



# De toekomst van het UNDP

DR. V.A.M. BEERMANN\*

## Inleiding

Toen de Amerikaan Bradford Morse, administrateur van het Ontwikkelingsprogramma der VN (UNDP), op 1 juni 1982 zijn gebruikelijke toespraak bij de opening van de jaarvergadering van deze organisatie hield, verklaarde hij dat het programma een „crucial juncture” had bereikt. Het ging er om te beslissen of het zou afglijden naar de periferie van de internationale ontwikkelingsinspanning of anders voort zou gaan de centrale plaats in het ontwikkelingsproces in te nemen. Wat was er aan de hand?

## De voorgeschiedenis van UNDP

De VN hebben van het begin af de in het handvest (art. 55) vastgelegde opgave om de „conditions of economic and social progress and development” te bevorderen, ernstig genomen. Al in 1946 diende het eerste land (Columbia) een verzoek in om hulp, al snel gevolgd door andere Latijns-amerikaanse landen; de andere regio's verkeerden nog in het koloniale tijdvak en kwamen pas later. Hoe ongeloofwaardig dit heden ten dage ook moge klinken, de VS speelden een leidende rol in dit proces, geïnspireerd door het „Point Four Programme” van president Truman. De VS gaven in 1949 niet minder dan 2,79% van hun bnp aan buitenlandse hulp uit, voor een groot deel evenwel aan de latere OECD-staten in het kader van het Marshall-plan. Die voortrekkersrol is thans in het tegendeel verkeerd.

In 1948 besloten de VN het Reguliere Programma voor technische hulp in het leven te roepen, waarvan de uitgaven uit de lopende begroting van de wereldorganisatie zouden worden bestreden. Het begon met de zeer bescheiden som van \$ 288.000, doch het volgende jaar reeds werd daar het Uitgebreide Programma voor Technische Hulp (EPTA) aan toegevoegd met een jaarbudget van \$ 20 mln. (de VS droegen \$ 12 mln. bij). Voor EPTA gold dat het zijn inkomsten op grondslag van vrijwilligheid zou moeten verwerven; een principiële beslissing voor het operationele werk van het VN-systeem nog steeds van kracht. Ook het Reguliere Programma functioneert nog steeds – zij het onder een andere naam – als onderdeel van het VN-secretariaat en houdt zich bezig met taken op het terrein van technische samenwerking, die de gespecialiseerde organisaties

van het VN-systeem niet op zich hebben genomen 1).

Hoewel in dit artikel het zwaartepunt op de technische hulp ligt moet worden verwezen naar wat geschiedde op het gebied van de kapitaalhelp. In 1944 was reeds de Wereldbank opgericht; in 1948 verstrekte zij haar eerste lening aan een ontwikkelingsland (Chili). De voorwaarden waaronder de kredieten werden verstrekt en het overwicht van de (Westerse) geldschieters wekten reeds vroegtijdig onwil bij de derde-wereldlanden, die begonnen aan te dringen op andere institutionele arrangementen met meer aanvaardbare condities en een beheer volgens het geheiligde VN-beginsel „één land, één stem”. Een lange en met controversen doorspekte discussie brak los, als gevolg waarvan successievelijk de volgende instellingen het levenslicht zagen:

- 1958: het Speciale Fonds (SF): financiering van pre-investeringswerk;
- 1960: de Internationale Ontwikkelings Associatie (IDA); zachte leningen aan arme landen, dochterorganisatie van de Wereldbank;
- 1966: het Kapitaalontwikkelingsfonds van de VN (UNCDF): niet-terugbetaalbare steun aan projecten in de armste landen.

IDA en UNCDF functioneren nog steeds, de eerste met miljardenbedragen, de tweede bleef (te) klein.

## UNDP wordt geboren

Na een kort bestaan werd het SF in 1965 met EPTA samengevoegd onder de naam van UNDP 2). Het UNDP schiep hoge verwachtingen. Het zou orde moeten scheppen in het doolhof van het sterk gedecentraliseerde ontwikkelingssysteem van de VN met zijn vele autonome organisaties, die niet of onvoldoende samenwerkten. Het middel daartoe zou zijn dat UNDP deze organisaties de geldmiddelen die zij zelf niet kunnen bemachtigen voor hun werk in ontwikkelingslanden ter beschikking zou stellen. Het nieuwe programma zou via die organisaties deskundigen op velerlei gebied uitzenden, lokale krachten helpen opleiden, instituties opbouwen en uitrusten, projecten helpen ontwerpen en behulpzaam zijn bij de daartoe nodige kapitaalverstrekking. Daardoor zou een multisectorale coördinatie tot stand komen die de ontwikkelingslanden in staat zou stellen op de best mogelijke wijze van het vele dat

het VN-systeem heeft te bieden, profijt te trekken.

Al spoedig bleek dat de opzet niet voldoende sterk was om aan deze doeleinden een werkelijke kans van slagen te bieden. Het geheel kwam op de helling in een diepgaande studie waarvan de conclusies (die in het z.g. Jackson-rapport zijn gepubliceerd) in 1970 door de Algemene Vergadering van de VN in grote lijnen werden aanvaard (de z.g. Consensus). Een verdere vormgeving kreeg beslag in resolutie 32/197 van de VN (in 1977), die beoogde door een reorganisatie van de economische en sociale sectoren van het VN-systeem deze beter dienstbaar te maken aan het verwezenlijken van de drie jaren daarvoor geproclameerde Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO). Wederom stond UNDP in het centrum van de nieuwe constructie. Beide verregaande beslissingen vormen de voornaamste hoekstenen van het UNDP-gebouw zoals het er nu staat.

De gedachtengang is dat de hulpontvangende landen naar eigen inzicht en behoeften nationale programma's („country programmes”) opstellen die globaal in planingscyclussen met een duur van vijf jaren worden samengevat. Deze worden door UNDP via bepaling van „indicatieve planingscijfers” (IPFs) ondersteund, hetgeen geschiedt via de gespecialiseerde organisaties en enige andere, die de betiteling van „uitvoerende organisaties” (thans 29) ontvangen. Een beperkt aantal projecten worden door UNDP zelf of door de regering van de ontvangende landen behandeld; wat het UNDP betreft, gaat het om globale en interregionale projecten. De vijfjarenprogramma's worden ook geacht te dienen als referentiekader voor de eigen programma's van andere VN-organisaties en zelfs voor bilaterale activiteiten van regeringen, voor zover die daartoe bereid zijn. Een beheersraad van 48 leden, door de Economische en Sociale Raad benoemd (21 industriestaten, 27 ontwikkelingslanden), stelt de beleidslijnen vast, waarbij er naar wordt gestreefd beslissingen door overleg en zonder stemming te bereiken.

## De figuur van de ResRep

UNDP werd aldus de meest over de

\* De auteur is jarenlang in verschillende VN-organisaties, waaronder UNDP, werkzaam geweest. Hij is thans nog als consultant op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking actief.

1) Het begin van de ontwikkelingswerkzaamheid van de VN schetste J. van Soest in: *The start of international development co-operation in the United Nations 1948-1952*, Assen, 1978.

2) De verschillende fasen in de geschiedenis van het UNDP staan beschreven in een reeks artikelen in *Internationale Spectator: Observer*, jg. 24, nr. 11, juni 1970, blz. 1016 - 1033 en jg. 29, nr. 12, december 1975, blz. 729-735; en het artikel van J. Berteling, jg. 34, nr. 3, maart 1980, blz. 161 - 169. M. Scheltema geeft een algemeen overzicht in *Het VN Ontwikkelingsprogramma UNDP*, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen „Clingendael”, Den Haag, 1983.

aardbol verspreide instelling van de VN; er bestaan 114 veldbureaus, geleid door de Resident Representative (ResRep), die daarmee de centrale figuur van het systeem in zijn land van accreditatie wordt. Zijn positie werd enkele jaren geleden, tenminste op papier, nog versterkt doordat hij door de secretaris-generaal tevens tot „Resident coördinator voor de operationele werkzaamheden voor ontwikkeling van het VN-systeem” werd benoemd. Deze functie kan hij natuurlijk alleen maar effectief uitvoeren indien de regering van het desbetreffende ontwikkelingsland hem dat mogelijk maakt en de verschillende sectorale organisaties (of die voor hun program in dat land nu door UNDP financieel worden ondersteund of daarvoor uit eigen middelen betalen) loyaal meewerken. Het officiële standpunt wat betreft het succes van deze additionele opgave luidt volgens een vorig jaar gepubliceerd rapport „dat een aantal” regeringen met dit arrangement en de coördinatoren met hun betrekkingen tot hun collega's verheugd waren 3). Dat dit niet overal zo is, bleek ook uit het verslag van een begin 1983 gehouden regionale conferentie van ResReps in Afrika, die in de pers uitlekte 4): enige gespecialiseerde organisaties ignoreerden de landenprogramma's van UNDP of nemen ze niet ernstig, de nieuwe functie van resident coördinator had daaraan niets wezenlijks veranderd. Voor menige organisatie zijn de UNDP-bureaus goed als boodschappenjongens, en niet meer. Opgemerkt dient hierbij te worden dat het nooit in de bedoeling heeft gelegen, dat de coördinatoren zich tussen die organisaties en hun tegenspelers van de verschillende vakministeries zouden opstellen. Ook heeft hij geen politieke taken.

### De actie in het veld

We willen een ogenblik stil staan bij wat er op een veldbureau van UNDP zo al omgaat 5). Een onderscheid kan worden gemaakt tussen de eigenlijke taken („core”) en toegevoegde taken („non core”). De eerste omvat de verantwoordelijkheid voor het landenprogram plus de vertegenwoordiging van een aantal VN-organisaties, zoals UNIDO, het Wereldvoedselprogramma, het Bevolkingsfonds, UNEP en sommige kleinere gespecialiseerde organisaties. Dan is er het ambt van resident coördinator, die alle sectoren moet overzien en zinvol op elkaar moet betrekken.

Het „non-core”-werk is gericht op een aantal door UNDP beheerde programma's en fondsen die echter afzonderlijk worden gefinancierd (zoals het Kapitaalontwikkelingsfonds, het Soedan-Sahel-bureau, het VN-vrijwilligersprogramma). Daarbij komt een veelvoud van karweitjes zoals:

- hulp bij het organiseren van „rondetafelconferenties”, in een groot aantal van de 36 minst-ontwikkelde landen i.v.m. het voor hen zo belangrijke speciale (door UNCTAD gestuurde) actie-program (1981-1990) 5);
- coördinatie van hulpmaatregelen in geval van rampen, in opdracht van het

VN-rampenbureau (UNDR0);

- vluchtelingen hulp in landen waarin het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen geen vertegenwoordiging heeft.

De ResRep is een manusje-van-alles: een derde van de tijd van zijn personeel (3.300 van de meer dan 4.000 UNDP-stafleden zijn „in het veld”) en een kwart van zijn administratiekosten worden door werkzaamheden die niet direct met die van UNDP samenhangen opgeëist. In de veldkantoren is een grote hoeveelheid kennis, ervaring en contacten opgehoopt. De kantoren zijn een troefkaart voor de organisatie, de ruggegraat van het VN-ontwikkelingssysteem.

De complexiteit en veelvoud van taken in het veld (ze zijn lang niet allemaal opgesomd) mogen de blik op de hoofdtaak, het optreden als centraal orgaan van financiering en coördinering voor de multilaterale technische samenwerking, niet versluieren. In hoeverre is dat gelukt?

Niemand zal oorspronkelijk hebben verwacht dat dit voor honderd procent het geval zou zijn, maar toch wel in zulke mate dat kwantitatief en kwalitatief een belangrijk deel via of in samenhang met het Ontwikkelingsprogram zou lopen. Feit is dat UNDP 80% van de kosten van deze samenwerking tijdens de eerste planningscyclus (1972-1976) voor zijn rekening nam, maar bij het begin van de jaren tachtig niet meer dan 40%. Dit staat in opvallend contrast tot het in hetzelfde tijdperk sterk toegenomen dienstenpakket. De erosie van de primaire functie gaf aanleiding tot stijgende bezorgdheid bij het management van het program en leidde ten slotte tot Morse's geciteerde hartekreet. Het verloop tot nu toe van de derde planningscyclus (1982-1986) belicht op dramatische wijze de toestand. Voordat daarop wordt ingegaan, eerst wat informatie over de betekenis van het werk van UNDP voor de ontwikkeling van de derde wereld.

### Omvang en oriëntatie van het programma's

Een goede gids om inzicht in omvang en oriëntatie van het program te verwerven is het jaarlijks door UNDP uitgegeven *Compendium of approved projects*. Voor ons ligt het meest recente, dat de stand van de lopende projecten per 30 september 1983 weergeeft 6). Op dat ogenblik liepen er 4.353 projecten, waarvan 3.939 binnen het kader der verschillende IPF's en de rest afkomstig van een paar door UNDP beheerde kleinere fondsen. Totale kosten: ± 7.535.434.559; waartoe UNDP \$ 2.937.667.380 had bijgedragen en het overige van „counterpart-middelen” van regeringen stamde.

Boven \$ 100 mln. bedroegen de uitgaven in de

- landbouw: \$ 826.000 mln.;
- industrie: \$ 766.000 mln.;
- algemene ontwikkelingsproblemen, beleid, planning: \$ 571.000 mln.;
- vervoer, verbindingen: \$ 490.000 mln.;
- onderwijs, opvoeding: \$ 244.000 mln.;
- gezondheid: \$ 225.000 mln.;
- werkgelegenheid: \$ 223.000 mln.;

- wetenschap en technologie: \$ 203.000 mln.;
- internationale handel en ontwikkelingsfinanciering: \$ 115.000 mln.

Dienovereenkomstig ligt FAO met 796 projecten op de eerste plaats, gevolgd door UNIDO met 713, de VN (bovenvermelde afdeling voor technische coöperatie) met 534, UNESCO 336, ILO 312 enz. UNDP zelf is voor 320 projecten verantwoordelijk, waarvan er 149 direct door regeringen worden uitgevoerd (met de laatkomer China op de eerste plaats met 12). Wat de regio's betreft, weegt Afrika met 1.411 tegen Azië en de Stille Zuidzee (met 1.422) op, waarna Latijns-Amerika met 714 volgt; Europa heeft er altijd nog 281. Het bedrag neemt toe dat door middel van „cost sharing” (de regeringen van de ontwikkelingslanden die daartoe in staat zijn, bekostigen bepaalde projecten, soms doen dat ook derde partijen, waaronder Nederland) ter beschikking wordt gesteld aan UNDP thans \$ 307.470.394.

Welke resultaten werden met dit alles bereikt? Men kan goochelen met de cijfers van uitgezonden deskundigen, toegekende fellowships, opgeleide lokale krachten. Maar vermoedelijk zegt het getal van \$ 5,3 mrd. dat in 1981 als „follow up investment” in projecten uit hoofde van door UNDP gefinancierde studies en planning beschikbaar kwam, meer.

Voor dit wereldwijde en veelzijdige programma heeft het Ontwikkelingsprogramma zijn krachten met vele partners gecombineerd en neemt het aan talloze programma's en acties deel. Genoemd mogen worden - onder velen - het secretariaat van TCDC (Technical Cooperation among Developing Countries), de deelname aan de lopende International Drinking Water Supply and Sanitation Decade, de rol bij de voorbereiding van de International Conference for Assistance to Refugees in Africa (Icara-II) in Genève (juli 1983).

De vraag kan ook worden gesteld, in hoeverre het programma tot de verwezenlijking van de doeleinden van NIEO bijdraagt. De administrateur bericht daarover van tijd tot tijd. Een rapport uit 1980 7) belicht hoe UNDP tracht de achterstand van de ontwikkelingslanden op het gebied van kennis, informatie, organisatie en deskundigheid goed te maken, die hen bij onderhandelingen over internationale handel, monetaire kwesties en met multinationals in een nadelige positie plaatst. Projecten op deze gebieden zijn in de diverse landen onderweg op landelijk, regionaal en interregionaal niveau. Voor de versterking van de onderhandelingspositie van de derde wereld in uiteenlopende fora is dit een

3) VN-Doc.E/1983/39 van 16 mei 1983, paragrafen 59 - 63.

4) *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe nr. 38 van 16 februari 1983.

5) Een beschrijving in het rapport van de Joint Inspection Unit van de VN, Field Offices of UNDP, VN-Doc.JIU/REP/83/4 van februari 1983.

6) UNDP/Series A/No. 14.

7) VN-Doc.DP/470 van 21 maart 1980.

belangrijke actie, die wegens haar strikt niet-politieke karakter des te welkomer is. TCDC is een ander aspect van dit streven, evenals ECDC (Economic Cooperation among Developing countries) in samenwerking met UNCTAD. De bevordering van de „self reliance” van de ontwikkelingslanden loopt als een rode draad door het hele programma met als hoofddoel de toename van de „availability of the managerial, technical, administrative and research capabilities required in the development process”. Ten slotte wordt speciale aandacht besteed aan de verbetering van de toestand van de in een bijzonder ongunstige positie verkerende landengroeperingen, en vooral aan de groep der minst ontwikkelde landen. Versterking van de positie van de vrouw wordt niet vergeten.

Uit het voorgaande blijkt dat het VN-systeem, ondanks het niet tot stand komen van de bepleite globale onderhandelingsronde om de NIEO een realiteit te maken, niet stil zit om op essentiële terreinen vooruitgang te helpen boeken.

### De derde planningscyclus dreigt mis te lopen

Thans dreigt het echter mis te lopen. De Beheersraad had in 1980 (besluit 80/30) de modaliteiten voor het derde vijfjarenprogramma vastgelegd. De steun van de UNDP zou stijgen van \$ 2,7 mrd. in de voorgaande periode tot \$ 6,7 mrd., door een jaarlijkse nominale toeneming van inkomsten met 14%. Een welkome noviteit was de toewijzing van 80% van de ter beschikking komende gelden aan landen met een hoofdelijk jaarlijks inkomen tot \$ 500. Zouden er echter bij gebrek aan financiën kortingen moeten plaatsvinden, dan dienden die alle landen gelijkelijk te treffen: een omineuze beslissing.

De werkelijkheid toonde een ander beeld. De beoogde jaarlijkse stijging met 14% was begrijpelijk in het licht van de (toen nog) heersende inflatie; ook waren de bijdragen in de jaren zeventig regelmatig toegenomen en bereikten ze in 1980 met \$ 716,6 mln. een hoogtepunt. Reëel was er in dat jaar echter al een achteruitgang vergeleken met het jaar daarvoor. De volgende jaren brachten verdere, nu ook nominale achteruitgang, zodat minder kan worden gedaan dan tien jaar geleden.

Dit was niet de eerste keer dat UNDP financieel in het nauw werd gedreven. In 1975 was door een te snelle expansie ook al een onverwacht tekort aan liquiditeiten ontstaan. Morse, die kort daarop de teugels in handen nam, slaagde er spoedig in het evenwicht te herstellen. De huidige situatie is echter van diepgaander aard, fundamentele zwakten zijn blootgelegd.

Het begint al met de wijze waarop UNDP aan zijn geld moet komen. Gewezen werd op de financieringsgrondslag van de organisatie, het beginsel van de vrijwilligheid der bijdragen. Weliswaar spreekt de resolutie 32/197 van de Algemene Vergadering van het gewenste „predictable, continuous and assured” karakter daarvan, maar zoals zoveel bij de VN, was een

bindende verplichting daaraan niet verbonden. Elk jaar wordt voor de operationele organisaties, waaronder dus UNDP, een gemeenschappelijke „pledging conference” gehouden, waarin de regeringen verklaren wat ze voor het komende jaar denken te geven. Bij het ontwikkelingsprogramma stamt 90% van de contributies van de 17 tot de OECD behorende landen. Maar ook binnen de groep der rijke landen heerst geen evenredigheid: zes ervan (de VS, Nederland, de Scandinavische landen en recent ook Japan) nemen 2/3 van dat percentage voor hun rekening. Andere landen, ook de OPEC-landen, die meer zouden kunnen (moeten) doen, geven niet thuis 8). Vergeten mag niet worden dat de ontwikkelingslanden gemiddeld voor hun projecten minstens zoveel in cash, natura en diensten op tafel leggen als ze van UNDP ontvangen.

### De achteruitgang van UNDP: de diepere oorzaken

Het financieringssysteem is zeker een ernstige handicap, maar verklaart op zich zelf niet de ontstane moeilijkheden. Waarom is UNDP zo afgezaakt? Veel is daarover gesproken en geschreven 9). In de eerste plaats zijn er exogene (of incidentele) oorzaken en daarmee zijn we terug bij de financiën. Ook speelden de recessie, de inflatie, en vooral de schommelingen van de wisselkoersen een rol. De laatste veroorzaken in 1981/1982 een verlies van \$ 170 mln. vanwege de sterkte van de dollar (de meeste landen leggen hun bijdragen in nationale valuta vast). Het paradoxale is dat de officiële ontwikkelingshulp in dezelfde periode niet afnam en in 1982 zelfs wat steeg.

Op te merken is nog dat ook andere multilaterale ontwikkelingsorganisaties met geldelijke moeilijkheden te kampen hadden en hebben, zoals IDA en het in 1978 opgerichte Internationale Fonds voor Agrarische Ontwikkeling (IFAD); het laatste land was met sterke Arabische deelname in het leven geroepen. Het beste nog komen organisaties eraf met sociale en humanitaire doelstellingen (UNICEF en UNHCR). Wat aan (dringende) humanitaire programma's werd uitgegeven werd aan ontwikkelingsdoelinden onthouden; UNDP heeft daaronder zeker geleden.

Of de malaise van de VN als wereldorganisatie (politieke onmacht) haar schaduw ook uitstrekt over UNDP, is moeilijk te zeggen. Morse ontweek een duidelijk antwoord op deze vraag 10). Hij ontkent dat er desillusie is met multilaterale ontwikkelingssamenwerking; wel geeft hij toe dat er een stijgende voorkeur is voor bilateralisme.

Het moge de wereldeconomie wat beter gaan, de inflatie mag min of meer zijn beteugeld en de dollar in de toekomst wellicht wat minder sterk, maar dit zal de kern van de zaak niet raken. Daarvoor moet naar structurele en systeem-immanente factoren worden gekeken. In de eerste plaats naar de reeds vermelde sterk gedecentraliseerde opzet van het hele stelsel, die mid-

delpuntvliepende neigingen begunstigt en middelpuntzoekende bemoeilijkt. Immers, de gespecialiseerde organisaties zijn praktisch autonoom, dank zij hun constituties, die eigen bestuurslichamen, inkomsten en ambtenarenapparaten in het leven hebben geroepen. Ware het niet dat ze voor operationeel werk (met enkele uitzonderingen zoals de WHO en de FAO) niet over omvangrijke eigen financiën beschikken, dan zouden ze het zonder UNDP een eind kunnen brengen. Dat wil niet zeggen, dat ze het belang en de noodzaak van coördinatie niet in zien. WHO is zonder twijfel coöperatief gezind, FAO onder de huidige leiding veel minder (hetgeen niet verhindert dat ze de grootste geldtrekker van UNDP is). Het systeem heeft een ingebouwd complex karakter. Wie, voor welk doel ook, iets gemeenschappelijks wil ondernemen, heeft het met de policentrische structuur nooit gemakkelijk.

Een andere factor die tot het positievelies van UNDP wellicht het meest bijdroeg, was de verfijning van doelstellingen in de jaren zeventig, die bij allerlei gelegenheden m.b.t. uiteenlopende aspecten van de ontwikkelingsproblematiek werd geformuleerd. Hoe goed dat op zich zelf ook was, het veroorzaakte een run op geldmiddelen, die door de op de desbetreffende gebieden competente organisaties werden vergaard. Zij begonnen donorlandenprojecten aan te bieden die ofwel in de landenprogramma's niet of onvoldoende waren te vinden, of die simpelweg boven de financiële capaciteit van de UNDP gingen. De zo ontstane situatie werpt de vraag op in hoeverre het de ResReps lukt de autoriteiten met wie ze dagelijks te maken hebben, te overtuigen van de wenselijkheid om in de landenprogramma's rekening te houden met de binnen het VN-systeem plechtig afgekondigde strategieën waarin de derde wereld een prominente rol speelt. UNDP verkondigt de noodzaak van een beleidsdialoog met de ontvangers, maar die levert niet steeds de gewenste resultaten op. Wordt die dan wel met voldoende overredingskracht gevoerd?

Hoe dit ook zij, in groeiende mate begonnen geldsommen, veelal in de vorm van trustfondsen en vaak uit de bilaterale sector van ontwikkelingshulpbudgetten afkomstig, hun weg naar allerhande grijpgrage organisaties te vinden; zulk geld ging dus aan UNDP voorbij. De regeringen zijn vanzelfsprekend vrij in de allocatie van hun toezeggingen. Anderzijds is het geen praktijk in het VN-systeem, samen te werken op het delicate gebied van de fondsenwerving (met uitzondering van situaties waarin het om acute problemen als zware

8) Het 1980 gestichte „Arab Gulf Fund for UN Development Agencies” gaf tot nu toe slechts geringe steun aan UNDP.

9) Een beschouwing van Nederlandse zijde van M. Scheltema, UNDP moet weer middelpunt van VN-technische hulp worden, *Aspecten van internationale samenwerking*, jg. 15, nr. 6, juni 1982, blz. 233-237.

10) En uitvoerig interview met hem in *Development Forum*, jg. 11, nr. 1, januari-februari 1983, en jg. 11, nr. 2, maart 1983.

rampen en dergelijke gaat); een ieder tracht te krijgen wat hij kan.

Ook de Wereldbank-groep financierde meer en meer de technische zijde van door haar gesteunde projecten uit eigen beurs. Het UNDP-aandeel in de financiering van technische samenwerking slonk met de regelmaat van de klok. Voor 1980 zag de lijst van uitgaven voor technische bijstand onder VN-auspiciën er (vereenvoudigd) als volgt uit (zie de tabel) 11).

Tabel. Uitgaven voor technische bijstand onder VN-auspiciën (in mln. dollars)

Organisatie	Uitgaven
UNDP	677,6
Door UNDP beheerde programma's en fondsen	31,2
Bevolkingsfonds (autonoom)	136,9
Reguliere budgetten der gespecialiseerde organisaties	157,0
Extra-budgettaire inkomsten van gespecialiseerde en andere organisaties	328,7
Wereldbank-groep	463,8
Totaal	1.795,2

Daarmee was het aandeel van de UNDP tot de reeds genoemde 40% teruggelopen en de uitholling van de centrale positie op onmiskenbare wijze gedocumenteerd.

### Kritiek

Deze zorgwekkende ontwikkelingen brachten natuurlijk de critici in het geweer. Morse zelf, zoals vastgesteld, verwierp deze op het multilateralisme als geëigend en geaccepteerd instrument van ontwikkelingshulp. Bij de vermelde Afrikaanse bijeenkomst klaagden ResReps echter over de geringe kwaliteit van de (meestal door de gespecialiseerde organisaties uitgekozen) deskundigen en over de toenemende bureaucratie, waartegen naar hun mening de ontwikkelingslanden te weinig stelling namen. Ook uit eigen kring kwamen opmerkingen, en wel uit de mond van de leden van de „Joint Inspection Unit” van de VN, die in 1983 een rapport (niet slecht overigens) over het functioneren van de veldbureaus uitbrachten 12). Volgens hen had UNDP actiever moeten zijn om een leidende functie te vervullen in de analyse, verspreiding en aanwending van innovatieve denkbeelden en concepten m.b.t. technische samenwerking met de mogelijke uitzondering van TCDC en geïntegreerde landelijke ontwikkeling. Als voorbeeld van een situatie waarin dit niet geschiedde wordt onder meer het brede terrein van „self reliance” genoemd. In een diepgaand onderzoek naar de werkzaamheden van het VN-systeem op het gebied van technische samenwerking in Sri Lanka werd de conclusie bevestigd „that many basic policies which had been established to guide United Nations system technical co-operation activities were not being applied effectively because of a lack of understanding of these policies and the failure to translate them into operational terms, disseminate them on the field level and assess their results”. In het algemeen vinden de auteurs dat het Ontwikkelingsprogramma een ef-

fectievere „performance control and evaluation role” t.a.v. de wijze waarop de uitvoerende organisaties hun werk (voor zover door UNDP gefinancierd vanzelfsprekend) verrichten, zou moeten spelen. Gemakkelijker gezegd dan gedaan, mag men bij dit laatste punt opmerken.

Morse zelf klaagt eerder over het weinig tot de verbeelding sprekende en daarom moeilijk „verkoopbare” karakter van zijn werk. Nationale comité's zoals andere VN-organisaties die hebben, kent UNDP niet. Wie met de organisatie te maken heeft, is het niet ontgaan dat logheid en bureaucratie traagheid haar evenmin als andere grote organismen bespaard zijn gebleven.

Van geldschieterszijde kwam menige kritische opmerking bij de hieronder beschreven beraadslagingen over de dreigende impasse; de vertegenwoordigers der ontwikkelingslanden bekeken de situatie van het (begrijpelijke) standpunt van iemand, die iets dat voor hem belangrijk en noodzakelijk is, langzaam ziet wegglijpen. Het beste legde de Canadese gedelegeerde (die de betreffende vergaderingen voorzat) naar onze mening de vinger op de drie zere plekken die genezing behoeven: een effectief stelsel van landenprogrammering, efficiëntere controle op de besteding van de financiële middelen, coördinatie en geen rivaliteit in het VN-systeem. Wat de eerste eis betreft, biedt het actieprogramma voor de minst ontwikkelde landen een kans die, zoals gezegd, UNDP niet onbenut laat.

### Het zoeken naar een uitweg

Gezien het wederom teleurstellende resultaat wat betreft de inkomsten voor 1983 (\$ 676,3 mln.) zag Morse zich gedwongen een reeds vroeger ingevoerde korting van UNDP-middelen voor de landenprogramma's onder de derde planningscyclus tot niet minder dan bijna de helft (45%) te verhogen. Daarbij mocht voor de armste landen géén uitzondering worden gemaakt, volgens hem „one of the most troubling aspects of the present situation”. Tenzij de financiële toestand in het verdere verloop van de cyclus verbetert, zal dit deze landen \$ 700 mln. kosten.

Onder de indruk van deze ontwikkelingen had de Beheersraad al tijdens de jaarvergadering van 1982 besloten een voor alle leden openstaande ad-hoc-commissie in het leven te roepen, die de vergadering van 1983 voorstellen ter verbetering zou voorleggen. De commissie kwam driemaal bijeen. De voorstellen waarover de groep zich verenigen kon 13), hadden geen betrekking op dieper liggende oorzaken, waarop ze geen invloed kon uitoefenen, maar concentreerden zich in de eerste plaats op het acute financiële probleem. Wat uit de bus kwam, vertoont de invloed van de OECD-staten. Bij besluit 83/5 ging de Beheersraad akkoord.

Alles wat ook maar in de verte naar verplichtingen inzake contributies zweemde, bleek onhaalbaar, dus ook geen periodieke aanvulling (replenishment) – na informeel overleg – van de geldmiddelen (dit is onder meer de door IDA gevolgde metho-

de). Evenmin een „one-shot”-operatie om de berooide kas beter te voorzien. Onder handhaving van de regel van vrijwilligheid werden echter enige elementen ingevoegd die de financiering wat hechter kunnen maken:

- tussen regeringen (bedoeld zijn die van de OECS-staten) zullen voor de „pledging conference” informele beraadslagingen plaatsvinden. Ter conferentie zullen ze niet alleen de bijdragen voor het komende jaar aankondigen, maar ook „indicative or tentative statements on their pledges for the following two years, expressed in special drawing rights (SDRs), if they so choose”. Dit is een welkome stap in de richting van „multiyear pledging”, dat meer zekerheid geeft, terwijl de SDR's meer waardevastheid zouden kunnen bieden;
- eveneens in informele discussies zullen alle deelnemende regeringen het voor een bepaalde periode te bereiken niveau van middelen voor het UNDP vaststellen, in overeenstemming met de bereidheid van regeringen om financiën ter beschikking te stellen. De Beheersraad zal dan over het na te streven peil en daardoor over het groeitempo beslissen;
- alle regeringen zullen hun best doen om van jaar tot jaar de waardevastheid van hun contributies te waarborgen.

Dit bescheiden resultaat werd geflankeerd met nadere maatregelen. Zo werd de bevoegdheid van UNDP en enige door UNDP beheerde instanties om trustfondsen (beheersfondsen) te aanvaarden, bevestigd en verbreed. Hier volgt UNDP dus het voorbeeld van de organisaties die zich zoals vermeld reeds geruime tijd inspannen voor het verkrijgen van dergelijke gelden, waarbij aangenomen mag worden dat het in dit geval om andere soorten projecten gaat. Ook mag het dienstenpakket versterkt worden door belangstellende regeringen de mogelijkheid te bieden, hun tegen gepaste vergoeding behulpzaam te zijn bij het opzetten en beheren van bilaterale projecten in landen waar zulke regeringen niet over een vertegenwoordiging beschikken; een zinvolle kostenbesparing, die uiteindelijk de ontwikkelingslanden ten goede komen zal. Met de Wereldbank wordt overleg gepleegd over nauwere samenwerking.

Om zijn leden meer bij het eigenlijke werk te betrekken zal de Beheersraad zich voor een proefperiode van drie jaar bij zijn jaarvergadering als informeel „Committee of the Whole” formeren, waar vrij en

11) VN-Doc-DP/1982/ICW/2/Add. 1 van 6 augustus 1982, tabel 18.

12) Zie het in noot 5 geciteerde document, blz. 5-6.

13) VN/Doc.DP/1983/5 van 15 april 1983. De UNDP-voorstellen in VN-Doc.DP/1982/35 van 1 april 1982 en in VN-Doc. DP/1983/ICW/13 van 8 maart 1983.

in bijzonderheden over de lopende programma's van gedachten kan worden gewisseld. Ook zal meer aandacht aan evaluatie (een zwak punt bij vele VN-organisaties) besteed worden; daarvoor zal in het hoofdbureau een speciale afdeling worden opgericht.

Zal dit alles helpen om de neergang te stuiten? De in november van het vorige jaar gehouden „Pledging Conference” voor 1984 zou hierop een eerste antwoord moeten geven. Uit bij de gelegenheid en ook later gedane toezeggingen blijkt dat voor dit jaar een som van tegen \$ 700 miljoen ter beschikking zal staan, ofte wel een stijging van een goede 3%. Dat getal is weliswaar ver verwijderd van het gewenste stijgingspercentage van 14%, maar er is tenminste een ommekeer ingetreden, en het dieptepunt schijnt overwonnen.

Men mag niet uit het oog verliezen dat de aanbevelingen van de Beheersraad in het algemeen wel te laat kwamen om voor het huidige jaar volledig tot gelding te komen. Nederland blijft met een bijdrage van f. 144 mln. tot de kopgroep behoren. Gelukkig kon een aanvankelijk voornemen (vanwege de krappe begroting; andere operationele VN-organisaties deelden dit lot) om een korting van 20% toe te passen, juist op dit wel zeer ongelegen ogenblik, door de Tweede Kamer verijdeld worden.

De ingetreden verbetering is te gering om (behoudens een kleine correctie) de afgekondigde vermindering van de middelen die voor de derde cyclus ter beschikking staan, ongedaan te maken. De Beheersraad zal zich in zijn jaarvergadering 1984 met dit probleem bezig moeten houden.

#### Nederland en UNDP

In het Nederlandse beleid van ontwikkelingssamenwerking speelt UNDP een belangrijke rol; het wordt als een „betrouwbare partner” beschouwd (14). Door vanaf het begin deel van de Beheersraad uit te maken, kan ons land op de algemene gang van zaken invloed uitoefenen. Zijn positie wordt daarbij versterkt door de hoge plaats op de lijst van donoren. De brede doelstellingen van de Nederlandse hulpverlening: emancipatie van de samenlevingen in de ontwikkelingslanden, prioriteit aan de armste landen en bevolkingsgroepen, vallen met die van het UNDP samen.

Welk aandeel heeft Nederland in de besteding van middelen van het UNDP? Voor 1982 is het beeld als volgt: er waren 245 deskundigen (op 9.081, of wel 2,70%) van Nederlandse nationaliteit; 180 fellowships (op 10.765, of wel 1,67%) werden aan ons land toegekend. Bij de besteding van goederen en diensten zijn de cijfers als volgt: er werd voor \$ 1.865.000 (op een totaal van \$ 137.969 miljoen, of 1,35%) aan kapitaalgoederen hier gekocht en voor \$ 670.000 (op \$ 84.214.000, of wel 0,80%) aan diensten verworven. Al met al vloeide een bedrag van \$ 12.580.000 (op een bijdrage van \$ 61.510.000) in Nederlandse zakken, of wel meer dan één vijfde.

Van de OESO-landen nam Nederland daarmee de negende plaats in; landen als

Groot-Brittannië en Frankrijk, die absoluut en relatief minder bijdragen, krijgen daarentegen hun geld dubbel en dwars terug. Direct komt via aankopen en contracten in ons land niet meer dan 6% van de jaarlijkse bijdrage terug. Daarvoor zijn allerlei redenen, zoals historische banden uit de koloniale tijd en het feit dat de ontwikkelingslanden zelf beslissen waar aangeschaft wordt. Toch vindt de regering het Nederlandse aandeel terecht onbevredigend en tracht zij achterstelling bij het bestedingsbeleid van UNDP en andere multilaterale instellingen te voorkomen. Anderzijds werd – nog steeds in hetzelfde jaar – voor meer dan \$ 60 miljoen door Nederlandse bedrijven geïnvesteerd in projecten die door UNDP waren voorbereid.

Een ander bezwaar van Nederland, gedeeld door de eveneens proportioneel veel bijdragende Scandinavische landen, is de ongelijke verdeling van de financieringslast („burden-sharing”). Daarover klagen de kleinere landen sinds jaar en dag, en het kan ook de leiding van UNDP slechts welkom zijn wanneer een meer evenwichtige spreiding tot stand zou komen. Helaas zijn de vooruitzichten daarop gering.

#### De toekomst van het multilateralisme op spel

Het gebeuren rondom UNDP bracht het ontwikkelingswerk van de VN in onzeker vaarwater. Het gaat immers om méér dan een in nood geraakte internationale organisatie een reddingsanker toe te werpen. Indien het woord van een deelnemer aan de ad-hoc-commissie dat UNDP „het hart van het systeem” is, waar is, dan moet zijn zwakte de ledematen van het lichaam nadelig beïnvloeden.

Toegegeven, de organisatie heeft het niet gemakkelijk. In een vergelijkende studie van haar functioneren en dat van de Wereldbank wees de Duitser F. Wiegand (15) op het contrast tussen het soevereine en zelfbewuste optreden van de tweede instelling en het onophoudelijk aan allerlei invloeden binnen en buiten de VN onderhevige en daarop reagerende Ontwikkelingsprogramma, dat daardoor ook veel meer gedwongen wordt zijn boeken open te leggen.

De bank heeft toegang tot ruime geldmiddelen, inclusief de kapitaalmarkt; UNDP moet voor zijn geld vechten en het brengt het niet verder dan 2 à 3 procent van de totale Westerse ontwikkelingshulp. De inkrimping van zijn „power of the purse” kan slechts zeer ten dele worden gecompenseerd door de ResReps met allerlei taken te belasten, met inbegrip van die van coördinator, wiens effectiviteit nog te bezien staat. Anderzijds kan de organisatie op goede resultaten wijzen wat betreft de ontplooiing van menselijke bekwaamheden en het openen van ontwikkelingsmogelijkheden en wordt haar werk door de landen van de derde wereld gewaardeerd. Een goed criterium voor de beoordeling van de effectiviteit van UNDP in de komende jaren is de mate waarin de lopende inspan-

ningen tot verbeteringen van de toestand van de armste landen op doeltreffende wijze bevorderd worden. Nederland gaf in 1983 daartoe de organisatie een speciale bijdrage van f. 20 mln.

Indien multilaterale technische samenwerking een dragende grondpilar van het wereldomvattende ontwikkelingsproces is (16), moet UNDP uit het slop worden gehaald waarin het dreigt te geraken. Op een perfect systeem mag men niet hopen, met een minder dan volmaakt systeem moet men leren leven. Onder een aanvaardbare grens mag het echter niet afglijden, willen de samenhang en een op evenwichtige aanwezigheid van de verschillende sectorale elementen afgestemde samenstelling van de VN-activiteiten niet verloren gaan. Er bestaat geen ander centraal punt van waaruit dit teweeggebracht kan worden.

In zijn laatste jaarverslag gaf de secretaris-generaal de volgende waarschuwing (17): „There is a need to ensure more concerted action by the organizations of the UN system in dealing with the important issues of development and international economic cooperation and in their work at the field level”. Wie de schoen past, trekke hem aan.

Maar ook de regeringen hebben hun deel van de verantwoordelijkheid te dragen; zij worden aangespoord „to ensure greater cohesion and consistency in their positions in the different intergovernmental bodies”. Het aan de ene kant toelaten dat bepaalde organisaties min of meer hun eigen schaafts rijden en het aan de andere UNDP aansporen beter te coördineren, gaat niet samen. Slechts door een doelbewust samenspel tussen donor- en ontvangerlanden, gespecialiseerde organisaties en een niet langer aan bloedarmoede lijdende UNDP kan het ontwikkelingssysteem weer een zekerder koers varen. Het Ontwikkelingsprogramma moet het voorbeeld geven door de hand in eigen boezem te steken en de verbeteringen aan te brengen die noodzakelijk zijn om de leidende rol waarop het aanspraak maakt, in alle opzichten te kunnen spelen.

A.M. Beermann

14) Deze paragraaf is gebaseerd op Scheltema, op.cit., blz. 23-24 en op gegevens verstrekt door UNDP/New York. De Nederlandse visie in de nota *Doelmatigheid Multilaterale Kanalen*, door de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Financiën op 9 december 1983 de Tweede Kamer aangeboden.

15) *Organisatorische Aspecte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe. Ein Beitrag zur Organisationsanalyse internationaler Organisationen, am Beispiel des UNDP und der Weltbank*, Berlijn, 1978 (zie vooral blz. 339-371).

16) Sinds 1981 publiceert de directeur-generaal voor Ontwikkeling en Internationale Economische Samenwerking, in de top van VN verantwoordelijk voor de coördinatie van het Ontwikkelingssysteem op het hoogste niveau, een uitvoerig jaarverslag met statistische data over de operationele werkzaamheden van het stelsel. Dezelfde functionaris presenteerde juni 1983 een „comprehensive review of operational activities for development”, dat zijn sterkten en zwakten belicht (VN-Doc. A/38/258/, ook E/1983/82, van 8 juni 1983).

17) Press Release SG/97 - GA/220.