

## Organisatie van de Community Development in India<sup>1</sup>

 Er is waarschijnlijk geen land in de niet-communistische wereld, waar op een zo grote schaal getracht wordt de voedselproductie te verhogen, als India. Sinds 1952 heeft men hier een Community Development-organisatie opgebouwd, die als voornaamste taak heeft de voedselproductie te verhogen. Deze dienst beschikt thans over een 75.000 man personeel, typisten, chauffeurs e.d. niet meegerekend. De taak van deze dienst is de algehele ontwikkeling van het platteland, onder andere door een verbetering van de toegepaste landbouwmethoden, de opbouw van een handelsapparaat dat de boeren van de nodige produktiemiddelen kan voorzien en hun produkten kan afzetten, bevordering van de industrialisatie van het platteland, van het onderwijs en de gezondheidszorg en aanleg van wegen en de ontwikkeling van een groep plattelanners, die leiding kunnen geven aan het plaatselijk bestuur, de coöperaties e.d. Van de 50.000 Village Level Workers (VLW's), de ruim 5000 Agricultural Extension Officers (AEO's) en de bijna 5000 Animal Husbandry Officers wordt verwacht dat zij zich vrijwel uitsluitend met de voedselproductie bezig houden.

### Resultaten

Men kan moeilijk ontkennen dat het werk van deze Community Development-organisatie succes heeft gehad. Sinds 1951 is de bevolking evenveel gegroeid als in de eerste helft van deze eeuw, maar toch is de voedselproductie nog sneller gegroeid dan de bevolking. De huidige moeilijkheden met de voedselvoorziening zijn ten dele een gevolg van de ongunstige weersomstandigheden, maar daarnaast ook van het feit dat vooral in de steden de vraag naar voedsel is gestegen door toegenomen welvaart. Het succes van de Community Development is zeker niet in de laatste plaats een gevolg van het feit dat India over een voor

een ontwikkelingsland grote kern van goed ontwikkelde, bekwame leiders beschikt, die in capaciteiten bij hun Nederlandse collega's niet achterstaan. Dit neemt niet weg, dat er in India kritiek wordt uitgeoefend op het werk van de Community Development-organisatie.

Belangrijke punten van kritiek zijn:

- De produktiemiddelen die de Community Development-organisatie distribueert, bereiken de boer lang niet altijd op tijd, in de juiste kwaliteit en in de juiste hoeveelheid.
- Er wordt niet voldoende aandacht geschonken aan de noodzaak de boeren te leren de nieuwe produktiemiddelen en landbouwmethoden op de meest efficiënte wijze te gebruiken.

Verschillende onderzoeken van de Programme Evaluation Organization, van Indiase universiteiten en onderzoeksinstituten tonen aan dat deze kritiek niet ongegrond is. Zo zijn er onderzoeken gedaan over het effect van demonstraties — de belangrijkste voorlichtingsmethode, die in India wordt gebruikt. Vaak tracht men hierbij te laten zien dat door een combinatie van verschillende moderne methoden (zaaizaad, bemesting, ziektebestrijding e.d.) belangrijk hogere opbrengsten kunnen worden bereikt. Bij één onderzoek bleek echter dat niet alleen de boeren die deze demonstraties uitvoeren, maar zelfs hun VLW's niet precies weten welke methoden zij hebben gedemonstreerd.<sup>2</sup> In een dergelijke situatie is het hoogst onwaarschijnlijk, dat de andere boeren uit het dorp de gedemonstreerde methoden zullen overnemen.

In een aantal gebieden, de zgn. 'Package Districts'

<sup>1</sup> Dit artikel is in hoofdzaak gebaseerd op indrukken verkregen tijdens een verblijf aan het National Institute of Community Development in Hyderabad, India. Er is nog slechts weinig onderzoek gedaan, dat bewijst dat deze indrukken juist zijn.

<sup>2</sup> K. N. Singh & V. K. Kumar: Result Demonstrations—Purpose, Process and Technique. *Indian Journal of Extension Education* 1 (1965) 92—101.

wordt zeer intensief voorlichting gegeven. Hier streven de voorlichters ernaar, om met een groot deel van de boeren een produktieplan te maken, waarin wordt omschreven met welke produktiemiddelen zij hun opbrengsten kunnen verhogen en hun de hiervoor benodigde produktiemiddelen ter beschikking te stellen. In een gebied had men voor een paar procent van de boeren vier jaar achter elkaar een dergelijk produktieplan gemaakt. Desondanks waren deze boeren niet bekend met veel van de produktiemethoden die in dit plan voor hun eigen bedrijf werden aanbevolen.<sup>3</sup>

### Wijze van leiding geven

De oorzaken waardoor op deze wijze met de Community Development-organisatie niet zoveel wordt bereikt als met de beschikbare middelen mogelijk zou zijn, liggen naar mijn indruk voor een groot deel in de wijze waarop aan deze dienst leiding wordt gegeven. De meeste topfunctionarissen in deze dienst hebben hun opleiding genoten in koloniale dienst, waar het hun taak was belasting te innen en recht en orde te handhaven. Deze doeleinden konden het beste bereikt worden door beleidsbeslissingen aan de top van de organisatie te nemen, zo min mogelijk beslissingsbevoegdheid te delegeren, maar de uitvoering van de gegeven orders nauwkeurig te inspecteren. Nu het doel is geworden veranderingen in te voeren, wordt deze wijze van leiding geven toch nog voor een belangrijk deel gehandhaafd. Dit komt mede doordat deze autoritaire wijze beter past in de Indiase cultuur, dan de democratische wijzen van leiding geven, die in de Westerse wereld steeds meer aanhangers krijgen. Hierbij trachten de topfunctionarissen hun medewerkers te overtuigen van het belang van de doeleinden van hun organisatie en van ieders taak hierin en overleggen daarna met hen op welke wijze deze doeleinden het beste kunnen worden bereikt.<sup>4</sup>

In een moderne samenleving zijn kennis en inzicht voor een belangrijk deel gebaseerd op resultaten van experimenten. Met deze experimentele methoden kan iedereen zelf tot de overtuiging komen dat deze inzichten juist zijn. In een traditionele samenleving daarentegen is kennis gebaseerd op een traditie, die niet te verifiëren is. Zij moet

dus op een autoritaire wijze worden overgedragen. In een Indiaas gezin wordt vanouds van elk kind verwacht dat het gevolg geeft aan elke wens van zijn vader zonder enige uitleg te vragen. Ook bij het Indiase onderwijs wordt nog veel gebruik gemaakt van de oude wijze van kennisoverdracht, waarbij van de leerlingen wordt verwacht dat zij op gezag van hun leermeester aannemen dat wat hij vertelt, juist is. Aan de universiteiten is de inhoud van het onderwijs gewoonlijk heel anders dan vroeger, toen de heilige boeken bestudeerd werden, maar een omschakeling in onderwijsmethodiek lijkt ook in India moeilijker te zijn. Ook de sterk hiërarchische sociale structuur in India met haar kestenstelsel werkt een autoritaire wijze van leiding geven in de hand.

### Voor- en nadelen van de hiërarchische structuur

De hiervoor genoemde hiërarchische structuur van de Community Development-organisatie heeft ongetwijfeld voordelen. Zoals in de meeste ontwikkelingslanden beschikt men in India slechts over een betrekkelijk klein aantal goed ontwikkelde mensen. Door de straffe bureaucratische regels bereikt men dat hun beslissingen door een groot aantal anderen worden uitgevoerd. Bovendien is er in India het probleem dat men voor zijn sociale zekerheid in zeer sterke mate is aangewezen op familieleden en vrienden. Men verwacht van een familielid of een vriend een gunstiger behandeling dan van een vreemdeling, ook als deze een ambtelijke functie vervult. Meer dan in de ontwikkelde landen is het hier van belang, dat men over de juiste relaties beschikt. Door veel betekenis toe te kennen aan het volgen van de bureaucratische regels wordt de invloed van deze verwachting beperkt. Daarnaast gebeurt dit ook door het zeer regelmatig overplaatsen van alle ambtenaren, waardoor zij zich sterker verbonden voelen met het bureaucratisch apparaat en minder sterk met de steeds weer andere bevolking die zij moeten dienen. Met andere woorden, deze hiërarchische structuur beperkt de mogelijkheid van corruptie, al is menigeen ervan overtuigd dat deze hierdoor niet geheel kan worden voorkomen. Alhoewel de hiërarchische structuur dus voordelen heeft, acht ik in tegenstelling tot sommige andere onderzoekers de nadelen groter. Een eerste nadeel ligt in de motivatie van de staf van de Community Development-organisatie om hard te werken. Een mens wordt niet alleen door economische factoren, door zijn salaris dus, tot hard werken gemotiveerd, maar ook door het gevoel een wezenlijke bijdrage te leveren aan belangrijk werk. Als iemand mogelijkheden ziet zijn werk te verbeteren, maar zijn superieuren zijn niet in

<sup>3</sup> V. Nath Asopa: Educational and Economic impact on cultivators with planned farms under the Intensive Agricultural District Programme; Pali, Rajasthan. Unpublished Master's Thesis, Department of Agricultural Extension, Rajasthan Agricultural College, University of Udaipur, 1965.

<sup>4</sup> Duidelijke bewijzen dat dit een efficiënte wijze is om een bedrijf of een overheidsdienst te leiden, geeft R. Likert in 'Nieuwe wegen voor leiding en organisatie'. De Bussy, Amsterdam 1965, 326 pp.

zijn mening geïnteresseerd en geven hem niet de vrijheid om zijn werk zodanig te verrichten als dit naar zijn eigen overtuiging het meest effectief zou zijn, dan maakt men van deze niet-economische motivatie geen gebruik. Er zijn aanwijzingen dat dit ook in de Indiase situatie een ongunstige invloed heeft op de produktiviteit. Vooral van veel VLW's kreeg ik de indruk dat zij hun werk met weinig plezier verrichten.

De overdracht van informatie en orders van de top van de bureaucratie naar de staf, die in het veld het eigenlijke werk doet, verloopt in India vrij goed, maar de communicatie van beneden naar boven laat zeer veel te wensen over. Als immers de superieuren inspecteren of hun orders goed zijn uitgevoerd, maar niet trachten hun ondergeschikten te helpen met het oplossen van hun moeilijkheden, dan zullen deze ondergeschikten weinig geneigd zijn mee te delen waar deze moeilijkheden liggen; dit zou alleen hun promotiekansen maar in gevaar brengen. Het resultaat is, dat de superieuren zeer dikwijls beslissingen moeten nemen op grond van een zeer gebrekkige informatie over de werkelijke toestand in de dorpen. Dit maakt het voor hen uiterst moeilijk om juiste beslissingen te nemen. Voor de landbouw lijkt mij dit probleem veel ernstiger dan voor de industrie en zeker ernstiger dan voor de belastingdienst, vanouds de belangrijkste regeringsdienst in India. In de landbouw immers moet men rekening houden met de zeer gevarieerde plaatselijke omstandigheden. Alleen iemand die de plaatselijke omstandigheden en de persoonlijke verhoudingen in het dorp grondig kent, kan hier een juiste beslissing nemen. Een dergelijke kennis kan men niet verwachten van de superieuren, maar alleen van de voorlichters ter plaatse en van de volksvertegenwoordigers. Juist bij de landbouwvoorlichting lijkt mij daarom een weinig hiërarchische structuur gewenst.

Hier komt bovendien nog bij dat de topfunctionarissen in de Indiase Community Development-organisatie hoogst zelden landbouwkundigen zijn. Dit zijn altijd leden van de Indian Administrative Service (IAS), een keurkorps van bestuursambtenaren die op allerlei plaatsen in het bestuursapparaat worden ingezet, maar zelden langer dan drie jaar in eenzelfde functie blijven. Doordat de landbouwkundige studie in India geen hoog aanzien geniet, en vooral genoot, hebben slechts zeer weinig landbouwkundigen het toelatingsexamen voor deze IAS kunnen passeren. In de sterk hiërarchische structuur van de Indiase bureaucratie is het voor een 'IAS-officer' moeilijk te erkennen dat hij minder weet van landbouwkundige problemen dan zijn ondergeschikten, ook al zijn deze hier speciaal voor opgeleid.

Een derde nadeel van deze sterk hiërarchische

structuur lijkt mij dat de coördinatie van het werk van verschillende regeringsdiensten bijzonder moeilijk wordt. Binnen elke dienst tracht immers de staf de eigen superieuren tevreden te houden, maar niet zozeer de concrete problemen tot een oplossing te brengen. Voor dit laatste zouden zij hun eigen werkwijze moeten aanpassen bij die van andere diensten en daarvoor in bepaalde situaties moeten afwijken van de algemeen gestelde regels. Een dergelijke afwijking van de door de superieuren opgestelde regels zal de goedkeuring van deze laatste lang niet altijd wegdragen.

De coördinatie tussen de Community Development-organisatie en het Public Works Department bij de uitvoering van irrigatiewerken laat in het algemeen veel te wensen over. Dit komt niet alleen door het bovenstaande, maar ook doordat bij een goed irrigatieproject de civieltechnici gebruik zouden moeten maken van tal van gegevens die zij van landbouwkundigen ontvangen. Dit is echter moeilijk, omdat een landbouwkundige een veel lager aanzien geniet dan een civieltechnicus. Brugfiguren als onze cultuurtechnici bestaan in India helaas niet.

Een laatste nadeel van de hiërarchische structuur van de Community Development-organisatie is mijns inziens, dat deze een ongunstige invloed uitoefent op de wijze waarop aan de boeren voorlichting wordt gegeven. De Indiase landbouw is gebaseerd op het recht van de individuele boer te beslissen hoe hij zijn bedrijf wil leiden. Mede door het wantrouwen van de Indiase boer ten opzichte van ambtenaren, dat op een zeer lange ervaring is gebaseerd, zal de Community Development-organisatie er alleen in kunnen slagen de beslissingen van de boeren te beïnvloeden, als zij het vertrouwen weet te wekken dat haar ambtenaren er werkelijk op uit zijn om de belangen van de boer te dienen, zoals deze ze zelf ziet. Dit is bijzonder moeilijk uitvoerbaar voor een VLW, als deze zelf zijn werk niet zo mag uitvoeren als hij dit wenselijk acht, maar gehoorzaam de veranderingen moet propageren, die zijn superieuren belangrijk achten. In een dergelijke situatie is de voorlichter weinig geneigd om naar de boeren te luisteren, teneinde van hen te vernemen hoe zij hun problemen zien en hen dan te helpen deze op te lossen. Juist door de boeren te helpen hun eigen problemen op te lossen kan men hen ontwikkelen tot moderne ondernemers, die voortdurend zoeken naar nieuwe wegen om hun inkomen te vergroten.<sup>5</sup> Dat aan dit ontwikkelen van de boeren weinig bewust aandacht wordt geschonken, komt ook doordat de superieuren op een inspectiereis niet gemakkelijk kunnen consta-

<sup>5</sup> J. Tully: Changing Practices: A Case Study. *Journal of Cooperative Extension* 4 (1966) nr. 3.

teren of er op dit gebied successen zijn behaald. Het is bijv. niet moeilijk om na te gaan hoeveel krediet de plaatselijke coöperatie aan de boeren heeft verschaft, maar wel of zij dit krediet hebben gebruikt om hun produktie te verhogen of misschien voor het financieren van niet produktieve, maar sociaal belangrijke bestedingen als bruiloften. Toch lijkt mij de ontwikkeling van de boer zelf een kernpunt voor de verhoging van de produktiviteit van de Indiase landbouw.

### Democratisering en persoonlijk initiatief

Ook in India zelf is menig een ervan overtuigd dat de autoritaire wijze van leiding geven een ongunstige invloed heeft op het effect van de Community Development. Het is echter niet gemakkelijk de bestaande tradities op dit gebied te doorbreken. De voordelen van een meer democratische wijze van leiding geven blijken veel minder duidelijk voor de betrokken chef, dan de voordelen van een goed gebruik van kunstmest voor een boer. Als een AEO uit eigen initiatief voor zijn gebied belangrijke problemen oplost, maar dan geen tijd meer heeft om alle dertig rapporten, die hij regelmatig moet invullen, op tijd in te leveren, zal hij gewoonlijk snel ontdekken dat een dergelijk initiatief voor hem persoonlijk

nadelen oplevert. Ook de ondergeschikten verwachten dikwijls van hun chef, dat deze op autoritaire wijze leiding geeft.

De laatste jaren heeft men getracht het plaatselijk initiatief te vergroten door een verandering in het bestuursapparaat, waarbij er niet langer alleen op het niveau van de staat en de centrale regering een volksvertegenwoordiging bestaat, maar ook op het niveau van provincie, gemeente e.d. Mijn indruk is, dat deze grotere plaatselijke autonomie, de zgn. Panchayat Raj, in verschillende opzichten gunstig heeft gewerkt. Toch zijn hierdoor ook talrijke nieuwe moeilijkheden ontstaan, zoals spanningen tussen de gekozen vertegenwoordigers en de ambtenaren, waarop ik hier echter niet in kan gaan.<sup>6</sup>

A. W. van den Ban

<sup>6</sup> Een interessante analyse hiervan geeft Jayant K. Lele in 'Local Government in India'. Cornell International Agricultural Development Bulletin 7, Ithaca 1966, 39 pp. Waardevolle analyses van het probleem van de autoritaire leiding van voorlichtingsdiensten en Community Development-organisaties in ontwikkelingslanden geven: W. H. Goodenough: Cooperation in Change. Russell Sage Foundation, New York 1963 (Ch. 16, The Problem of Administrative Relations) en C. C. Taylor & D. Ensminger: India's roots of democracy. Orient Longmans, Bombay 1965 (Ch. 23, Role and Status Relationships in Programme Administration).

## In memoriam

dr. ir. H. A. Middelburg

12 juli 1899	Geboren te Utrecht
12 januari 1925	Ingenieursdiploma Landbouwhogeschool Wageningen, richting tropische landbouwplantenteelt
1925—1929	Chemicus-fabricagechef bij de Dienst der Suikerfabrieken van de Nederlandse Handelmaatschappij op Java
8 juni 1932	Gepromoveerd tot doctor in de landbouwkunde op het proefschrift: 'De invloed van den kalktoestand van juveniele Merapi-aschgrond op eenige kwaliteitseigenschappen van Vorstenlandsche Tabak' (promotor prof. ir. J. Hudig)
1929—1950	Landbouwscheikundige bij het Proefstation voor Vorstenlandsche Tabak te Klaten op Java, waarvan hij in 1938 tot directeur werd benoemd
1948—1950	Gedetacheerd bij de Centrale Proefstations Vereniging te Djember op Java
1950—1964	Verbonden aan het Laboratorium voor Landbouwscheikunde van de Landbouwhogeschool
6 december 1966	Overleden te Wageningen