



Begeleiden  
naar  
**nieuwe opportuniteiten**

*Wie in schoonheid wil eindigen, neemt ook bij gedwongen vertrek zijn of haar verantwoordelijkheid. Ongeacht de omstandigheden. Soms hoeft het zelfs niet eens tot een breuk te komen. VVO adviseert zowel bij **outplacement, loopbaanplanning** als bij **career counselling**. VVO engageert zich verregaand, biedt aantrekkelijke garanties en werkt met een specifieke en gepersonaliseerde aanpak. Contacteer ons tijdig en geheel vrijblijvend.*



consulenten: *Frieda Buyse  
Roger De Cadt  
Marc Magerman  
Luc Raskin  
Walter Resselier  
Etienne Van Aelst  
Frans Van Hoeck*

psychologe: *Helena Crockaert*

**ANTWERPEN-AARTSELAAR**  
Tel. (03)870 46 07 • Fax (03)887 10 16

**ZAVENTEM**  
Tel. (02)757 90 24 • Fax (02)757 90 61

**LUIK**  
Tel. (041)67 83 91 • Fax (041)67 83 00

Eekenhagen V6.00.007 en V6.00.008

Dennis Dijkzeul \*

## De Verenigde Naties: ontwikkelingssamenwerking als coördinatieprobleem

*Ontwikkelingssamenwerking is een moeilijk te managen proces. Coördinatie tussen de vele betrokken partijen speelt hierbij een belangrijke rol. Dit artikel bekijkt waarom de resultaten van coördinatie van ontwikkelingssamenwerking binnen de Verenigde Naties vaak tegenvallen en hoe ze verbeterd kunnen worden. Onder coördinatie wordt verstaan het systematisch ordenen van samenwerkingsverbanden binnen en tussen organisaties. De "Joint Consultative Group on Policies" (JCGP), een samenwerkingsverband van zeven VN-organisaties die actief zijn in ontwikkelingshulp, functioneert daarbij als praktijkvoorbeeld. Zo wordt een managementperspectief op zowel de JCGP-leden als de coördinatie van VN-ontwikkelingssamenwerking ontwikkeld.*

### Inleiding

De verschillende VN-organisaties en hun operationele activiteiten zijn slechts zelden onderzocht vanuit een managementperspectief (Brechin, 1989, blz. 7-8; Van Ruller, 1990, blz. 6-30). Voor de VN is dat jammer, gezien de vele kritiek op haar functioneren. Voor het denken over management is het ook onfortuinlijk; de VN bestaat uit een grote groep zeer verschillende organisaties die wereldwijd actief zijn en een deels eigen managementproblematiek kennen. Het bestuderen van de VN kan zodoende een nieuw, of tenminste ander, licht werpen op allerlei organisatievraagstukken. Met name op het gebied van interorganisatiele relaties is interessant onderzoek mogelijk (Jönsson, 1993, blz. 463-466; Smith e.a., 1995, blz. 7-11). Bovendien noopt het bestuderen van de VN

\* Erasmus Universiteit Rotterdam



Office Coffee Service,  
een dienstverlening waar wij thuis in zijn!  
Meer dan 9.000 klanten zijn daar  
het bewijs van!

#### Onze succesformule:

Dit toestel volledig kosteloos bij U,  
inclusief alle nazicht en onderhoud.  
U betaalt **enkel** de koffie en de  
bijproducten!  
Wenst U meer inlichtingen of  
een apparaat op proef, aarzel dan niet  
ons **vrijblijvend** te contacteren:



**M.C.S. N.V.** Haachtsesteenweg 101  
B-1820 Melsbroek

Tel. (02) 751.81.54  
Fax (02) 751.79.43

als systeem van internationale gouvernementele organisaties tot interdisciplinaire kruisbestuiving tussen de vakgebieden bedrijfskunde, bestuurskunde en internationale betrekkingen. Het is immers onmogelijk om bij de studie van VN-management de bestuurlijke, politieke en internationale aspecten buiten beschouwing te laten.

Dit artikel richt zich vooral op de interorganisationale coördinatieproblemen die binnen de VN-ontwikkelingssamenwerking spelen. Voorbeelden daarvan zijn voldoende te vinden in het dagelijkse nieuws; een theoretische benadering en empirisch onderzoek ontbreken echter. Deze tekst is dan ook opgebouwd uit een theoretisch en een meer empirisch deel. Na een korte uiteenzetting over het VN-systeem behandelt het theoretische deel de volgende vragen:

1. Waarom is coördinatie belangrijk binnen de VN?
2. Hoe kan coördinatie gedefinieerd worden?
3. Welke theoretische problemen staan het begrijpen van coördinatie in de weg en is het mogelijk om coördinatie te verbeteren?

Het empirisch deel licht op basis van de voorafgaande theorie toe hoe coördinatie binnen de VN functioneert. Dit gebeurt door het bestuderen van de "Joint Consultative Group on Policies" (JCGP). Dit samenwerkingsverband is in 1981 opgericht door het "United Nations Population Fund" (UNFPA), het "United Nations Development Programme" (UNDP) en het "United Nations Children Fund" (UNICEF). Het "World Food Programme" (WFP) en het "International Fund for Agricultural Development" (IFAD) sloten er zich in respectievelijk 1983 en 1988 bij aan. In 1994 verkregen het "Office of the United Nations High Commissioner for Refugees" (UNHCR) en het "United Nations Drug Control Programme" (UNDCP) een "observer" status bij de JCGP. Deze organisaties spelen een belangrijke rol bij het verstrekken van fondsen voor VN-ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast verlenen ze ook inhoudelijke steun bij het managen van ontwikkelingsprojecten.

Onderzoeksgegevens over de JCGP zijn verzameld door middel van participerende observatie, interviews en bronnenonderzoek op de hoofdkantoren van UNFPA en UNICEF in New York en hun veldkantoren in Namibië (1992 en 1993). Ten tijde van dit onderzoek functioneerde UNFPA als het administratieve centrum van de JCGP. Het empirisch deel formuleert een antwoord op de volgende twee vragen:

4. Hoe coördineren de JCGP-leden, zowel intern als onderling, en welke problemen treden daarbij op?

5. Hoe valt de interorganisationale coördinatie tussen deze organisaties te versterken?

Deze vijf thema's worden per paragraaf uitgewerkt.

## 1. De relevantie van coördinatie binnen de VN

Het VN-systeem bestaat uit een brede verzameling van organisaties en instellingen. Een aantal van de meest in het oog lopende instellingen houdt zich bezig met vredes- en veiligheidsvraagstukken. Denk bijv. aan de Veiligheidsraad en de legermacht in Bosnië. Andere houden zich bezig met internationale noodhulp en rampenbestrijding. Tot slot houdt een grote groep organisaties zich bezig met sociaal-economische samenwerking. Van deze groep valt een gedeelte onder de verantwoordelijkheid van de Secretaris-Generaal; de JCGP-leden behoren daartoe. De gespecialiseerde organisaties, zoals bijv. de "United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization" (UNESCO) en de "World Health Organization" (WHO), staan daarentegen via hun eigen beheersraad onder controle van hun lidstaten. De scheidslijn tussen ontwikkelings-samenwerking en noodhulp is niet altijd even duidelijk. UNHCR en WFP richten zich vooral op noodhulp en rehabilitatie, maar trachten eveneens ontwikkelingsprojecten op te zetten. UNICEF is meer een ontwikkelingsorganisatie, die soms ook een belangrijke bijdrage aan noodhulp levert.

VN-ontwikkelingssamenwerking vindt plaats via landenprogramma's die worden uitgevoerd in het zogenaamde tripartite-systeem. De JCGP-leden functioneren daarbij als "funding agencies"; één van de gespecialiseerde VN-organisaties houdt zich als "executing agency" bezig met de daadwerkelijke implementatie, en de overheid is qualitate qua de "coordinating agency." In produktietermen kunnen deze programma's gezien worden als een primair proces, waarbij ontwikkelingssamenwerking een vorm van internationale dienstverlening is. Voor de JCGP is coördinatie dus vooral van belang omdat haar leden moeten samenwerken met veel verschillende partijen.

Ondanks hun verschillen in bestuursstructuur, aandachtsgebied en taken in het tripartite-systeem, delen alle VN-organisaties een belangrijke karakteristiek; zij zijn wat Lammers (1994, blz. 276-279) noemt "tussenorganisaties". Dat zijn "verbindingsschakels tussen organisaties voor wie

ze werken (hun mandators) enerzijds, en anderzijds doelwit-organisaties aan wie ze goederen of diensten verlenen, bij wie ze lobbyen, of met wie ze onderhandelen" (ibid.). In het geval van de VN-ontwikkelingshulp vormen nationale lidstaten dus de mandatoren, en zijn overheden, lokale organisaties en gemeenschappen van derde-wereldlanden de doelwitorganisaties. De overheden van derde-wereldlanden vervullen dus een complexe rol. Samen met de rijke landen zijn ze de mandatoren, tegelijkertijd zijn ze ook mogelijke doelwitorganisaties en behoren ze op nationaal niveau hun ontwikkelingsbeleid te coördineren. Voor de VN-organisaties betekent de intermediaire rol dat ze vaak moeten schipperen tussen de verschillende eisen van rijke en arme landen aan de top, terwijl ze tegelijkertijd rekening moeten houden met de andere doelwitorganisaties in het veld.

Zodoende bestaat er een rijke verscheidenheid aan organisaties met verschillende belangen en rollen. Dat veroorzaakt een grote behoefte aan coördinatie. Daarnaast bestaat er de nodige kritiek op het gehele VN-systeem. Sinds 1949 zijn er in totaal al vijftien pogingen ondernomen om het VN-systeem te hervormen. Vaak betekenden deze hervormingen majeure wijzigingen in de organisatorische opzet van het systeem en veranderingen in zowel financieel als personeelsbeleid. Toch hebben al deze hervormingen slechts een beperkt effect gesorteerd (Müller, 1992, blz. 16-30; Ringnalda, 1992, blz. 525-530). Een drietal managementproblemen blijft volgens Williams (1987, blz. 23-24) continu terugkeren, namelijk financiële vraagstukken, bestuursstructuren en personeelsbeleid, en - opnieuw - coördinatie. Die problemen hangen nauw met elkaar samen. Het zal bijv. duidelijk zijn dat er een relatie bestaat tussen de bestuursstructuren en de initiatieven en mogelijkheden om tot coördinatie te komen. Coördinatie wordt vaak gezien als een middel om tot een meer effectieve VN te komen. Kennis over coördinatie is dus van belang voor een beter begrip van het functioneren van de JCGP en uiteindelijk ook van het hele VN-systeem. Bovendien kan goede coördinatie van de verschillende partijen in principe ook tot meer succesvolle multilaterale ontwikkelingssamenwerking bijdragen.

## 2. Coördinatie en managementtheorie

In goed Nederlands betekent coördineren het rangschikken in onderling verband. Bij het spreken over coördinatie kan verwarring ontstaan met

de begrippen afstemming, samenwerking en harmonisatie. Op zichzelf is dat niet verwonderlijk, want die hangen nauw met elkaar samen. Harmonisatie is het eenvoudigst af te bakenen. Het is een vorm van coördinatie waarbij een aantal procedures gelijkelijk wordt toegepast in twee of meer organisaties. Zo tracht men binnen het VN-systeem de programmacycli, die per organisatie kunnen verschillen, te harmoniseren. Het verschil in betekenis tussen afstemming, samenwerking en coördinatie ligt moeilijker, omdat de begrippen elkaar deels overlappen. Het is waarschijnlijk meer een kwestie van specificiteit dan van een eenduidig betekenisonderscheid. Afstemming is het breedste begrip. De betekenis daarvan luidt volgens Van Dale: "in overeenstemming brengen met". Dit hoeft niet per se een organisatorisch proces te zijn. Het marktmechanisme kan vraag en aanbod op elkaar afstemmen en een reiziger kan zijn uitrusting afstemmen op het verwachte klimaat van zijn bestemming. Samenwerking vindt plaats als twee of meer actoren - individuen maar ook organisaties - aan een gemeenschappelijke zaak werken. Dat ligt al heel dicht tegen coördinatie aan in de zin van "in onderling verband rangschikken". Coördinatie is echter iets specifieker; het woord *rangschikken* houdt immers een vorm van systematisch ordenen in. Ik versta onder coördinatie: het systematisch ordenen van samenwerkingsverbanden binnen en tussen organisaties.

In principe kunnen drie verwante oorzaken van coördinatie onderscheiden worden, die alle samenhangen met processen van (maatschappelijke) differentiatie en integratie, namelijk:

1. het opsplitsen van taken en werkzaamheden tussen verschillende werknemers en organisatieonderdelen;
2. functionele taakverdeling tussen organisaties; dat geldt met name voor overheidsorganisaties<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Bij private ondernemingen vindt een gedeelte van de - niet geregisseerde - afstemming via de markt plaats. Als deze ondernemingen hun activiteiten verder zouden coördineren, dan zal er in veel gevallen sprake zijn van monopolievorming en/of marktvervalsing. In zo een geval zal de overheid of justitie zoeken naar mogelijkheden om dit soort coördinatie te voorkomen. Bij publieke organisaties daarentegen nopen tal van maatschappelijke problemen tot meer coördinatie, omdat ze slechts gezamenlijk door meerdere overheidsinstellingen kunnen worden aangepakt. Vandaar dat veel literatuur over interorganisatiele coördinatie traditioneel een meer bestuurskundig karakter droeg. Tegenwoordig wordt er echter ook in de bedrijfskunde steeds meer aandacht aan strategische samenwerking tussen bedrijven geschonken. Vooral samenwerking bij R&D, met toeleveranciers, en de fysieke distributie staan in de belangstelling (zie ook Oliver, 1990, blz. 224; Smith Ring en Van de Ven, 1994, blz. 90).

- 3 het scheiden van beleids- of besluitvorming en de uitvoering daarvan.

Deze drie punten behelzen een proces van functionele differentiatie tussen actoren die, hoewel gescheiden, nog steeds onderling afhankelijk blijven. Aangezien de actoren interdependent zijn, dienen zij vervolgens weer een vorm van integratie te vinden. Adam Smith beschreef in zijn bekende "pin factory"-voorbeeld al de economische voordelen van deze functionele differentiatie in de vorm van arbeidsverdeling. Door het splitsen van taken en het combineren van de zo ontstane tussenproducten kan een veel hoger produktieniveau worden behaald dan wanneer de verschillende werknemers alleen zouden moeten werken. De keerzijde van deze ontwikkeling ligt in de problemen die ontstaan bij het opnieuw afstemmen van de verschillende taken. Onoverzichtelijke produktie- of beleidsprocessen, vervreemding van klanten of werknemers, en coördinatieproblemen zijn daar voorbeelden van.

Op deze wijze geïnterpreteerd is coördinatie een afstemmingsproces waar alle organisaties in meerdere of mindere mate mee te maken krijgen. Dit proces is niet altijd eenvoudig te voorzien. Nieuwe ontwikkelingen vanuit de omgeving veroorzaken soms een plotselinge behoefte aan nauwere, meer doelgerichte samenwerking. De organisaties die snel moesten samenwerken bij het verstrekken van noodhulp aan Rwanden behoren waarschijnlijk tot de bekendere voorbeelden. Veel maatschappelijke en natuurlijke veranderingen komen echter geleidelijker tot stand. De problemen van vrouwen bijv. vereisen nieuwe vormen van samenwerking tussen VN-organisaties. Bij de "United Nations Conference on Women and Development" in Peking waren dan ook veel verschillende VN-organisaties betrokken.

### 3. De verschillende vormen van coördinatie

Toch is het niet alleen het zoeken naar een goede definitie dat een beter begrip van coördinatie in de weg staat. Op basis van literatuuronderzoek kunnen een zestal verschillende factoren worden gevonden die zowel een goed begrip als de verdere toepassing van coördinatie in de weg staan (Galbraith, 1973; Kaufmann, Majone en Ostrom, 1986; Mintzberg, 1979; Oliver, 1990; Rogers en Whetten, 1982; Smith Ring en Van de Ven, 1994; Smith e.a., 1995, zie schema 1):

1. Coördinatie kan zowel tussen als binnen organisaties plaatsvinden, respectievelijk als inter- en intra-organisatorische coördinatie.
2. Galbraith deelt coördinatiemechanismen in via de cybernetische tweedeling "informatiebehoefte-vermindering" en "vergroten van de informatieverwerkingscapaciteit".
3. Coördinatie kan zowel de vorm krijgen van een structuur als van een proces. Zowel Mintzberg als Galbraith relateren coördinatie aan de organisatiestructuur. Smith Ring en Van de Ven besteden daar-entegen meer aandacht aan de procesmatige kant.
4. Vormen van coördinatie kunnen verschillen per organisatieniveau. Overigens is hiërarchie op zichzelf al een coördinatiemechanisme.
5. Er bestaat een veelheid aan coördinatiemechanismen die gelijktijdig worden toegepast. Het is waarschijnlijk veeleer de combinatie van coördinatiemechanismen dan één individueel mechanisme die het succes van coördinatie bepaalt.
6. De voorwaarden voor succesvolle interorganisatorische coördinatie zijn onduidelijk en vaak complex (Halpert, 1982, blz. 54-72; Oliver, 1990, blz. 241-260; Smith e.a., 1995, blz. 15-16). Bovendien wordt wel vaak verwacht dat coördinatie vruchten afwerpt, maar in de empirische praktijk vallen de resultaten vaak tegen of zijn ze onduidelijk (Mulford en Rogers, 1982, blz. 73-94; Smith e.a., blz. 16-17).

Deze factoren worden nu stuk voor stuk behandeld. De eerste vier punten kunnen als contingentiefactoren worden opgevat waarmee men de veelheid aan coördinatiemechanismen (punt vier) kan indelen. Op de horizontale assen van het matrixschema wordt als eerste het onderscheid tussen intra- en interorganisatorische coördinatie gemaakt. Deze worden vervolgens weer onderverdeeld naar informatiebehoefte-reductie en capaciteitsvergroting, die op hun beurt weer proces- of structuurmatig kunnen worden onderverdeeld. Op de verticale as staan de verschillende hiërarchische niveaus afgebeeld. Samen resulteert dat in een matrix (zie schema 1) waarin de hoeveelheid aan coördinatiemechanismen, die in de literatuur wordt genoemd, kan worden ingedeeld. Wat deze coördinatiemechanismen precies inhouden zal in veel gevallen bekend zijn, ze worden hier niet nader toegelicht. Tot slot dienen de factoren vijf en zes via empirische weg nader bestudeerd te worden. Een belangrijk probleem hierbij is dat de zes factoren en het schema niet aangeven welk (primair) proces precies gecoördineerd moet worden. Terwijl men eigenlijk nooit over coördinatie kan praten zonder aan te geven op welk produktie- of dienstverleningsproces ze betrekking heeft.

Schema 1. Vormen van coördinatie.

	Coördinatie					
	Intra-organisatieueel		Interorganisatieueel			
	Structuur	Proces	Structuur	Proces	Structuur	Proces
Hierarchie (welke organische niveaus?)						
Topniveau en andere coördinerende instituten		Mandaat, beheersnaden, besluiten		Doelen stellen, harmonisatie (= gem. regels, procedures, planning, programma's)	Creërsolideerde bedrijfsadministratieve ondersteunende diensten, staf	Informatie-uitwisseling, gem. besluitvorming, gem. financieel beleid
Divisie- of afdelingsniveau	Verkleint onspanningsvermogen	Regels, procedures, planning en programma's	Staf en ondersteunende diensten			
Uitvoerend niveau ("field level and street level bureaucracies")				"Need assessment", evaluatie	Gen. dienstverlening, gem. verdeling (= "shared resources")	Gen. "need assessment", gem. evaluatie
Directe coördinatie op alle niveaus	Creëer autonome taakgroepen	Wederzijdse aanpassing, directe supervisie	Creëer laterale relaties	Wederzijdse aanpassing, directe supervisie	Creëer laterale relaties	Wederzijdse aanpassing, directe supervisie
Indirecte coördinatie op alle niveaus, of als er (nog) geen hiërarchie bespant		Creëer "slack resources", professionalisering, organ. rationalisatie, technologie, partijmanaschap, training		Management-informatiesysteem, professionalisering, training		Management-informatiesysteem, professionalisering, gem. training

Gebaseerd op Galbraith, 1973; Kaufmann, Majone en Ostrom, 1986; Mintzberg, 1979; Rogers en Whetten, 1982.  
Gem./gem. = gemeenschappelijk.

Laat men dat na, dan verwordt coördinatie tot een doel op zich en verzandt erover praten al snel tot een bureaucratisch steekspel.

Het schema kan voor onderzoekers functioneren als een heuristisch instrument bij het identificeren van (mogelijke) coördinatiemechanismen. Voor managers is het behulpzaam bij het zoeken naar andere vormen van coördinatie, zowel binnen als tussen organisaties. Bovendien duidt het schema nog een aantal complicerende factoren aan die bij het nadenken over en het versterken van coördinatie een rol spelen. In het empirische gedeelte wordt dit schema gebruikt om de verschillende coördinatiemechanismen en de niveaus waarop deze spelen te identificeren.

Daarnaast dienen op basis van de theorie de mogelijkheden tot verdere coördinatie met andere (VN-)organisaties te worden onderzocht. Hoe doen we dat? Noch binnen de organisatiekunde (Smith e.a., 1995, blz. 20), noch binnen de VN is een standaardmethode ontwikkeld om tot betere coördinatie te komen. De meeste VN-coördinatiepogingen dragen een ad hoc, "top down" karakter en worden vanuit het secretariaat, ECOSOC, de Algemene Vergadering of de diverse beheersraden geïnitieerd. Toch kan op basis van de bovenstaande theoretische overwegingen wel een aantal vragen worden geformuleerd om gestructureerd de mogelijkheden tot coördinatie na te gaan. In ieder geval dient bestudeerd te worden hoe interdependent de verschillende partijen zijn, of ze belangentegenstellingen kennen, wat gecoördineerd moet worden, welke organisatorische niveaus van belang zijn, en welke mechanismen gebruikt kunnen worden. Eveneens is de medewerking van externe partijen van belang. Deze overwegingen leiden tot de volgende zeven vragen.

### 1. Wat is het karakter van de interdependentie?

De door de functionele differentiatie ontstane interdependentie kan verschillen in soort en sterkte. Bovendien verandert ze door de tijd heen. Het karakter van de interdependentie behelst de vraag of er tegengestelde belangen in het spel zijn. Een voorbeeld uit de private sector zal duidelijk zijn. Twee ondernemers in een oligopolistische markt kunnen in hoge mate interdependent zijn. Het handelen van de een beïnvloedt het handelen en de resultaten van de ander. Een goed besef van deze situatie kan tot felle concurrentie leiden. In zo een geval zal van directe

coördinatie geen sprake zijn - overigens wel van afstemming via de markt. Zo kan tussen de VN-organisaties bijv. antagonisme bestaan over het verkrijgen van fondsen. Voor een gedeelte hangt het karakter van de interdependentie af van de interpretatie die hieraan verleend wordt: "Zet een aantal oligopolisten in een kroeg en vijf minuten later heb je een kartel."

## 2. Wat is de mate van de interdependentie?

Als de organisatieleden vinden dat de gezamenlijke belangen groter zijn dan de tegenstellingen, kan bekeken worden hoe sterk de mate van interdependentie is. Er bestaan twee mogelijke extremen: fusie als de taken van de verschillende organisaties compleet samenvallen, of totaal geen interdependentie. In het laatste geval hoeft er natuurlijk niets gecoördineerd te worden. Veelal ligt de interdependente waarheid ergens in het midden; de mate van interdependentie zal van geval tot geval verschillen. Naast coöperatie en coördinatie behoren dan ook concurrentie tussen de partijen, en ontkoppeling of onafhankelijkheid tot de mogelijke vormen van aanpassing.

Schema 2. Aanpassingsvormen.

		mate van interdependentie	
		laag	hoog
mate van tegenstelling	laag	onafhankelijkheid	samenwerking coördinatie
	hoog	ontkoppeling	concurrentie conflict

De vragen 1 en 2 kunnen samen worden genomen in schema 2, dat aangeeft hoe verschillende partijen met elkaar om kunnen gaan. De scheidslijnen tussen de verschillende vormen van aanpassing zijn niet strak getrokken, ze lopen langzaam in elkaar over. Coördinatie kan zo opgevat worden als een vorm van samenwerking op het randje van concurrentie. Dat betekent dat de verschillende partners soms hun autonomie willen bewaren om te kunnen concurreren als dat noodzakelijk blijkt. De organisatieliteratuur gaat er over het algemeen van uit dat organisaties naar een zekere mate van autonomie streven om hun belangen veilig te stellen

(Galaskiewicz, 1985, blz. 282; Haas, 1990, blz. 29). Dit verklaart ook de vaak enigszins ambivalente houding ten opzichte van coördinatie. Men wil wel coördineren, maar niet zelf gecoördineerd worden.

## 3. Welke activiteiten dienen gecoördineerd te worden?

Organisaties kunnen interdependent zijn bij onder andere de dienstverlening, fondsenwerving en strategische planning (Chisholm, 1984, blz. 54-65). Iets subtieler ligt het als zij veel van hun omgevingspartijen delen. Afhankelijk van hun relaties met die partijen kan het dan handig zijn om de krachten te bundelen. Binnen de VN is op dit moment een tendens te bespeuren waarin steeds meer aandacht aan decentralisatie naar het "veld" c.q. de derde-wereldlanden wordt besteed, in de hoop dat de implementatie van de ontwikkelingssamenwerking zo verbeterd kan worden. Praktisch betekent dit extra aandacht voor de landenprogramma's als primair proces. De lokale expertise kan dan beter (en goedkoper) benut worden en men kan sneller inspelen op de plaatselijke omstandigheden. Ook de reorganisaties van Secretaris-Generaal Boutros Boutros-Ghali zijn voor een groot deel gericht op het "veld."

## 4. Welke organisatorische niveaus zijn betrokken bij het coördinatieproces?

Doordat VN-organisaties tussenorganisaties zijn, kennen ze veel verschillende partijen, die op verschillende niveaus invloed trachten uit te oefenen. De activiteiten die gecoördineerd kunnen worden vormen een belangrijke aanwijzing voor de hiërarchische niveaus die gecoördineerd kunnen worden. Het is belangrijk zich te realiseren dat het niveau dat besluit tot verdergaande coördinatie niet noodzakelijkerwijs het niveau is dat dit besluit uitvoert. Bij kleine, platte organisaties zal dit niet snel een probleem vormen. Maar aangezien veel VN-organisaties bureaucratische trekken vertonen en te maken hebben met uitvoering en samenwerking over grote geografische afstanden, kunnen er problemen optreden.

## 5. Hoe ver dient de interorganisatorische coördinatie te gaan?

De mate en het karakter van de interdependentie zijn de belangrijkste determinant van de intensiteit van de coördinatie. In principe kan de

praktische vorm van coördinatie variëren van het uitwisselen van informatie tot allianties en ten slotte zelfs tot complete integratie. Dat laatste zal in het VN-systeem niet al te snel gebeuren, omdat dan de verschillende lidstaten het hierover met elkaar eens moeten worden. De diversiteit aan nationale belangen zal zo een integratie niet snel toelaten. Over het algemeen geldt: hoe intenser de coördinatie, des te groter de kans op gezamenlijke doelstellingen, op een hogere mate van formalisatie en op het delen van personeel en hulpbronnen. De mate van coördinatie is een belangrijke vraag, omdat het een indicatie is van de mate van autonomie die de organisaties willen prijsgeven.

#### 6. Welke coördinatiemechanismen worden geselecteerd? (zie schema 1)

Zoals schema 1 al aangeeft bestaat er een enorme verscheidenheid aan coördinatiemechanismen. De precieze selectie valt in theorie moeilijk te voorspellen omdat ze afhangt van allerlei unieke factoren. Wel geeft het schema een aantal complicerende factoren aan die de keuze beïnvloeden. De combinatie van coördinatiemechanismen is een belangrijke factor in het bepalen van het succes van de coördinatie.

#### 7. In welke mate zullen de externe partijen meewerken?

Multilaterale ontwikkelingssamenwerking betekent ook multilaterale interdependentie; JCGP-coördinatie zal dus beïnvloed worden door andere organisaties. Dit kan zowel positief als negatief uitpakken. Over het algemeen zullen de meeste partijen eerst de kat uit de boom willen kijken. Deze zeven vragen worden straks op de JCGP toegepast.

#### 4. De "Joint Consultative Group on Policies"

Om te zien hoe coördinatie binnen de VN (dis)functioneert is de ontwikkelingssamenwerking als primair proces van de JCGP-organisaties onder de loep genomen. Voor een goed begrip van JCGP-coördinatie dient eerst te worden nagegaan op welke wijze de leden intern coördineren (zie schema 1). Daarna kunnen de JCGP-coördinatiepogingen en de problemen die daarbij optreden uit de doeken worden gedaan.

Intern vormen de landenprogramma's van deze organisaties het belangrijkste coördinatiemechanisme van de ontwikkelingssamenwerking. Zij zijn het raamwerk waarbinnen de diverse projecten worden ingevuld; "need assessments" en evaluaties zijn een vast onderdeel van deze programma's. Officieel dient de beheersraad van het betreffende JCGP-lid zo een programma goed te keuren. Verder vindt interne coördinatie vooral plaats via het mandaat, de beleidsbeslissingen van de beheersraden en de hiërarchie. Daarnaast wordt het programma-management aangevuld door tal van beleidslijnen en procedures, die uiteengezet worden in uitgebreide handleidingen. Een belangrijk spanningsveld is de mate waarin de veldkantoren van de zeven organisaties als autonome taakgroepen mogen werken. In feite is dit een vraagstuk van decentralisatie. Met name UNICEF, UNFPA, UNHCR, WFP en UNDP hebben een gedeelte van hun supervisie gedelegeerd naar regionale en veldkantoren. Daarnaast vindt wederzijdse aanpassing tussen de hoofdkwartieren en veldorganisaties plaats. Deze aanpassing varieert van telefonisch contact tot controlebezoeken. Ook worden pogingen ondernomen om de managementinformatiesystemen verder te automatiseren en te ontwikkelen. Hetzelfde gebeurt op bescheiden schaal met training. Uit ander onderzoek blijkt dat de JCGP-leden bij hun interne coördinatie nog de nodige verbeteringen kunnen aanbrengen (Dijkzeul, in druk). JCGP-coördinatie houdt in dat deze processen door de verschillende leden beter op elkaar worden afgestemd.

Oorspronkelijk diende de JCGP als een interorganisationeel forum voor het faciliteren van informatie-uitwisseling om "zodoende programma-samenhang en coördinatie te versterken." In 1984 ging de JCGP een stapje verder. Haar leden besloten "grotere harmonie en complementariteit te bewerkstelligen tussen de programma's op nationaal niveau" en te werken aan "een creatieve houding van positieve samenwerking ... op terreinen waar al gemeenschappelijke doelen en belangen bestaan" (*Memorandum on UNICEF/UNDP/UNFPA/WFP collaboration*, 1984). In principe hebben de JCGP-leden zich vastgelegd op de doelstelling "de meest significante ontwikkelingsvraagstukken en uitdagingen te identificeren voor het opzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen en plannen van aanpak" (JCGP, *United Against Poverty 1981-1991*, 1991).

Hoewel een van de doelstellingen van de JCGP betrekking heeft op samenwerking bij ontwikkelingsprojecten, vallen de resultaten daarvan tegen. De JCGP beperkt zich veelal tot informatie-uitwisseling op top-niveau. Ook zijn er pogingen ondernomen tot harmonisatie van de

projectcycli en het delen van kantoorruimte in de ontwikkelingslanden. Tot nu toe is hierbij nog weinig succes geboekt. Slechts circa dertig procent van de programma's is gesynchroniseerd en ook de hoeveelheid "shared premises" valt tegen. Zelfs in de nieuwe GOS-staten heeft men lang niet altijd voor gemeenschappelijke huisvesting gekozen. Toch kunnen volgens een JCGP-rapport nog kostenvoordelen van meer dan 100 miljoen USD op jaarbasis worden gerealiseerd door het benutten van gemeenschappelijke kantoorruimte (Dijkzeul en Kulesa, 1994, blz. 18). Het blijkt dat de grootste obstakels om tot betere coördinatie te komen in de omgeving van de organisaties liggen.

In financieel opzicht zijn de organisaties voor een groot gedeelte afhankelijk van de bijdragen die de donorlanden verstrekken. De hoogte van deze bijdragen schommelt soms dramatisch. Toen de "Reagan administration" besloot haar financiële steun aan UNFPA te staken, raakte deze in één klap meer dan 30% van haar inkomsten kwijt. Bovendien gaan steeds meer donorlanden geormerkte steun verlenen. Bij deze steun wordt duidelijk aangegeven voor welk land en welk project hij bestemd is. Veelal gaat dit soort steun naar de voormalige koloniën van het rijke donorland. Deze steun komt vaak binnen op het moment dat het het donorland schikt, maar dat betekent wel dat de fondsen zeer onregelmatig en soms onverwacht binnenkomen. Zodoende wordt projectmanagement steeds vaker een kwestie van hollen of stilstaan. Dat laatst bemoeilijkt de interne verslaggeving en organisatie voor JCGP-leden. Een regulier, vrij besteedbaar bedrag zou de zaken veel eenvoudiger maken.

De financiële toestand van het gehele VN-systeem is door de jaren heen al regelmatig precair geweest door het uitblijven van de verplichte, reguliere bijdragen. Slechts zeven landen voldoen op dit moment aan hun betalingsverplichtingen. Hoewel de JCGP-leden niet van de centrale VN-fondsen afhankelijk zijn en er niet direct door kunnen worden beïnvloed, tekent de gebrekkige bereidwilligheid tot financiële ondersteuning van de VN wel de houding van veel lidstaten. Vanuit nationaal perspectief is het voor veel landen belangrijker dat hun belangen en machtsbasis niet worden aangetast, dan dat de VN goed functioneert.

Daarnaast zijn alle JCGP-leden ook op strategisch niveau afhankelijk van de nationale regeringen. De diverse bestuursorganen binnen de VN zoals de Algemene Vergadering, ECOSOC (= ECONomic and SOCIAL Council) en de beheersraden van de VN-"dochterorganisaties", zijn na-

melijk samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Deze bepalen officieel het beleid van de VN en haar organisaties. Ook op deze wijze kan de speelruimte van de JCGP-organisaties worden ingeperkt. Hetgeen nog verergert bij gebrek aan overeenstemming tussen de lidstaten. Als zij het oneens zijn over de koers die de organisatie dient te volgen, dan kan de organisatie tussen de eisen en verlangens van de verschillende machtsblokken verlamd raken. Tijdens de Koude Oorlog overkwam dit het VN-systeem als geheel. Met name in de Veiligheidsraad werd de verlamming van de spanning tussen de supermachten duidelijk. Op kleinere schaal kan dit ook voor andere VN-organisaties gelden. UNFPA bijv. moet altijd oppassen om niet in het vaarwater van pro- of anti-abortusactivisten te geraken. Bovendien is haar mandaat aan sterke kritiek onderhevig vanuit de rooms-katholieke kerk en uit orthodox-islamitische hoek, zoals in 1994 bleek tijdens de "International Conference on Population and Development" in Caïro. Toch is UNFPA erin geslaagd al te grote oppositie te omzeilen. Nergens ter wereld steunt UNFPA abortus als bevolkingsbeleid en in katholieke landen benadrukt ze de wensen van de nationale regering.

Het is echter niet alleen de onenigheid tussen de lidstaten die tot coördinatieproblemen aanleiding geeft. De functionele indeling van het VN-systeem weerspiegelt veelal de departementale indeling op nationaal niveau. Zo zijn veel nationale vertegenwoordigers in de beheersraad van de FAO afkomstig van het ministerie van landbouw. Bij de "United Nations Industrial Development Organization" (UNIDO) speelt meestal het Ministerie van Economische Zaken een hoofdrol. Bij weer andere organisaties worden de landen gerepresenteerd door vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Helaas slagen slechts weinig landen erin om hun verschillende vertegenwoordigers goed op elkaar af te stemmen. Zodoende worden de verschillende beleidslijnen voor de JCGP-leden niet consciëntieus op elkaar afgestemd. Soms zullen VN-organisaties dus verschillend of zelfs tegengesteld beleid moeten uitvoeren. En dat kan inderdaad tot moeilijkheden in de wederzijdse coördinatie leiden.

Ook binnen het VN-systeem zelf kunnen er coördinatieproblemen rijzen. De VN is zoals gezegd als functioneel systeem ontworpen. Ondanks het feit dat de VN-organisaties door de lidstaten in hun autonomie beperkt worden, beschikken ze tegenover elkaar wel over enige mate van autonomie. In deze zin bestaat er een afstemmingsprobleem tussen de verschillende organisaties in het systeem. Beter coördinatie wordt dan



verondersteld de efficiëntie en kwaliteit van de organisatie te verhogen. De geschiedenis van de vele hervormingspogingen in de VN (Müller, 1992; Williams, 1987) leert echter dat de verschillende VN-organisaties nauwgezet hun autonomie blijven bewaken.

Bovendien is de macht van de JCGP-leden in juridisch opzicht vrij beperkt. Als VN-organisaties kunnen zij niet tornen aan het principe van nationale soevereiniteit (tenzij ze het huidige internationale rechtstelsel omver willen werpen). Dit betekent dat JCGP-organisaties slechts actief kunnen worden in een land na de instemming van de nationale regering. De overheid doet het officiële verzoek tot het verkrijgen van ontwikkelings-samenwerking en coördineert officieel ook het programma. Officieus is de speelruimte voor de VN-organisaties iets groter. Hun "country directors" kunnen de nationale ambtenaren tal van suggesties influisteren. En de JCGP-leden houden via evaluaties, werkbezoeken, gezamenlijke vergaderingen of gewoon via informeel overleg met overheidsfunctionarissen de vinger aan de pols. Toch laat deze beperkte invloed onverlet dat de nationale overheid de coördinerende rol speelt. Dit houdt in dat de VN-organisaties het nationale ontwikkelingsbeleid - of het gebrek daaraan - dienen te volgen. Zelfs al zouden ze liever een ander beleid willen voeren. Overigens passen de JCGP-organisaties bij het verlenen van fondsen voor ontwikkelings-programma's meestal een vorm van "matching" toe. Veel ontwikkelings-landen dragen zo bij aan hun eigen programma's en zijn daarmee eveneens kleine donoren geworden.

Door het bureaucratische en diplomatieke netwerk waarin de VN-organisaties opereren raken ze ook gemakkelijk het zicht kwijt op de daadwerkelijke behoeften en wensen van de bevolking in de ontwikkelings-landen. Over het algemeen wordt hun stem niet duidelijk gehoord. Denk hierbij bijv. aan de kritiek op de grote infrastructuurprojecten van de Wereldbank. Veel van deze projecten hebben een funeste invloed op zowel het milieu als (traditionele) samenlevingsvormen. Bovendien blijkt de implementatie vaak stroef te verlopen en vallen de economische resultaten tegen. Terwijl juist het inspelen op de behoeften van de lokale gemeenschappen en hun medewerking cruciaal zijn voor het welslagen van vele projecten. Hier houdt coördinatie dus in dat er meer aandacht moet worden besteed aan specifieke problemen en verlangens die op "grass-roots"-niveau leven.

Andere partners waarmee de JCGP-leden kunnen samenwerken zijn de non-gouvernementele organisaties (NGO's). Voorbeelden van dit type

organisaties zijn Oxfam, Novib en Artsen Zonder Grenzen. Vaak wordt geclaimd dat deze organisaties effectiever op het lokale niveau opereren, omdat ze geen nationale of internationale gouvernementele bemoeienis kennen. Hoewel het moeilijk is om deze claim te bewijzen, kan worden gesteld dat veel NGO's nauw met de plaatselijke bevolking samenwerken. Voor de JCGP-leden betekent dit dat zij ook de mogelijkheden voor samenwerking met de NGO's moeten onderzoeken. De activiteiten van de NGO's en de JCGP-leden kunnen elkaar op zowel politiek-bestuurlijk als plaatselijk niveau aanvullen en versterken.

Het zal duidelijk zijn dat de JCGP-leden als tussenorganisaties klem komen te zitten tussen de financiële en inhoudelijke eisen van zowel de donor- als ontwikkelingslanden en de autonomie van andere VN-organisaties op het strategische niveau, en de nationale soevereiniteit van de ontwikkelingslanden en de moeilijkheden om het "grass-roots"-niveau te bereiken op het uitvoerende niveau.

Ook kan men sceptisch zijn over de wens om tot betere onderlinge coördinatie te komen. De verschillende partijen bewaken nauwgezet hun autonomie ten opzichte van elkaar. In het algemeen willen de betrokken partijen wel (andere) VN-organisaties coördineren, maar beslist niet zelf gecoördineerd worden. Daarbij bestaat de vrees dat andere organisaties meer van de coördinatie zullen profiteren. Bovendien bestaat er naarmate er meer verschillende partijen met elkaar moeten onderhandelen en samenwerken, een steeds grotere kans op onenigheid en vertraging. Optimaal programma-management wordt zo bemoeilijkt. Als organisaties hun autonomie trachten te waarborgen dan is het mogelijk dat ze op topniveau slechts lippendienst aan coördinatievoorstellen bewijzen. Binnen de JCGP is dit mogelijk doordat de leden zich vooral richten op informatie-uitwisseling en besluitvorming. Deze activiteiten vinden veelal op centraal niveau plaats en zijn enigszins vrijblijvend, want het is immers de implementatie van ontwikkelingssamenwerking waar de praktische samenwerkingsproblemen het duidelijkst naar voren komen. JCGP-coördinatie is dus moeilijk door de scheiding tussen besluitvorming op hoog niveau en lokale uitvoering enerzijds, en de aanwezigheid van veel verschillende partijen anderzijds. Het is dus van belang om goed aan te geven op welke organisatorische niveaus men een hogere graad van coördinatie wil bereiken. De beperkte mogelijkheden om aan deze situatie te ontsnappen worden in de volgende paragraaf verder uitgewerkt.

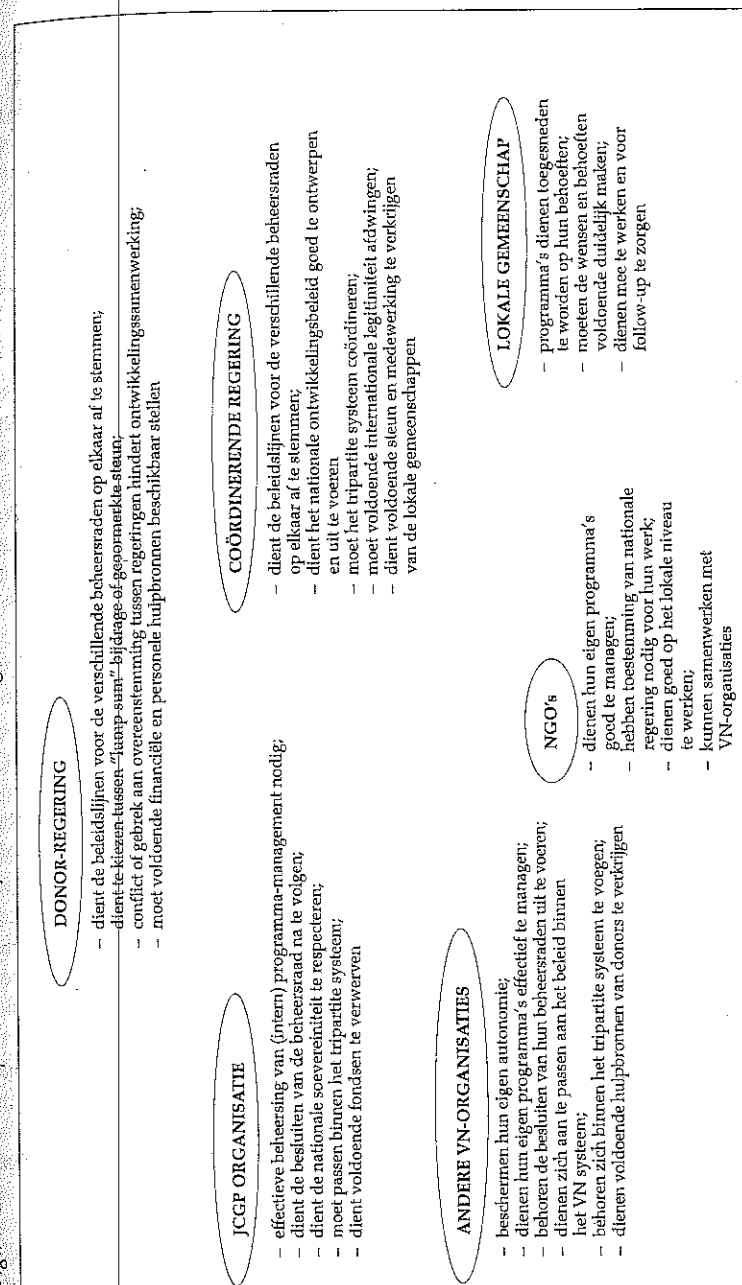
## 5. Het versterken van de interorganisatiele coördinatie

Uiteindelijk leidt dit onderzoek tot de ontvullende conclusie dat JCGP-coördinatie en daarmee beter management van de VN-ontwikkelingssamenwerking door tal van omgevingsfactoren slecht te verwezenlijken is en dat dit waarschijnlijk ook zo blijft. De kans dat gelijktijdig aan alle voorwaarden wordt voldaan zoals weergegeven in figuur 1 is klein. Toch is de situatie niet helemaal hopeloos. Via een betere beheersing van het programma-management kunnen een aantal verbeteringen op het niveau van de individuele organisatie worden doorgevoerd. Bovendien kunnen - op basis van vergelijkend onderzoek in New York en Namibië - de mogelijkheden tot verdere coördinatie tussen de JCGP-leden worden nagegaan aan de hand van de zeven eerder geformuleerde vragen.

### 1. Wat is het karakter van de interdependentie?

Ten eerste vallen alle JCGP-leden onder de paraplu van het VN-systeem. Ondanks hun relatieve autonomie delen de organisaties een overkoepelend netwerk van hogere bestuursorganen, zoals het Secretariaat, ECOSOC en de Algemene Vergadering. Regelmatig sporen deze organen de verschillende VN-organisaties tot meer coördinatie aan. Tussen de JCGP-leden bestaat ook nog een andere vorm van interdependentie, die tot verdere coördinatie kan leiden. De organisaties zijn "funding agencies" die in hun mandaten inhoudelijk enige overlap kennen. UNFPA richt zich op de bevolkingsproblemen, UNICEF op de situatie van het kind in de derde wereld. Dat een te hoge bevolkingsgroei nadelig kan zijn voor kinderen en hun toekomst heeft geen uitleg. Toch concludeerde een multidonor-evaluatie dat UNFPA en UNICEF hun mogelijkheden tot samenwerking onvoldoende benutten (CIDA, DANIDA, AIDAB, SDC, 1993, blz. x-xvii). Tussen WFP en IFAD bestaat overlap bij het verbeteren van de landbouw en de voedselvoorziening. UNHCR kan hierop aansluiten bij het verlenen van voedsel en andere noodhulp. UNDCP kan alternatieve landbouwmogelijkheden aandragen voor boeren die de grondstoffen voor verslavende middelen verbouwen. UNDP, tot slot, heeft zo'n breed mandaat dat ze waarschijnlijk met alle VN-organisaties wel een bepaalde mate van overlap kent. Bovendien verzorgen de lokale UNDP-kantoren een aantal representatieve en administratieve diensten voor de andere JCGP-leden, zoals bijv. de afhandeling van visa. In het algemeen geldt dat juist ontwikkelingssamenwerking een inter-

Figuur 1. Coördinatieproblemen van de JCGP-leden en overige betrokkenen



disciplinaire activiteit is waarin onderwerpen zoals gezondheid, voedselvoorziening en onderwijs nauw samenhangen. Overigens bestaat er ook enig antagonisme tussen de JCGP-leden. De beperkte beschikbaarheid van fondsen dwingt tot samenwerking, maar veroorzaakt ook concurrentie bij het verkrijgen van gelden van de donorregeringen. Dit spanningsveld verklaart gelijktijdig zowel de behoefte aan coördinatie als de behoefte om de eigen autonomie te beschermen.

## 2. Wat is de mate van de interdependentie?

De JCGP-partners kennen dus een behoorlijke mate van interdependentie. Ze zijn allemaal fondsverstrekende organisaties binnen het VN-systeem met inhoudelijk relatief grote overeenkomsten. De mogelijke synergie dient benut en ontwikkeld te worden. Wel geldt dat de JCGP-leden huiverig zullen zijn om hun financiële autonomie op te geven, met als gevolg dat de te coördineren activiteiten vaak een bescheiden karakter zullen dragen.

## 3. Welke activiteiten dienen gecoördineerd te worden?

De JCGP-leden moeten ook vaker coördineren op het uitvoerende niveau van hun programma-management. Het is immers juist de ontwikkelingssamenwerking die de kerntaak van beide organisaties vormt. Hierbij kan specifiek aan "joint need assessments" en andere vormen van evaluatie worden gedacht. Dit is een "bottom up"-benadering. In zo een situatie kunnen de praktische behoeften van de lokale gemeenschappen de vorm van samenwerking bepalen. Zodoende kunnen er eventueel synergievoordelen optreden. Hetzelfde geldt voor het institutionaliseren van gemeenschappelijke training. Het blijven bevorderen van gemeenschappelijke huisvesting versterkt op dit niveau ook de mogelijkheden tot wederzijdse aanpassing. Samenvattend zijn de mogelijkheden tot coördinatie van de activiteiten in het veld nog onvoldoende ontwikkeld.

## 4. Welke organisatorische niveaus zijn betrokken bij het coördinatieproces?

Als wordt gekeken naar de coördinatieactiviteiten op strategisch niveau, dan vallen de resultaten daarvan tegen. Dat komt waarschijnlijk doordat

de "executive heads" hun organisatiebelangen trachten te beschermen. Bovendien is het vaststellen van coördinatiemogelijkheden op centraal niveau een ietwat vrijblijvende bezigheid. Het echte werk wordt immers pas verricht op het veldniveau. Een verschuiving van besluitvorming naar implementatie is dan ook noodzakelijk. Vandaar dat het lokale niveau meer aandacht verdient.

## 5. Hoe ver dient de interorganisationele coördinatie te gaan?

De beperkte resultaten van coördinatie geven al aan dat het niet waarschijnlijk is dat men tot verre gaande integratie wil komen. Op het veldniveau krijgt coördinatie een meer lokaal karakter, dat de initiatieven voor coördinatie op strategisch niveau aanvult en misschien zelfs richting kan geven. Een praktisch voorbeeld. Veel vrouwen in de derde wereld zouden graag anticonceptie willen gebruiken, maar kunnen die niet verkrijgen. Ze willen dat meestal omdat ze weten dat hun eigen gezondheid zal lijden onder nog een zwangerschap of omdat ze anders hun kinderen niet goed kunnen opvoeden. Bovendien willen sommigen nog graag een opleiding volgen of moeten ze werken. Als een vrouw haar kindertal onvoldoende spreidt over een aantal jaren, of als ze nog onder de 16 of boven de 36 is, dan lopen zowel moeder als kind een groot gezondheidsrisico. Naast een positief effect op de gezondheid van moeder en kinderen, zal het verkrijgen van anticonceptie een remmend effect hebben op de bevolkingsgroei in veel derde-wereldlanden. Er bestaat dus een behoefte die UNFPA en UNICEF gezamenlijk kunnen helpen vervullen, zowel op strategisch als op uitvoerend niveau.

## 6. Welke coördinatiemechanismen worden geselecteerd?

(zie schema 1)

Er is al duidelijk gemaakt welke mechanismen momenteel gebruikt worden: harmonisatie van programmacycli, informatie-uitwisseling en gezamenlijke besluitvorming. Deze hebben slechts een beperkt effect gesorteerd. Op lokaal niveau wordt soms gebruikt gemaakt van gezamenlijke kantoorruimte, wederzijdse aanpassing en zo nu en dan van gezamenlijke training. Gemeenschappelijke "need assessments" en evaluaties zouden vaker gebruikt moeten worden. Het zijn juist de inhoudelijke problemen die hieruit naar voren komen die een feitelijke basis kunnen vormen voor lokale coördinatie. Ook zijn de mogelijkheden van

gemeenschappelijke training nog onvoldoende benut. Wederzijdse aanpassing op het veldniveau draagt veelal een spontaan karakter. Zo bestaat er in Namibië een "health committee" van UNFPA, UNICEF en de "World Health Organization" (WHO), dat de verschillende projecten met implicaties voor de volksgezondheid bespreekt. Voor zover bekend heeft dit in andere landen nog geen navolging gevonden. Toch zou zo een vorm van wederzijdse aanpassing op strategisch niveau kunnen worden opgepikt en gestimuleerd. Behalve bij training spelen de indirecte coördinatiemechanismen thans geen grote rol bij interorganisatorische coördinatie. Waarschijnlijk zijn die beter geschikt voor de interne coördinatie van de individuele organisaties.

Een mogelijke beperking voor succesvolle coördinatie ligt waarschijnlijk binnen de JCGP zelf. Soms vreest men dat de andere organisaties meer baat zullen hebben bij de coördinatie. Ook zullen de organisaties voorzichtig zijn met samenwerking zolang ze niet zeker weten of de coördinatie zelf effectief zal zijn. Misschien dat de gezamenlijke evaluaties voldoende informatie opleveren om duidelijk te maken wat de positieve punten van meer samenwerking zouden kunnen zijn. In ieder geval zou men zo de Pavlov-reactie om de eigen autonomie te bewaken enigszins kunnen omzeilen.

#### 7. In welke mate zullen de externe partijen meewerken?

Waarschijnlijk zullen de externe partijen positief reageren op een toename in coördinatie tussen de JCGP-leden. De verschillende donorlanden en de overkoepelende bestuursorganen van het VN-systeem staan al een tijdlang een grotere mate van samenwerking voor. Een "bottom up"-benadering houdt ook meer rekening met de behoeften van lokale gemeenschappen, en de kans dat zij zullen meewerken is dus ook groter. De nationale regeringen zouden eventueel roet in het eten kunnen gooien, als zij bang zijn voor de macht van een gemeenschappelijke JCGP-aanpak. Toch is die kans niet erg groot. In Namibië liep de samenwerking met de nationale overheid vrij soepel. Dit schijnt een algemeen patroon te zijn. Al met al valt geen grote oppositie tegen meer JCGP-samenwerking te verwachten. Doordat de organisaties ook fondsen verstrekken kunnen ze eventueel hun financiële macht als hefboom gebruiken.

De voornaamste conclusie uit deze zeven vragen is dan ook dat de resultaten van de huidige JCGP-coördinatie tegenvallen, maar dat er

nog steeds mogelijkheden bestaan om ze te verbeteren. Het streven naar autonomie is en blijft waarschijnlijk het grootste obstakel bij het tot stand brengen van betere coördinatie. Desalniettemin is het versterken van de gemeenschappelijke ontwikkelingssamenwerking mogelijk met een "bottom up"-aanpak op het lokale niveau. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van gemeenschappelijke "need assessments," evaluaties en training. Bovendien zijn grote kostenbesparingen mogelijk door het gebruik van gemeenschappelijke kantoorruimte.

#### Conclusie

Dit artikel richt zich vooral op de interorganisatorische coördinatie van de JCGP. Na de inleiding is uiteengezet wat het belang van coördinatie is en zijn de theoretische aspecten van coördinatie behandeld. Het empirische gedeelte heeft de gemeenschappelijke coördinatieproblemen van de JCGP, als groep van tussenorganisaties, onder de loep genomen. Het essentiële probleem van JCGP-coördinatie is en blijft de scheiding tussen gemeenschappelijke besluitvorming op topniveau en lokale implementatie, die verder wordt gecompliceerd door de aanwezigheid van tal van verschillende partijen die hun eigen belangen nastreven en daarom hun autonomie verdedigen. Vervolgens zijn zeven vragen met betrekking tot het versterken van coördinatie toegepast op de JCGP, waarbij bleek dat er nog voldoende onbenutte mogelijkheden tot coördinatie bestaan, met name bij de uitvoering op het lokale niveau. Hierbij kan men eventueel aansluiten bij de coördinatiemechanismen die de JCGP-leden intern al gebruiken. Ook bleek dat een aantal externe partijen waarschijnlijk een positieve houding zullen aannemen ten opzichte van een sterkere JCGP-coördinatie. Hoewel men geen grote stappen vooruit kan verwachten in het realiseren van meer effectieve JCGP-ontwikkelingssamenwerking zijn er nog tal van mogelijkheden tot verbetering aanwezig. Benut de JCGP die mogelijkheden in het veld niet, dan verworden de JCGP-pogingen op het strategische niveau tot lippendienst aan coördinatie. Op termijn zou de effectiviteit van de JCGP-leden, en daarmee van VN-ontwikkelingssamenwerking, daar sterk onder kunnen lijden.

Vanuit een theoretische invalshoek is het interessant dat JCGP en in bredere zin VN-ontwikkelingssamenwerking aanknopingspunten bieden voor het bestuderen van organisatie- en managementtheorie. Daar-

mee kan op termijn ook meer interactie ontstaan tussen de vakgebieden internationale betrekkingen, bestuurskunde en bedrijfskunde. Voor de VN in het algemeen geldt dat zij weliswaar veel kritiek ontmoet, maar dat die niet altijd terecht is. Tal van omgevingspartijen, met name de nationale regeringen, bepalen het welslagen van de meeste VN-activiteiten. Daardoor mogen de organisaties van de Verenigde Naties dan niet de grote wereldverbeteraars zijn waarop velen gehoopt hadden, zij vormen in ieder geval een waardevol voorwerp van onderzoek op het gebied van internationaal management.

## Bibliografie

- BRECHIN, S.R. (1989), *Trees for People: an Organizational Analysis of the World Bank, FAO, and Care International*, Ph.D. Dissertation, University of Michigan, Ann Arbor.
- CHISHOLM, D.W. (1984), *Informal Organization and the Problem of Coordination*, Ph.D. dissertation, University of California, Berkeley.
- CIDA, DANIDA, AIDAB, SDC (1993), *Multi-Donor Evaluation of UNICEF: Executive Summary*, blz. i-xxxiii.
- DIJKZEUL, D. (1993), "De Niet te Verenigen Naties", *Interface, Tijdschrift voor Bedrijfskunde*, Erasmus Universiteit Rotterdam, jg. 9, nr. 5, blz. 31-32.
- DIJKZEUL, D. e.a. (1993), *Report on the Supervisory Visit to the North East Region*, Government of the Republic of Namibia, Ministry of Health and Social Services, Windhoek, blz. 1-36.
- DIJKZEUL, D. en K. KULESSA (1994), *International Relations and Management: JCGP Coordination Within the UN System*, Conference Paper, Seventh Annual Meeting of the Academic Council on the United Nations System, Den Haag, 23-25 juni 1994, blz. 1-34.
- DIJKZEUL, D., *United Nations Development Cooperation: Governance, Programs and Coordination at UNFPA, UNICEF and the JCGP*, Ph.D. Dissertation, Rotterdam School of Management, in druk.
- GALASKIEWICZ, J., (1985), "Interorganizational Relations", *Annual Review of Sociology*, 11, blz. 281-304.
- GALBRAITH, J.K. (1973), *The Design of Complex Organizations*, Reading, Addison-Wesley.
- GRAVES PATTON, C. (1984), *The United Nations and the Politics of Population*, Ph.D. dissertation, New York, Columbia University.
- HAAS, E.B. (1990), *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley, University of California Press.
- HALPERT, B.P. (1982), *Antecedents*, blz. 54-72, in: ROGERS, D.L. en D.A. WHETTEN, eds. (1982), *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, Ames, Iowa State University Press.
- JÖNSSON, C., (1993), "International Organizations and Co-operation: An Interorganizational Perspective", *International Social Science Journal*, november, nr. 138, blz. 463-478.
- KAUFMANN, F.X., G. MAJONE en V. OSTROM, eds. (1986), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlijn, de Gruyter.
- LAMMERS, C. (1994), *Organiseren van Bovenaf en Onderop*, Utrecht, Aula/Het Spectrum.
- MINTZBERG, H. (1979), *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- MÜLLER, J.W. (1992), *The Reform of the United Nations*, Annual Review of United Nations Affairs, Londen, Oceana Publications.
- MULFORD, C.L. en D.L. ROGERS (1982), *Definitions and Models*, blz. 9-31, in: ROGERS, D.L. en D.A. WHETTEN, eds. (1982), *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, Ames, Iowa State University Press.
- OLIVER, C. (1990), "Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions", *Academy of Management Review*, jg. 15, nr. 2, blz. 241-265.
- PRESSMANN, J.L. en A. WILDAVSKY (1984), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, derde druk.
- RINGNALDA, G. (1992), "Herstructurering van de Verenigde Naties", *Internationale Spectator*, september, xvi-9, blz. 523-530.
- ROGERS, D.L. en D.A. WHETTEN, eds. (1982), *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, Ames, Iowa State University Press.
- ROGERS, D.L. (1982), *Consequences*, blz. 73-94, in: ROGERS, D.L. en D.A. WHETTEN, eds. (1982), *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, Ames, Iowa State University Press.
- SMITH, K.G., S.J. CARROL en S.J. ASHFORD (1995), "Intra- and Interorganizational Cooperation: Towards a Research Agenda", *Academy of Management Journal*, jg. 38, nr. 1, blz. 7-23.
- SMITH RING, P. en A.H. VAN DE VEN (1994), "Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships", *Academy of Management Review*, jg. 19, nr. 1, blz. 90-118.
- VAN RULLER, H., ed. (1990), *Management van internationale organisaties: een bedrijfskundige visie op internationaal bestuur*, Alphen a/d Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- WILLIAMS, D. (1987), *The Specialized Agencies and the United Nations: The System in Crisis*, New York, St. Martin's Press.
- YOUNG, D.R. (1991), "The Structural Imperatives of International Advocacy Associations", *Human Relations*, jg. 44, nr. 9, blz. 921-941.

## Abstract

*United Nations Development Cooperation as a Coordination Problem*

*The results of multilateral development cooperation often fall short of the original expectations. One of the causes lies in insufficient coordination among the many parties involved. The first part of the article studies the relevance and origins of coordination, its definition, and classifies the multitude of coordination mechanisms in an analytical matrix. Moreover, it also examines seven questions that should help foster coordination.*

*The second part of this article has a more empirical nature; it studies the Joint Consultative Group on Policies. The JCGP is a coordinating body of seven UN funding organizations, namely: UNDP, WFP, UNICEF, IFAD, UNFPA, UNHCR, and UNDCP. Like all UN organizations, these are intermediary organizations. The problems that hamper JCGP efforts to coordinate development programs are identified. The separation of high-level decision-making from local implementation is compounded by the many parties involved that try to protect their own autonomy and interests. Finally, the seven questions on strengthening coordination are applied to the JCGP. At the local level there are new opportunities for bottom up coordination, such as joint training, shared premises, joint need assessments, and joint evaluations. In this way, UN development cooperation can still be improved. Moreover, the study of UN organizations and their multilateral development cooperation can contribute to organization and management theory.*

## **C.V. ANTWERPS BEROEPSKREDIET 1930-1995**

### **ABK = Professionele ondersteuning !**

ABK is sedert 65 jaar gespecialiseerd in de kredietverlening voor zowel uw professionele als privé-investeringen.

Vele starters en snelgroeiers konden via het ABK en specifieke overheids-initiatieven zoals het WAARBORGFONDS, het PARTICIPATIEFONDS en het OVERDRACHTFONDS, hun bedrijf uitbouwen tot gezonde, winstgevende entiteiten.

### **ABK = korrekte bankservice !**

ABK zorgt optimaal voor uw betalingsverkeer en biedt U een vrij geavanceerd telbankingsysteem aan.

ABK past geen tarificatie toe, geen frank beheerskosten op de depositorekeningen, bovendien worden alle betaalkaarten KOSTELOOS ter beschikking gesteld.

### **ABK = Renderend en veilig beleggen !**

Onze depositoboekjes geven de hoogste intrestvergoeding.  
Onze depositocertificaten garanderen U op langere termijn vaak hogere opbrengsten dan de klassieke kasbons en zijn bovendien veel veiliger.



**UW PARTNER IN DE UITBOUW VAN UW TOEKOMST ALS ZELFSTANDIGE !**

**CV ANTWERPS BEROEPSKREDIET**  
Frankrijklei 136 2000 Antwerpen  
Tel.: 03/233.89.35

Agentschappen over gans de provincie (zie Gouden gids onder nr. 6085)