957, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1959, pag. 86-88.
236. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1957-1958, 4900, Memorie van Antwoord Rijksbegroting 1958, par. 9. De bezuiniging was overigens aanmerkelijk: de totale formatie voor de vee- teelt-, pluimvee- en zuivelvoorlichting in de provincies bedroeg in 1955 219, in 1957 266, in 1959 190 en in 1961 189 plaatsen, terwijl de centrale formatie van de directie slechts toenam van 26 plaatsen in 1955 tot 33 in 1961.
237. Schijen, J. M., Het werkplan, in Landbouwvoorlichting, 14 (1957) 1, pag. 22.
238. Praktijkervaringen zijn o.a. beschreven door: P. F. de Jong, Ervaringen met een winterprogramma, in: Landbouwvoorlichting, 15 (1958) 7, pag. 308-312; A. van Haperen, Een voorlichtingsprogramma uit de praktijk, in: Landbouwvoorlichting, 16 (1959) 4, pag. 161-166; A. C. Simonse, Een winterprogramma van de Landbouwvoorlichtingsdienst, in: Landbouwvoorlichting, 17 (1960) 12, pag. 668-672.
239. Verslag over de Landbouw in Nederland over 1962, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1963, pag. 78.
De belangstelling voor methodiek en programmering komt ook tot uiting in het door J. M. Schijen geredigeerde boek „Agrarische Voorlichting”, 's-Gravenhage, 1961. De belangstelling nam af

- met het vertrek uit de Inspectie voor de Landbouwvoorlichting van Penders, Kruse, De Bruin en Schijen rond 1965.
240. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1961-1962, 6500, Memorie van Antwoord Rijksbegroting 1962, par. 8, pag. 27.
 241. Penders, J. M. A., Over kosten en baten van landbouwvoorlichting, in: Landbouwvoorlichting, 16 (1959) 5, pag. 201-215.
 242. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1960-1961, 6100, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1962, nr. 2, pag. 26.
 243. Ibidem, Memorie van Antwoord, nr. 11, pag. 21.
 244. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1959-1960, 5700, Memorie van Antwoord Rijksbegroting 1960, nr. 11, pag. 41; Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1961-1962, 6500, Memorie van Antwoord Rijksbegroting, par. 8, pag. 26.
 245. Ibidem, 6500, par. 6, pag. 11.
 246. Rapport betreffende het onderzoek naar de organisatie van de Landbouwvoorlichtingsdienst, Raadgevend Efficiency Bureau Bosboom en Hegener N.V., Amsterdam, 1962, pag. 1-2.
 247. Ibidem, pag. 3-4.
 248. Ibidem, pag. 8.
 249. Ibidem, pag. 9.
 250. Memorandum betreffende de organisatie van onderzoek en voorlichting binnen de Directie van de Landbouw, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 17 april 1962.
 251. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1962-1963, 6900, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1963, par. 2, pag. 21.
 252. Ibidem, pag. 22.
 253. Ibidem, Memorie van Antwoord, par. 9, pag. 27.
 254. Ibidem, pag. 27.
 255. Reorganisatie van de Landbouwvoorlichting, januari 1963, pag. 1. Ministerie van Landbouw en Visserij.
 256. Verslag over de Landbouw in Nederland over 1963, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1964, pag. 62.
 257. Uit interne stukken van de Directie Beheerszaken, afdeling personeel, 1964.
 258. Verslag over de Landbouw in Nederland over 1963, zie noot 256, pag. 64.
 259. Ibidem, pag. 64.
 260. Eindnota van de Commissie Taakstelling diverse sectoren van de Landbouwvoorlichting, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, augustus 1966, pag. 1.
 261. De communicatie in de hoofddirectie, Interne notitie, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 25 oktober 1965.
 262. Dam, J. van en A. F. Lorier, Reorganisatie van de R.L.V.D., '68/'69, IB/Un. van Amsterdam, Amsterdam, 1973, pag. 26.
 263. Ibidem, pag. 26.
 264. Reorganisatie van de Hoofddirectie Landbouwvoorlichting en Onderzoek, Interne notitie, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 4-4-1968.
 265. Zeeuw, A. de, Bij de start van de Directie Bedrijfsontwikkeling, in: Landbouwvoorlichting, 25 (1968) 9, 337-339.
 266. Dam, J. van, zie noot 262, pag. 28.
 267. Ibidem, pag. 29-30.
 268. Zeeuw, A. de, Herstructurering van de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst, in: Landbouwvoorlichting, 25 (1968) 10, pag. 377-379.
 269. Gesprek met Directeur ir. A. de Zeeuw, in: De Boerderij, 53 (1968) 4, pag. 279.
 270. Herstructurering van de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst, Interne notitie, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, december 1968.
 271. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1969-1970, 10300, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1970, nr. 2, pag. 26.
 272. Dam, J. van, zie noot 262, pag. 46-47 en 53.
 273. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1970-1971, 10900, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1971, nr. 2, pag. 31.
 274. Wolda, G. B., Consulente in Algemene Dienst, Directie Bedrijfsontwikkeling, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1969.
 275. Ibidem, pag. 1.b.
 276. Ibidem, pag. 19.
 277. Nota van de Studiegroep Aanpassing van de Structuur van de Dienst, Directie A.P.V.A., Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1975, pag. 24-25.

278. Nota over afstemming personeelsbeleid op de taak van de Dienst, Directie A.P.V.A., Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1973.
279. Landbouweconomische Berichten 1975-1981, Landbouweconomisch Instituut, 's-Gravenhage, 1976-1982.
280. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1975-1976, 13600, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1976, nr. 2, pag. 4.
281. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1976-1977, 14100, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1977, nr. 2, pag. 3.
282. Verslag Studieconferentie van de Directie A.P.V.A., 11, 12 en 13 september 1975, Directie A.P.V.A., Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1975, pag. 18.
283. Ibidem.
284. Lezingen officiële opening 100 jaar Onderwijs, Voorlichting, Onderzoek, Wageningen, 12 februari 1976.
285. Zeeuw, A. de, Honderd jaar landbouwvoorlichting, in: Bedrijfsontwikkeling, 7 (1976) 9, pag. 595.
286. Crijns, A. H., De toekomst van de voorlichting door de overheid, in: Bedrijfsontwikkeling, 7 (1976) 9, pag. 623.
287. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1975-1976, 13600, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1976, nr. 2, pag. 6-12.
288. Talstra, E., Welke voorlichting vraagt de „moderne” agrariër en hoe kan daaraan worden voldaan?, in: Bedrijfsontwikkeling, 8 (1977) 5, pag. 389-391.
289. Crijns, A. H., Welke voorlichting vraagt de „niet-moderne” agrariër en hoe kan daaraan worden voldaan?, in: Bedrijfsontwikkeling, 8 (1975) 5, pag. 393-394.
290. Zie de discussie in: Bedrijfsontwikkeling, 8 (1977) 11, pag. 990-994.
291. Rapport Toekomst Voorlichting ten behoeve van de Land- en Tuinbouw, Landbouwschap, 's-Gravenhage, 1977.
292. Ibidem, pag. 35-36.
293. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1978-1979, 15300, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1979, XIV, nr. 2, pag. 47-49.
294. De voorlichting in Land- en Tuinbouw, Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in Nederland, 's-Gravenhage, 1979, pag. 5.
295. Ibidem, pag. 6.
296. Zie noot 282, pag. 43-44.
297. Verslag Studieconferentie 1976, 6, 7 en 8 oktober 1976, Eernewoude, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1977, pag. 18.
298. Verslag H.I.D.-Studiedagen, 9-10 oktober 1979, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1979, pag. 13.
299. Verslag H.I.D.-Stadieconferentie 7, 8 en 9 mei 1980, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1980, pag. 4.
300. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1976-1977, 14100, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1977, nr. 2, pag. 65-66.
301. Zie noot 239. Ook: Notitie voor de vergadering van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling van 3 mei 1976.
302. Handelingen der Staten-Generaal, zie noot 300, pag. 65-66.
303. Zie noot 277, pag. 10.
304. Zie noot 297, pag. 36-37.
305. Zie noot 282, pag. 11-12.
306. Zie noot 282, pag. 39-42.
307. De inhoud van de H.I.D.-vergaderingen en suggesties ter verbetering, Directie B.S.A., Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1981.
308. Het functioneren van de bedrijfsvoorlichter in relatie tot de besturing van de dienst, Directie B.S.A., Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1981.
309. Denken en doen, een blauwdruk voor de voorbereiding van voorlichtingsactiviteiten, Directie B.S.A., Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1981.
310. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1976-1977, 14100, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1977, nr. 2, pag. 66.
311. Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1978-1979, 15300, Memorie van Toelichting Rijksbegroting 1979, nr. 2, pag. 49.
312. Zie noot 294, pag. 21. Zie ook: Handelingen der Staten-Generaal, zitting 1979-1980, 15800, Memorie van Toelichting Rijksbegroting, nr. 2, pag. 55.
313. Interne briefwisseling, Bureau Organisatie en Efficiency, Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1965 (archief).

314. C.B.S., Tachtig jaren statistiek in tijdsreeksen, 's-Gravenhage, 1979, hoofdstuk V, pag. 182. Deze correctie is aanvechtbaar gezien de beperkte geldigheid van de indexeringsmaatstaf.
315. Wagner, A., Finanzwissenschaft, Leipzig, 1883, in: L. Koopmans, De beslissingen over rijksbegroting, Deventer, 1968, pag. 36.
316. Ibidem, pag. 37.
317. Peacock, A. T. en J. Wiseman, The growth of public expenditure in the United Kingdom, Princeton, 1961.
318. Heuvel, F. G. van den en J. J. Siegers, De ontwikkeling van de collectieve uitgaven in Nederland na de Tweede Wereldoorlog, in: Openbare Uitgaven, 13 (1981) 2, pag. 70.
319. Koopmans, zie noot 277, pag. 68-71.
320. Ban, A. W. van den, De rol van voorlichting en voorlichtingskunde in de samenleving, Afscheidsrede 3 november 1983, Landbouwhogeschool, Wageningen, 1983.
321. Wildavsky, A., The politics of the budgetary process, Boston, 1964.
322. Drees, W. en F. Th. Gubbi, Overheidsuitgaven in theorie en praktijk, Groningen, 1968.
323. Goedhart, C., Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën, Leiden, 1975, pag. 44-45.
324. Goedhart, C., Hoe collectief is de collectieve sector?, in: Openbare Uitgaven, 9 (1977) 1, pag. 12.
325. Bressers, J. Th. A., Beleidseffectiviteit en waterkwaliteitsbeleid, Enschede, 1982; F. van Vught, Experimentele beleidsplanning, 's-Gravenhage, 1982.
326. Zie bijv.: A. Breton, Accountability, bureaucracy and representative government, Paper 32, Congress International Institute of Public Finance, in: Beleidsanalyse, '76-4, pag. 44-49; G. P. A. Braam, Invloed van bedrijven op de overheid, Meppel, 1973.
327. Wildavsky, zie noot 321.
- 327a. De grafiek is niet gecorrigeerd voor de overdracht van nationale overheidsuitgaven aan EG-uitgaven vanaf 1960.
328. Peacock en Wiseman, zie noot 317.
329. Het nationale inkomen van Nederland 1921-1939, no. 7 der Monografieën van de Nederlandse Conjunctuur-Nationale Rekeningen, C.B.S., zoals voorkomend in Van den Noort, zie noot 149, pag. 8.
330. Noort, P. C. van den, zie noot 149. De gegevens vanaf 1949 zijn ontleend aan interne berekeningen van de Vakgroep Algemene Agrarische Economie, Landbouwhogeschool, Wageningen.
331. Ibidem.
332. Wildavsky, zie noot 321; Braam, zie noot 326; A. B. Ringeling, Beleidsvrijheid van ambtenaren, Alphen aan de Rijn, 1978.
333. Braam, zie noot 326, pag. 8.
- 333a. De rol van de leidinggevenden mag niet worden onderschat, maar is hier niet meegenomen.
334. Lionberger, H. F., Organizational issues in farm informational systems for modernizing agriculture, in: The Journal of developing Areas, 8 (april) 1974.
335. Axinn, G. H. and S. Thorat, Modernizing world agriculture, a comparative study of agricultural extension education systems, New Delhi, 1972.
336. Nagel, U. J., Knowledge flows in agriculture: linking research, extension and the farmer, in: Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft, 18, Heft 2, 1979, pag. 144.
337. Dentzinger, P., Die Beratungsarbeit an Landwirtschaftämtern; Münster-Hilltrup, 1979.
338. Herzberg, J., Staatliche ländliche Beartungsdienste als Instrument der Entwicklungsförderung in Südamerika, Frankfurt/M., 1975.
339. Lionberger, H. F. and H. C. Chang, Farm information for modernizing agriculture: The Taiwanese System, New York, 1970.
340. Gharatchehdagh, C., Die landwirtschaftliche Beratung in Iran, in: Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft, 10, Heft 3, 1971, pag. 216-247.
341. Zie: Bericht der Kommission zur Überprüfung der landwirtschaftlichen Beratung vom 30.6.1977, Landtag von Baden Württemberg, Stuttgart, 1977.
342. Leonard, D. K. B., Reaching the peasant farmer, Chicago, 1977.
343. Zie noot 335.
- 343a. Ban, A. W. van den, Inleiding tot de voorlichtingskunde, Meppel, 1982.
344. Clark, R. C., Basic concepts and theories of administration and supervision as applied to extension-adult education programs, Madison, 1973.
345. Mosher, A. T., An introduction to agricultural extension, New York, 1978.
346. Payer, G. und R. Sülzer u.a., Landwirtschaftliche Beratung, Band 1, Grundlagen und Methoden, Eschborn, 1981, hoofdstuk 8.
347. Zie bijv. de serie van de OECD: Agricultural Advisory Services: development in OECD countries, OECD, Paris, 1960, 1963, 1968, 1980.

348. In: *Bedrijfsontwikkeling*, 7 (1976) 9, pag. 639-643.
349. Zuurbier, P. J. P., *Onderzoek management in de Dienst voor de Bedrijfsontwikkeling: Deelrapport 1: De uitvoering van de voorlichting; Deelrapport 2: De besturing van de Consulentschappen; Deelrapport 3: De besturing van de Provinciale Directies voor de Bedrijfsontwikkeling; Deelrapport 4: De besturing van de Dienst voor de Bedrijfsontwikkeling*, Directie B.S.A., Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1980.
350. Kampfraath, A. A., *Organiseren, het conditioneren van de samenwerking*, in: *Landbouwkundig Tijdschrift*, 84 (1972) 7, pag. 242.
351. Axinn en Thorat, zie noot 335, pag. 177.
352. Ansoff, H. I., *Corporate strategy*, New York, 1965.
353. Haselhoff, F., *Naar een organisationele theorie van strategisch handelen*, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishouding*, 52 (1978) 1, pag. 27-37.
354. Zie voor overzichten: Krijnen, H. G., *Strategische beleidsvorming bij ondernemingsorganisaties*, in: *Beleid en Maatschappij*, 7 (1980) 9, pag. 238-249; G. R. Eyzinga (red.), *Planning en beheersing van organisaties*, Amsterdam, 1977.
355. Zie bijv.: Ansoff, H. I., R. P. Declerck and R. L. Hayes, *From strategic planning to strategic management*, London, 1976.
356. Kampfraath, zie noot 350, en verder: A. A. Kampfraath en W. J. Marcelis, *Besturen en organiseren*, Deventer, 1981.
357. *Voor een uitgebreide vergelijking tussen de ideeën van Ansoff en Kampfraath*, zie: J. M. Vrij, *Topstructuur en strategische besturing van grote landbouwcoöperaties*, 's-Gravenhage, 1981.
358. Kampfraath en Marcelis, zie noot 356, pag. 41-44.
359. Leeuw, A. C. J. de, *Organisaties: management, analyse, ontwerp en verandering*, Assen, 1982.
360. Kampfraath en Marcelis, zie noot 356, pag. 47-49.
361. Kottman, R. H. P. W., *Succes- en faalfactoren bij commissies*, Instituut voor Bestuurskunde, Amsterdam, 1978; Kottman, R. H. P. W., *Coördinatie bij de centrale overheid*, Instituut voor Bestuurskunde, Amsterdam, 1977.
362. Kampfraath en Marcelis, zie noot 356, pag. 35-40.
363. Verkaik, A. P., *Verkenningen omtrent de doelstellingsproblematiek in arbeidsorganisaties*, 's-Gravenhage, 1977, pag. 153-154.
364. Kottman, zie noot 361; J. Kastelein e.a., *Management in de Rijksdienst, een vergelijkende verkenning in 30 eenheden van de centrale overheid*, Instituut voor Bestuurskunde, Amsterdam, 1977.
365. Kastelein e.a., zie noot 364, Bijlage 2, pag. 13-14.
366. Dentzinger, zie noot 337, pag. 271.
367. Thompson, J. D., *Organizations in action*, New York, 1967.
368. Maarse, J. A. M., *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid*, T.H.-Twenthe, Enschede, 1983, pag. 232.
369. Pressman, J. L. and A. B. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, 1973.
370. Zuurbier, P. J. P., *Voortgangsrapport 1: Management in de Dienst voor de Bedrijfsontwikkeling - Het vooronderzoek*, Directie B.S.A., Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1978.
371. Zuurbier, zie noot 349.
372. C.B.S., *Statistisch zakboek 1981*, 's-Gravenhage, 1981, pag. 145.
373. *Ibidem*. Onder S.B.E. wordt een maat verstaan die de omvang van het agrarisch bedrijf en de afzonderlijke productierichtingen binnen een bedrijf indiceert.
374. *Onderzoek bij boeren*, NIPO, onderzoek no. F-716-7 juni 1977.
375. *Ibidem*, tabel 148.
376. Fluttert, P. H. M., *Enquête naar de waardering en gebruikmaking van enkele landbouwvoorlichtingsactiviteiten in de IJsselmeerpolders*, Groningen, 1979, pag. 10.
377. Daatselaar, P., *Het beeld van de Landbouwvoorlichtingsdienst bij de boeren op middenbedrijven in Noord-Brabant*, Tilburg, 1979, pag. 54.
378. Bos, J. en W. Burgers, *Voorlichters en veranderingen in hun werk*, Wageningen, 1982, Vakgroep Voorlichtingskunde, Landbouwhogeschool, pag. 53.
379. *Uniforme verslaglegging 1/4/1971 - 1/4/1972*, Directie A.P.V.A., Ministerie van Landbouw en Visserij, 's-Gravenhage, 1972. (niet gepubliceerd onderzoeksverslag).
380. 42% Van de tuinbouwconsulenten, 17% van de bedrijfstakdeskundigen in de tuinbouw en 23% van de bedrijfsvoorlichters in de tuinbouw vinden de rayonindeling ongewenst of zeer ongewenst.
381. Zuurbier, zie noot 349, deelrapport 2, pag. 31.
382. *Ibidem*, deelrapport 2, pag. 32 en deelrapport 1, pag. 41.
383. *Ibidem*, deelrapport 2, pag. 32.

384. Blau, U. P. M. and W. R. Scott, Formal organizations, San Francisco, 1962.
385. Gouldner, A. W., Cosmopolitans and locals, in: Administrative Science Quarterly, 2 (1957-1958), 281-306, 444-480.
386. Bos en Burgers, zie noot 378.
387. Brief van de Minister van Landbouw en Visserij, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 15300, nr. 32, pag. 2.
388. Zuurbier, zie noot 349, deelrapport 3, pag. 42.
389. Zie o.a.: L. Bavel en M. Streefland, Gewasstudiegroepen in Zeeland, Vakgroep Voorlichtingskunde, Landbouwhogeschool, Wageningen, 1983; M. E. Ensing-Wijn, Informatiestromen ten behoeve van onderzoek en voorlichting in de bloementeel, vakgroep Voorlichtingskunde, Landbouwhogeschool, Wageningen, 1980; P. G. J. Beltman, Specialisten en de informatie-overdracht bij de voorlichting, Vakgroepen Voorlichtingskunde en Industriële Bedrijfskunde, Landbouwhogeschool, Wageningen, 1970.
390. In de praktijk van de voorlichting is het onderscheid minder strikt. In individuele voorlichtingsgesprekken komen soms punten aan de orde die in het voorlichtingsprogramma van het consulentenschap staan. Bovendien oefent het voorlichtingsprogramma via de groeps- en massavorlichting invloed uit op de vragen van de boer of tuinder.
391. Het niveau van besturing is bepaald aan de hand van de wijze waarop het voorlichtingsprogramma in een consulentenschap tot stand kwam.
392. Ibidem.
393. De variabelen waarover hier gesproken wordt zijn nader gedefinieerd in: Zuurbier, zie noot 349, deelrapport 2: v.w.b. consensus pag. 67; v.w.b. het hoofd voorlichtingszaken als informatiebron pag. 34; v.w.b. de invloed van de btd pag. 38-39 en v.w.b. het kennisniveau pag. 32.
394. Ibidem.
395. Onder „meer zorg besteden aan werkvoorbereiding” wordt verstaan dat men de instructiebijeenkomsten meer planmatig voorbereidt en op specifieke onderwerpen richt. Onder „meer zorg besteden aan de bepaling van voorlichtingsmethoden” wordt verstaan dat men in een vroegtijdig stadium de keuze van doeleinden, doelgroepen en methoden met elkaar in verband brengt.
396. Het fungeren als informatiebron heeft betrekking op een evaluatief oordeel van consulent, ingenieur(-s) en bedrijfsvoorlichters over de mate waarin zij vinden dat zij voldoende geïnformeerd worden door de bedrijfstakdeskundige.
397. Meer aandacht voor planning betekent dat men op het niveau van btd en bedrijfsvoorlichters de uit te voeren activiteiten planmatig voorbereidt.
398. Onder „een beter verlopende informatie-uitwisseling” wordt verstaan een situatie waarin de betrokkenen aangeven dat zij door elkaar in voldoende mate geïnformeerd worden (vergelijk met noot 396).
399. Zuurbier, zie noot 349, deelrapport 1, pag. 64-66.
400. Durfee, A. E., Is program planning just a ritual?, in: Journal of Extension, november/december 1976, pag. 20-25.
401. Lacy, W. B., K. E. Pigg and L. Busch, Clients, colleagues and colleges: perceived influences on extension agents, in: Rural Sociology, 45 (3), 1980, pag. 472.
402. De scores van de consulentenschappen per bedrijfstak zoals gegeven door HID's en bedrijfstakdeskundigen zijn als volgt:
403. Ibidem.
404. Dat deze samenhangen ontbreken kan ook veroorzaakt worden doordat er sprake is van verschillende beoordelaars, die weliswaar zelfde items oordelen, maar aan de items verschillende betekenissen geven.
405. Als we rekening houden met de verschillende bestuurlijke activiteiten die in paragraaf 19.2 zijn genoemd, dan blijkt er van enige samenhang tussen de bestuurlijke effectiviteit en de doeleindenbepaling geen sprake te zijn ($r = .11$).
406. Zie paragraaf 18.2.
407. Het aantal vertegenwoordigende functies van de consulent is vastgesteld door na te gaan hoeveel officiële functies de consulent bekleedt.
408. Kastelein e.a., zie noot 364, pag. 79.
409. Ibidem, pag. 6.
410. Dentzinger, zie noot 337; G. Kalshoven, Patronen van communicatie en hun organisatorisch verband bij de landbouwvoorlichting in Suriname, Wageningen, 1977.
411. Zie bijv. Leonard, D. K., zie noot 342, pag. 209-214.
412. Mintzberg, H., The structuring of organizations, Englewood-Cliffs, 1979.
413. Zie voor een overzicht: E. van de Vliert, Een overzicht van praktijktheorieën over organisatieontwikkeling, in: Leren en leven met groepen, Alphen aan de Rijn, 1976, pag. 1610/1-1610/30.

414. French, W. L. and C. H. Bell jr., *Organization development, behavioral science interventions for organization improvement*, Englewood Cliffs, 1973, pag. 15.
415. Argyris, C., *Management and organizational development: the path from Xa to Xb*, New York, 1971, pag. IX.
416. French and Bell, zie noot 414, pag. 86.
417. Ibidem, pag. 107.
418. Ibidem, pag. 109.
419. Deze fases worden door diverse auteurs genoemd, zo bijv. R. Beckhard en R. T. Harris, *Organizational transitions: managing complex change*, Reading-Mass., 1977; E. H. Schein, *Process consultation*, Reading-Mass., 1969; W. G. Bennis, *Organization development: its nature, origins and prospects*, Reading-Mass., 1969; A. H. Bos, *Oordeelsvorming in groepen*, Wageningen, 1974.
420. Zie bijv. R. Beckhard, *Organization development, strategies and models*, Reading-Mass., 1969.
421. Mastenbroek, W., *Onderzoek bij organisatie-ontwikkeling*, in: M. Rijkeboer en H. Verhallen (red.), *Valkuilen in de organisatie-ontwikkeling*, Groningen, 1974.
422. Schein, zie noot 419.
423. Nadler, D. A., *Feedback and organization development: using data-based methods*, Reading-Mass., 1977, pag. 42-44.
424. Glasl, F., *Processen in de organisatie-ontwikkeling*, in: F. Glasl en L. de la Houssaye (red.), *Organisatie-ontwikkeling in de praktijk*, Amsterdam, 1975, pag. 98-99.
425. Wheatly, B. C. and W. B. Cash, *The employee survey: correcting its basic weaknesses*, in: *Personnel Journal*, 53 (1973), 456-459.
426. Kesteren, R. A., van, *Medezeggenschap in organisatie-verandering*, Deventer, 1978, pag. 117-145.
427. Dunn, W. N. and F. W. Schwierczek, *Planned organizational change*, in: *The Journal of Applied Behavioral Science*, 13 (1977), 2, pag. 135-137.
428. Mirvis, P. H. and D. N. Berg, *Failures in organization development and change*, New York, 1977.
429. Mohrman, S. e.o., *A survey-feedback and problem-solving intervention in a school district: We'll take the survey, but you keep the feedback*, in: Mirvis and Berg, zie noot 428, pag. 149-191.
430. Crocket, W., *Introducing change to a government agency*, in: Mirvis and Berg, zie noot 428, pag. 111-149.
431. Havelock, R. G., *The change agent's guide to innovation in education*, Englewood Cliffs, N. J., 1973.
432. Deze assumptie komen we tegen bij D. Silverman, *The theory of organizations: a sociological framework*, London, 1975, pag. 151.
433. Zie hiervoor M. L. Wijvekate, *Probleemanalyse en probleemaanpak*, in: *Handboek voor managers*, 5.21, pag. 706, Deventer, 1979.
434. Dyer, W. G., *Team building: issues and alternatives*, Reading-Mass., 1977.
435. Franklin, J. L., *Characteristics of successful and unsuccessful organization development*, in: D. Robey and S. Altman, *Organization development, progress and perspectives*, New York, 1982, pag. 377-381.
436. Zie voor ervaringen elders: Dentzinger, P., *Organisationsfragen der Landwirtschaftlichen Offizialberatung*, in: *Berichte über Landwirtschaft*, 59 (1981) 1, S.93-104 R. Stevenson, *Organisational development in extension education-a discussion paper*, Paper presented at the 3rd International Seminar on Extension Education, Wageningen, 1977.

BIJLAGE 1 – Enige definities van het begrip voorlichting.

1. Het geven van voorlichting wordt hiermee een systematisch opgebouwde activiteit, die we als volgt kunnen omschrijven:
 - cliënten helpen hun huidige en in de toekomst te verwachten situatie te analyseren,
 - zich bewust te helpen worden van de problemen die zich hierin voordoen en vervolgens: door het overdragen van kennis en inzicht en/of door het helpen structureren van bij de cliënten aanwezige kennis: deze cliënten te helpen zich t.a.v. een bepaald probleem een zodanig hoeveelheid kennis eigen dan wel bewust te maken, dat het voor hen beter mogelijk wordt, zich over dit probleem een weloverwogen mening te vormen en/of uit de in aanmerking komende alternatieven tot handelen een verantwoorde keuze te maken die naar hun eigen oordeel in hun situatie optimaal is, hun motivatie te vergroten deze keuze ook uit te voeren of te beproeven en de cliënten te helpen met de evaluatie van hun menings- en/of besluitvorming teneinde hun vermogen te vergroten om zich een weloverwogen mening te vormen en/of om verantwoorde besluiten te nemen.
(Ban, A. W. van den, Inleiding tot de voorlichtingskunde, Meppel, 1979, pag. 12-14).
2. Voorlichting is een met het oog op directe of indirecte beïnvloeding van het handelen van voorgelichte door voorlichter bewust in gang gezet proces, waarbij feiten en/of oordelen namens de laatste aan de eerste worden overgebracht.
(De bedrijfsvoorlichting in Nederland, Rapport van de Commissie Bedrijfsvoorlichting, 's-Gravenhage, 1972, pag. 9).
3. Voorlichting is een opzettelijke en systematische poging om d.m.v. het overdragen van kennis en inzicht een ander zodanig te helpen en/of te vormen dat deze in staat is zo zelfstandig en bewust mogelijk en zoveel mogelijk overeenkomstig zijn eigen belang en welzijn t.a.v. een concreet geval een beslissing te nemen.
(Gent, B. van, Voorlichting in vogelvucht; bij wijze van inleiding, in: B. van Gent en J. Katus (red.), Voorlichting, theorieën, werkwijzen en terreinen, Alphen aan de Rijn, 1980, pag. 19).
4. Voorlichting is een opzettelijke en systematische poging tot beïnvloeding.
(Gent, B. van, Voorlichtingswerk en fasentheorie, in: B. van Gent en J. Katus (red.), Voorlichting, theorieën, werkwijzen en terreinen, Alphen aan de Rijn, 1980, pag. 43).
5. Voorlichting is een methode voor het beïnvloeden van het menselijk gedrag welke haar werking in grote mate te danken heeft aan de bereidheid van de cliënten om zich te laten beïnvloeden.
(Houttuyn Pleper, A., De rol van de voorlichter in het persoonlijk gesprek, in: B. van Gent en J. Katus (red.), Voorlichting, theorieën, werkwijzen en terreinen, Alphen aan de Rijn, 1980, pag. 106).
6. Voorlichting kan worden gezien als een middel om tot een grotere mate van democratie in de samenleving te komen, m.a.w. als een aspect van democratisering.
(Dekker, E., Theorie van de overheidsvoorlichting, in: B. van Gent en J. Katus (red.), Voorlichting, theorieën, werkwijzen en terreinen, Alphen aan de Rijn, 1980, pag. 188).
7. Voorlichting is gericht op kennisvermeerdering. Bij voorlichting is voorts sprake van hulpverlening bij menings- en besluitvorming. De hulpverlening is van een beperkt karakter omdat zij zich louter op het communicatieve vlak afspeelt en op een concrete situatie betrekking heeft. Bij voorlichting wordt verder de vrijheid gerespecteerd van degene voor wie zij bestemd is. Bij voorlichting staat tenslotte het belang voorop van degene voor wie zij bestemd is.
(Katus, J., Aspecten van wetenschapsvoorlichting, in: B. van Gent en J. Katus (red.), Voorlichting, theorieën, werkwijzen en terreinen, Alphen aan de Rijn, 1980, pag. 224-225).
8. Voorlichting is een vorm van sociale communicatie waarbij stelselmatig wordt gestreefd naar overdracht van informatie teneinde de ontvanger hiervan in staat te stellen tot zelfstandige en bewuste menings- of besluitvorming m.b.t. een concrete situatie.
(Katus, J., Aspecten van wetenschapsvoorlichting, in: B. van Gent en J. Katus (red.), Voorlichting, theorieën, werkwijzen en terreinen, Alphen aan de Rijn, 1980, pag. 226).
9. Voorlichting moet primair gericht zijn op het mensen helpen zelfstandiger en bewuster beslissingen te nemen zodanig dat zij hun welzijn zo optimaal mogelijk realiseren.
Voorlichting is een vorm van sociale communicatie, voorlichting is planmatig, het belang en het welzijn van de cliënt staan voorop.
(Westmaas-Jes, M. M., Naar strategieën van voedingsvoorlichting, Groningen, 1977, pag. 63).
10. Voorlichting is het geven van informatie en toelichting zonder dat het toepassen van aan deze taak oneigenlijke middelen om een gunstig effect daarvan te bewerkstelligen.
(Roode, H. A. de, Public-relations, interne en externe communicatie voor organisatie en beleid, Deventer, 1979, pag. 58).
11. Voorlichting is helpend gedrag bestaande uit of vooruitlopend op informatie-overdracht met meestal de vooropgezette bedoeling mentaliteit en gedrag te veranderen in een in een breder beleidskader geformuleerde richting.
(Woerkum, C. M. J., Voorlichtingskunde en massacommunicatie, Vakgroep Voorlichtingskunde, Landbouwhogeschool, Wageningen, 1982, pag. 32).
12. Bewust gegeven hulp bij menings- en besluitvorming door middel van communicatie.
(Ban, A. W. van den, Inleiding tot de voorlichtingskunde, Meppel, 1979, pag. 14).

BIJLAGE 2 – Vergelijking van begripskenmerken n.a.v. enige definities van voorlichting uit bijlage 1.

Nummer definitie	Partijen	Kenmerken van partijen	Activiteiten	Uitkomsten	Omstandigheden
1	cliënt	cliënt verkeert in probleemsituatie	helpen analyseren & bewust worden, overdragen van kennis en inzicht, helpen structureren van kennis, helpen bewustmaken van kennis, vergroten van motivatie en helpen evalueren	analyse van de situatie, bewustzijn van problemen, bewustzijn van kennis, weloverwogen mening, verantwoorde keuze, motivatie, evaluatie van de menings- en/of besluitvorming, vermogen tot vorming van weloverwogen mening of besluit	activiteit is systematisch opgebouwd
2	voorgelichte, voorlichter	eigen belang en welzijn van voorgelichte	overbrengen van feiten en/of oordelen	invoiced op het handelen	proces is bewust in gang gezet
3	voorgelichte		overdragen van kennis en inzicht, helpen en/of vormen	zelfstandige en bewuste beslissing t.a.v. een concreet geval	activiteit is opzettelijk en systematisch
4			pogen tot beïnvloeden	invloed	activiteit is opzettelijk en systematisch
5	cliënt	bereidheid tot beïnvloeding	methode voor het beïnvloeden	invloed of gedrag	
6				grotere mate van democratie	
7	voorlichter, voorgelichte	belang voorgelichte staat centraal, respect voor vrijheid van voorgelichte	hulp verlenen m.b.v. communicatie	meer kennis, menings- en besluitvorming t.a.v. een concrete situatie	
8	ontvanger		sociale communicatie, overdragen van informatie	zelfstandige en bewuste menings- en besluitvorming m.b.t. een concrete situatie	activiteit is stelselmatig
9	mensen		helpen beslissen	realiseren van welzijn, het zelfstandig en bewust nemen van beslissingen	
10			geven van informatie en toelichting		geen gebruik van oneigenlijke middelen
11			informatie-overdracht, helpend gedrag	verandering mentaliteit en gedrag in een in een breder beleidskader geformuleerde richting	doel is vooropgezet
12			hulp d.m.v. communicatie	vorming mening of besluit	hulp is bewust gegeven

BIJLAGE 3 – Enige definities van het begrip landbouwvoorlichting.

- Voorlichting beoogt het verschaffen van informatie en advies aan agrariërs die onder eigen verantwoordelijkheid weloverwogen kunnen beslissen.
(De voorlichting in land- en tuinbouw, Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw, 's-Gravenhage, 1979, pag. 6).
- Extension is an out-of-school system of education in which adults and young people learn by doing. It is partnership between the government, the land-grant colleges and the people which provides services and education designed to meet the needs of people. Its fundamental objective is the development of the people.
(Kelsey, L. D. and C. C. Hearne, Cooperative extension work, Ithaca, 1955, pag. 1).
- Beratung ist geistige Hilfe für Menschen, die sich in einer für Sie unklaren, konflikthaften Situation befinden. Sie zielt darauf den Partner zur selbständigen Lösung der bei ihm vorliegenden Probleme zu befähigen.
(Albrecht, H., Innovationsprozesse in der Landwirtschaft, Saarbrücken, 1969, pag. 12).
- The central objective of extension is education to help farmers master new information and develop new skills.
(Craps, R., The socio-structural reform of agriculture, Newsletter on the Common Agricultural Policy, 1972, 3, July, 7, page 7).
- Socio-economic advice was envisaged as providing the man faced with a serious problem with all the data which will let him take the most suitable decision.
(McArthur, A. T. G., Present and future policies for advisory services, in: New Zealand Agricultural Science, 1978 (12), 4, page 145).
- Extension is that activity which transfers knowledge of agricultural technology both existing and new within the farming community. It is a two-way learning process because the research and advisory components of the system require feedback from farming in order to function efficiently.
(Agricultural advisory services, OECD, Paris, 1980, page. 7).
- The essential task of agricultural advisory services is still to assist farmers and rural families to improve their living conditions.
(Mosher, A. T., An introduction to agricultural extension, New York, 1978, page 44).
- The central objective of an agricultural extension service is to help farm families acquire new knowledge and skills along these lines of their current interest and needs.
(Mosher, A. T., An introduction to agricultural extension, New York, 1978, page 10).
- The objective of the extension small farm program is to bring to low-income farmers information and new technology that will increase production and income and improve family living.
(Research, extension and higher education for small farms, Report of the Ad-hoc Committee on small farms of the Joint Council on Food and Agricultural Sciences, Washington D.C., 1979, page 273).

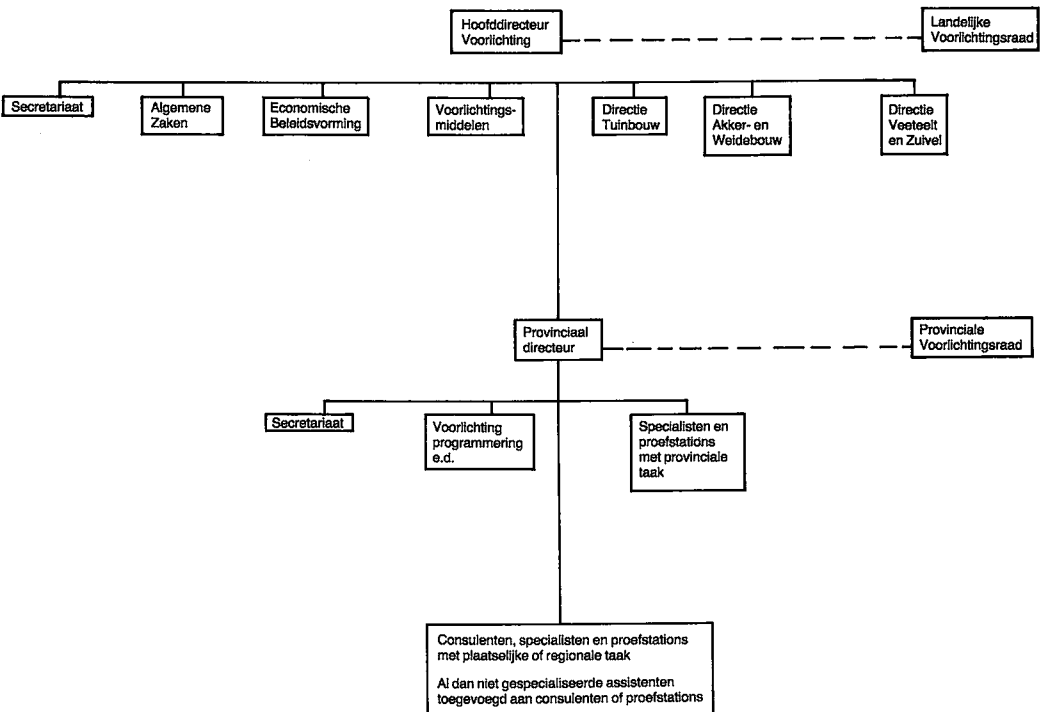
10. The aim of advice is to encourage the speedy adoption of improved technology.
(Policy review of the agricultural development and advisory service, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, London, 1979, page 2).

BIJLAGE 4 – Vergelijking van begripskenmerken n.a.v. enige definities van landbouwvoorlichting uit bijlage 3.

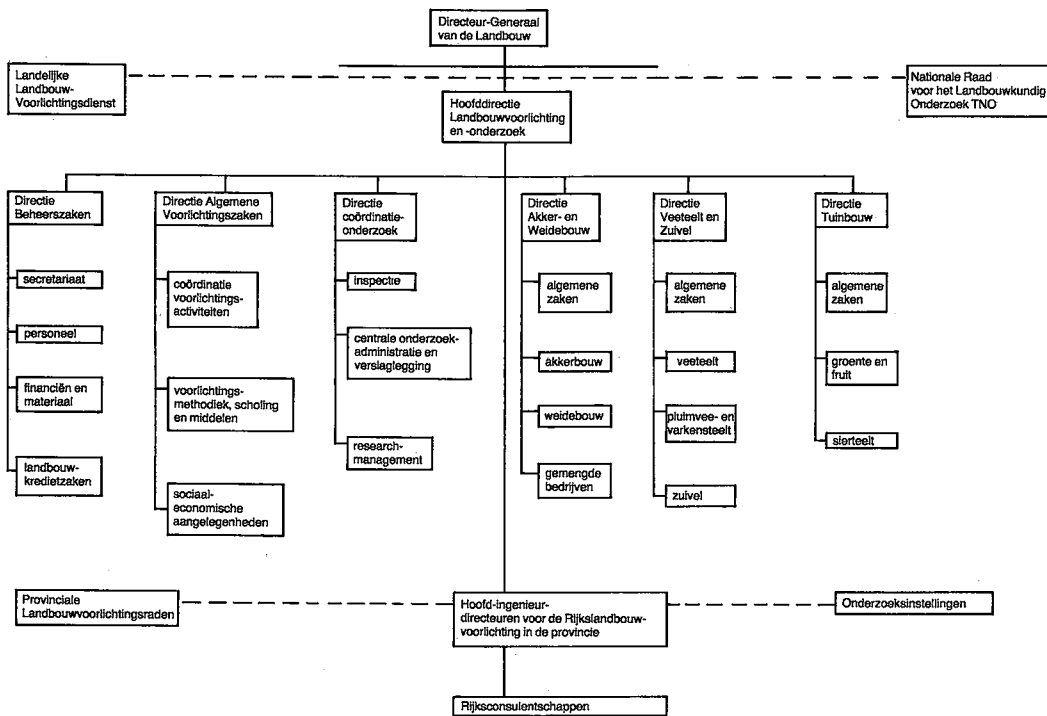
Nummer definitie	Partijen	Kenmerken van partijen	Activiteiten	Uitkomsten	Omstandigheden
1	agrariërs	eigen verantwoordelijkheid	verschaffen van informatie en advies	weloverwogen beslissen	
2	adults, young people government, colleges, people which provides service and education	partnership	learn by doing, meeting needs of people, providing service and education	development of people	out of school system
3	Menschen	in unklaren, konflikthaften Situation	geistige Hilfe, befähigen zur Lösung Probleme	selbständige Lösung	
4	farmers		help master new formation, develop new skills	education: new skills, new information	
5	man	faced with a serious problem	providing with data	take most suitable decision	
6	farming community, research and advisory, components farmers, rural families		transfer of knowledge of existing and new agricultural technology		two-way learning process
7	farm families, extension service	current interests and needs	assisting farmers	improved living conditions	
8	low income farmers		help acquire new knowledge and skills	increased production & income; improved family living	program
9			bring information and new technology	speedy adoption	
10			encourage adoption of improved technology		

BIJLAGE 5 – Principe schema nieuwe organisatie voorlichtingsdienst.

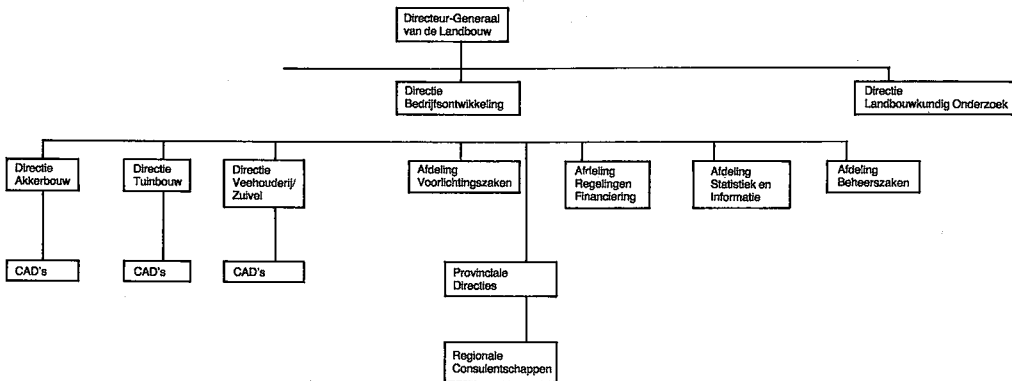
(uit: Rapport betreffende het onderzoek naar de organisatie van de voorlichtingsdienst, Bosboom & Hegener, Amsterdam, 1962).



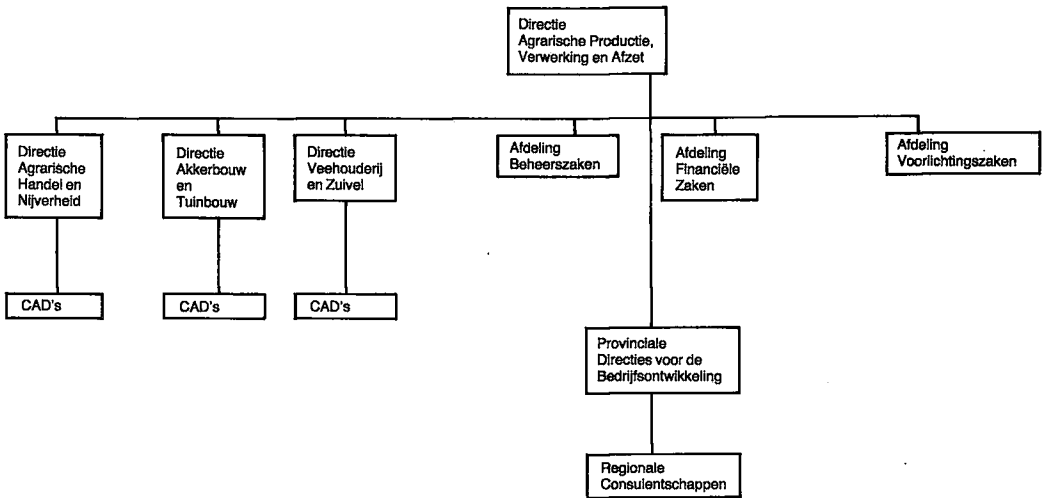
BIJLAGE 6 – Organisatieschema 1962-1968



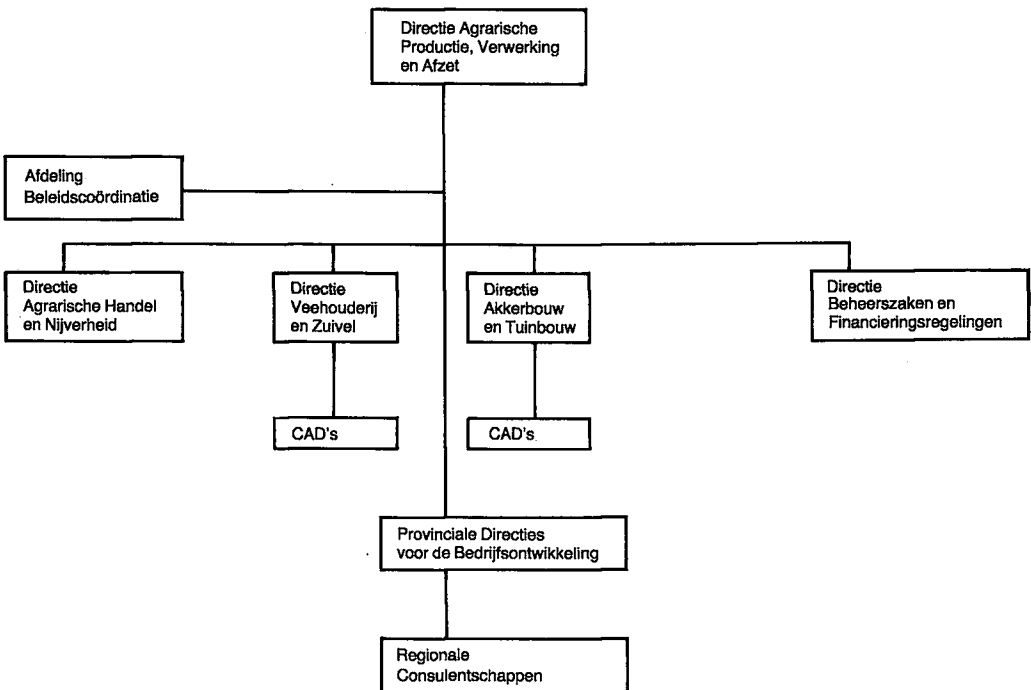
BIJLAGE 7 – Organisatieschema 1-7-1968 – 1-1-1971



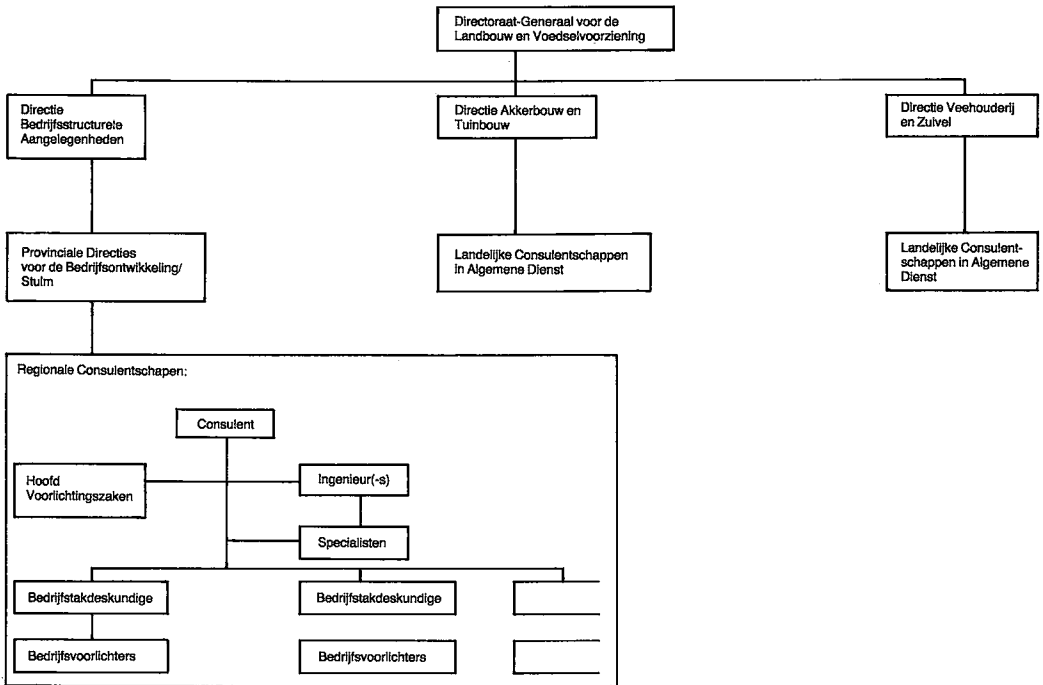
BIJLAGE 8 – Organisationschema 1971-1972



BIJLAGE 9 – Organisationschema 1972-1976



BIJLAGE 10 – Organisatieschema 1980



BIJLAGE 11 – Betekenis van gebruikte afkortingen

Adviescie. RS/BF	Adviescommissie t.b.v. de uitvoering van de Rentesubsidieregeling en het Borgstellingsfonds
APVA	Directie Agrarische Productie, Verwerking en Afzet
BSA	Directie Bedrijfsstructurele Aangelegenheden
btd	bedrijfstakdeskundige
bv	bedrijfsvoorlichter
CAD	Consulentenschap in Algemene Dienst
D.G.	directeur-generaal
DKB	Dienst voor Kleine Boerenbedrijven
EOGFL	Europese Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw
FAO	Food and Agricultural Organization
HID	hoofdingenieur-directeur
K.B.	Koninklijk Besluit
K.I.-vereniging	Vereniging voor kunstmatige inseminatie
KNLC	Koninklijk Nederlands Landbouw Comité
LEI	Landbouweconomisch Instituut
MAS	Middelbare Agrarische School
NGL/NILI	Nederlands Genootschap voor Landbouwwetenschap/ Nederlands Instituut van Landbouwkundig Ingenieurs
NRLO	Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek
OEES/OECD	Organisatie voor Europese Economische Samenwerking
O- en S-fonds	Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw
Provinciale directie BO	Provinciale Directie voor de Bedrijfsontwikkeling
SBE	standaard bedrijfs-eenheid
SEV	Sociaal-economische voorlichtingsdiensten
Stuim	Stichting Uitvoering Landbouwmaatregelen
takdirecties	Directies Akkerbouw en Tuinbouw, resp. Veehouderij en Zuivel
VBE	voorzichtingsbehoefte eenheid
VBV	Vereniging voor Bedrijfsvoorlichting

CURRICULUM VITAE

Petrus Johannes Paulus Zuurbier werd op 13 juli 1950 in Heiloo geboren. Van 1962 tot 1966 volgde hij het gymnasium in Stevensbeek en rondde deze studie af in Zeist in 1970. Na zijn gymnasiale alpha-opleiding koos hij voor een universitaire studie in de sociaal-culturele wetenschappen aan de Rijksuniversiteit in Utrecht. Zijn doctoraalprogramma betrof naast de algemene sociologie, de bedrijfssociologie als hoofdvak. Hiertoe bezocht hij de Erasmusuniversiteit in Rotterdam. In 1977, na een verblijf van één jaar aan de Universiteit van Pretoria in de Republiek Zuid-Afrika, sloot hij zijn studie af en kwam in dienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij. Voor het uitvoeren van onderzoek in de Landbouwvoorlichtingsdienst van het Ministerie werd hij gedetacheerd in Wageningen bij de Vakgroep Voorlichtingskunde van de Landbouwhogeschool. In 1981 stapte hij over naar de Directie Organisatie en Efficiency van hetzelfde departement, alwaar hij als organisatie-adviseur betrokken was bij o.a. landbouwvoorlichting en landbouwkundig onderzoek. In 1982 maakte hij de overstap naar de Landbouwhogeschool i.c. de Vakgroep Bedrijfskunde, alwaar hij thans als wetenschappelijk medewerker werkzaam is.

