

Multi-Donor Trust Funds in Postconflict Situations

Bevindingen van bestaande reviews vertaald

naar de Nederlandse beleidspraktijk

Mariska van Beijnum

Netherlands Institute of International Relations

‘Clingendael’

Conflict Research Unit

April 2007



Desktop publishing: *Fadime Koç*

Netherlands Institute of

International Relations

'Clingendael'

Clingendael 7

2597 VH The Hague

P.O. Box 93080

2509 AB The Hague

Phonenumber: # 31-70-3245384

Telefax: # 31-70-3282002

Email: cru-info@clingendael.nl

Website: <http://www.clingendael.nl/cru>

© Netherlands Institute of International Relations *Clingendael*. All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the copyright holders. *Clingendael* Institute, P.O. Box 93080, 2509 AB The Hague, The Netherlands.

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	2
1. INLEIDING	2
1.1. Aanleiding	2
1.2. Doelstelling	3
1.3. Opbouw van het rapport	3
2. MDTF'S IN POSTCONFLICT SITUATIES	4
2.1. Waarom MDTF's in postconflict situaties?	4
2.2. Bestaande MDTF's in postconflict situaties	6
2.3. Organisatie van een MDTF	9
3. AANDACHTSPUNTEN BIJ HET OPZETTEN VAN MDTF'S IN POSTCONFLICT SITUATIES	12
3.1. Totstandkoming MDTF's	12
3.2. Kernelementen voor het ontwerp van een MDTF	14
3.2.1. Keuze van beheerder	14
3.2.2. Bestuursstructuur	16
3.2.3. Kanalen voor financiering	19
3.2.4. Fondsstructuur	21
3.3. Scenario's en MDTF-modellen	24
4. CONCLUSIE	27
5. AANBEVELINGEN VOOR DONOREN EN VERVOLGACTIVITEITEN	30
5.1. Aanbevelingen voor donoren	30
5.2. Vervolgactiviteiten	35
ANNEX 1 – LIJST VAN INTERVIEWS	36
ANNEX 2 – BIBLIOGRAFIE	39

1. Inleiding

Voor het kanaliseren van wederopbouw hulp in postcrisis situaties – zowel postconflict als postnatuurramp – maakt de internationale gemeenschap steeds vaker gebruik van zogenaamde *Multi-Donor Trust Funds* (MDTF's). Simpel gezegd bestaat een MDTF uit een bankrekening waarop donoren bijdragen storten ter ondersteuning van wederopbouwprocessen in een bepaald land, welke wordt beheerd door een betrouwbare organisatie – in praktijk doorgaans de Wereldbank of de VN – en waarvoor in samenspraak met de nationale overheid van het ontvangende land gezamenlijk wordt bepaald waaraan het geld besteed zal worden. De fondsen moeten daarom bij voorkeur ongeoormerkt zijn. De voordelen van het kanaliseren van wederopbouw gelden via dit mechanisme zijn talrijk. Te denken valt onder meer aan schaalvoordelen, relatief lage transactiekosten en lage beheerslasten, gedeelde risicobeheersing door het hanteren van duidelijke verantwoordings- en aanbestedingsregels, alsmede een mogelijkheid tot donorcoördinatie en –harmonisatie, en afstemming met de prioriteiten van nationale autoriteiten en daarmee het vergroten van *local ownership* van wederopbouwactiviteiten.

Ook de Nederlandse overheid maakt in toenemende mate gebruik van dit instrument. Het overgrote deel van de Nederlandse wederopbouw hulp wordt gekanaliseerd via MDTF's. Momenteel draagt Nederland bij aan MDTFs in postconflict wederopbouw situaties voor de Grote Meren, Afghanistan, Irak en Soedan. Daarnaast draagt Nederland ook bij aan het *Multi-Donor Fund* Indonesië, dat in eerste instantie is opgezet om post-tsunami hulp aan Aceh en Nias te kanaliseren, maar dat ook ondersteunend is voor het postconflict wederopbouwproces in Aceh. Ten slotte heeft Nederland ook bijgedragen aan MDTF's in West Bank en Gaza.

1.1. Aanleiding

Recentelijk is sprake van toenemende kritiek op het instrument MDTF, met name door het uitblijven van verwachte resultaten van de MDTF's in Soedan. In response op deze groeiende kritiek zijn in 2006 twee reviews uitgevoerd. Ten eerste voerden consultants van Development Initiatives een onderzoek uit in opdracht van UNDG (*Review of Trust Fund Mechanisms for Transition Financing*, mei 2006). Daarnaast is door consultants van Scanteam Noorwegen een review uitgevoerd van post-crisis MDTF's (*Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds*, februari 2007) in opdracht van de Wereldbank en Noorwegen (Ministerie van Buitenlandse Zaken en Norad). Deze review werd begeleid door een

Stuurgroep waarin naast genoemde actoren ook Canada (CIDA), Nederland (Ministerie van Buitenlandse Zaken) en het Verenigd Koninkrijk (DfID) zitting hadden¹.

De reviews richtten zich niet op de resultaten van de activiteiten die gefinancierd zijn via de MDTF's, maar op het instrument MDTF en de procesmatige kant van de inzet van dit instrument, alsmede het identificeren van knelpunten en mogelijke verbeterpunten voor het management van MDTF's.

1.2. Doelstelling

Dit rapport heeft als doel een samenvatting van de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen van bovengenoemde reviews te presenteren, alsmede de relevantie van deze te schetsen voor de Nederlandse beleidspraktijk op het terrein van postconflict wederopbouw². Hiertoe zal gebruik worden gemaakt van informatie die is verkregen uit aanvullende interviews die zijn uitgevoerd met vertegenwoordigers van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken, van de Wereldbank en van verschillende VN-organisaties (zie Annex 1), welke zich meer specifiek op donorinzet in MDTF's richtten. Het rapport identificeert concrete aandachtspunten voor het opzetten van een MDTF in een postconflict situatie. Tevens zullen aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot het Nederlandse postconflict wederopbouwbeleid teneinde het instrument MDTF efficiënter en effectiever te benutten.

1.3. Opbouw van het rapport

Het rapport is opgebouwd uit vier delen. Ten eerste zal in sectie 2 kort worden ingegaan op het instrument MDTF in postconflict situaties (waarom MDTF's in postconflict situaties; welke actoren zijn erbij betrokken; hoe is een MDTF opgebouwd). Daarna zullen in sectie 3 de bevindingen van de reviews worden gepresenteerd aan de hand van de belangrijkste aandachtspunten bij (het overwegen van) het opzetten van een nieuwe MDTF in een postconflict situatie, aangevuld met informatie die verkregen is uit de aanvullende interviews. Vervolgens zullen in sectie 4 de belangrijkste conclusies die voortkomen uit sectie 3 worden gepresenteerd. Tot slot zullen in sectie 5 de meest relevante aanbevelingen voor donoren worden vertaald naar het Nederlandse postconflict wederopbouwbeleid, gevolgd door een overzicht van een aantal concrete vervolgstappen voor de Nederlandse overheid in het internationale proces dat momenteel gaande is ter verbetering van het instrument MDTF's in postconflict situaties.

¹ In het kader van deze review heeft in december 2006 een tweedaagse werkconferentie plaatsgevonden in Den Haag, waar de voorlopige bevindingen van de review zijn gepresenteerd en besproken met betrokkenen bij post-crisis MDTF's (vertegenwoordigers van nationale autoriteiten, donoren, multilaterale organisaties en civil society organisaties).

² Hoewel MDTF's worden ingezet in zowel postconflict als postnatuurramp situaties, richt dit rapport zich, gelet op de specifieke context van deze situaties, uitsluitend op MDTF's in postconflict situaties.

2. MDTF's in postconflict situaties

Dit deel van het rapport beantwoordt drie vragen: Waarom zijn MDTF's geschikte instrumenten voor postconflict situaties? In welke postconflict situaties zijn MDTF's ingezet? Hoe zijn MDTF's georganiseerd?

2.1. Waarom MDTF's in postconflict situaties?

Postconflict situaties worden gekenmerkt door het feit dat er op de korte termijn grote noden bestaan onder de bevolking met betrekking tot basisvoorzieningen (voedsel, onderdak, gezondheidszorg, etc.), en op de middellange termijn behoefte bestaat aan wederopbouw van de sociale en economische infrastructuur. In dergelijke situaties is het lokale bestuur doorgaans zwak, zowel wat betreft de politieke wil als de aanwezige overheids capaciteit voor het leveren van diensten. Postconflict situaties gelden daardoor als hoogrisicosituaties, waarin de kosten voor hulpverlening en informatievoorziening hoog zijn.

MDTF's zijn ontwikkeld om de kloof tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking te dichten. Hulpstructuren voor postconflict wederopbouw zijn opgebouwd rondom het continuüm van een humanitaire noodsituatie, naar een rehabilitatie- en reconstructiefase, naar een situatie die zich leent voor ontwikkelingssamenwerking. De structuren van hulporganisaties en de financiële middelen van donoren zijn langs de fasen van dit continuüm ingedeeld; donoren maken bijvoorbeeld sterk onderscheid tussen hun humanitaire en hun ontwikkelingsfondsen. Aan duidelijk afgebakende fondsen voor de rehabilitatie- en reconstructiefase ontbrak het echter, waarvoor de MDTF's in het leven zijn geroepen.

MDTF's zijn in de kern instrumenten die zich richten op het op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze beschikbaar stellen van middelen voor postconflict rehabilitatie en reconstructie aan de beoogde begunstigden. Het bereiken van efficiëntie en effectiviteit hangt onder andere samen met het terugdringen van diverse transactiekosten door het samenvoegen (*poolen*) van ingezette middelen. Binnen MDTF's gelden schaalvoordelen met betrekking tot de organisatie en kosten van administratie, planning en algemeen beheer van de fondsen. Informatiekosten en onzekerheid worden teruggedrongen door betere coördinatie van donormiddelen, harmonisatie van regels en procedures voor uitbetaling en gebruik van de fondsen, en afstemming van de activiteiten met de nationale prioriteiten en activiteiten van andere actoren betrokken bij het rehabilitatie- en reconstructieproces.

MDTF's dragen specifiek bij aan een meer effectief beheer van de hoge risico's die inherent zijn aan postconflict situaties, omdat actoren de mogelijkheid wordt geboden om risico's te (ver)delen. Over het algemeen zijn er drie actoren betrokken bij deze risicodeling: de nationale autoriteiten of andere actoren die in een postconflict situatie legitimiteit hebben, de donoren en de multilaterale actoren – voornamelijk de VN en de Wereldbank.

Voor nationale autoriteiten geldt in de eerste plaats dat een MDTF een gecoördineerd en geharmoniseerd kanaal voor middelen biedt, waardoor de nationale autoriteiten niet met de individuele donoren hoeven te overleggen over besteding van de fondsen³. Daarnaast draagt een MDTF in theorie bij aan het vergroten van de beschikbaarheid van ongeoormerkte middelen, waardoor de uitwisselbaarheid (fungibiliteit) van deze middelen groter is – hetgeen leidt tot een flexibelere inzet van middelen. Hierdoor ontstaat ook meer ruimte voor de ontvangende overheid om een sterkere rol te spelen in de prioriteitstelling, wat een toename van *local ownership* kan inhouden. In potentie vergroot dit de politieke zichtbaarheid van de nationale autoriteiten ten opzichte van de lokale bevolking, wat bijdraagt aan de legitimiteit van de (nieuwe) overheid. Internationale steun kan daarnaast bijdragen aan de legitimiteit van een vredesproces, en politieke aandacht voor een postconflict situatie kan leiden tot een toename in fondsen. MDTF's bieden echter ook potentiële gevaren voor nationale autoriteiten. Zo kan een MDTF bij uitstek een instrument zijn voor het uitoefenen van donorinvloed, doordat hun invloed gebundeld wordt en donoren een gezamenlijk blok kunnen vormen. MDTF's kunnen een politiek risico vormen voor zowel betrokkenen bij een vredesproces als voor de donoren wanneer een MDTF niet voldoet aan de gewekte verwachtingen, met name wanneer een zichtbaar korte termijn vredesdividend uitblijft (zoals nu bijvoorbeeld het geval is in Soedan).

Bezien vanuit het oogpunt van donoren biedt het kanaliseren van fondsen via MDTF's diverse voordelen. Zo bieden MDTF's een mogelijkheid om op gecoördineerde en geïntegreerde wijze samen met andere donoren ondersteuning te bieden aan fragiele en falende overheden. MDTF's verlagen hiermee de blootstelling aan financiële en politieke risico's, ook wanneer sprake is van interactie met mogelijke onbetrouwbare en corrupte actoren in een postconflict wederopbouwproces. Een MDTF biedt een platform voor beleidsdialoog, welke voor een individuele donor moeilijk te bewerkstelligen zou zijn in een postconflict situatie. Voor sommige donoren biedt een MDTF een financieringskanaal voor een situatie waaraan een donor anders wellicht niet had kunnen bijdragen, of alleen tegen veel hogere kosten.

³ Het is in deze belangrijk om op te merken dat in de meeste gevallen MDTF's slechts een klein deel van de totale donorfinanciering kanaliseren. Nationale autoriteiten hebben dus, ook in die situaties waar MDTF's werkzaam zijn, te maken met een veelvoud aan donorinterventies (zie ook 2.2).

MDTF's bieden bepaalde kwaliteitsstandaarden voor het beheer van fondsen, alsmede voor rapportages, die voor een individuele donor moeilijk te bereiken zijn in een postconflict situatie. Het overdragen van middelen aan een beheerende organisatie, zij het de Wereldbank of de VN, betekent dat de administratieve kosten van het beheer van de fondsen worden teruggedrongen. Daar komt bij dat de meeste donoren een tekort aan personeel hebben in hoogrisicosituaties. De mogelijkheid om administratieve diensten te kopen van een gerespecteerde multilaterale organisatie is daarom zeer welkom.

Ook gezien vanuit het oogpunt van de beheerende organisaties, i.e. de VN en de Wereldbank, bieden MDTF's voordelen. Zo zijn MDTF's effectieve instrumenten om fondsen te mobiliseren. Daarnaast biedt het beheer van een MDTF voor zowel de VN als de Wereldbank een unieke mogelijkheid om hun positie in het wederopbouwproces te versterken. Voor de VN is het beheer van een MDTF in lijn met haar politieke en ontwikkelingsmandaat, sterke aanwezigheid op veldniveau en haar rol als partner van zowel nationale autoriteiten als donoren. Voor de Wereldbank is het beheer van een MDTF in lijn met haar focus op het versterken van overheidsinstituten en bestuurlijke processen, alsmede het bevorderen van economische groei. Betrokkenheid bij MDTF's kan daarnaast een mogelijkheid bieden voor de Bank om terug te keren in landen die gedurende een bepaalde periode niet in aanmerking kwamen voor financiering. Tevens kan de Wereldbank bijdragen aan het wegwerken van achterstallige verplichtingen en daarmee landen helpen in aanmerking te komen voor IDA ondersteuning.

2.2. Bestaande MDTF's in postconflict situaties

Tabel 1 biedt een overzicht van de postconflict situaties waar MDTF's zijn ingezet en de Nederlandse bijdragen aan deze MDTF's. In totaal is ruim 5,4 miljard USD gecommiteerd is aan postconflict MDTF's. Hiervan is 4,2 miljard USD onder beheer van de Wereldbank gecommiteerd, tegenover 1,2 miljard USD onder beheer van de VN.

Tabel 1 – Overzicht postconflict MDTF's⁴

Land	Naam Fonds (Beheerder)	Totale comm. USD miljoen	NL comm. USD miljoen
Afghanistan	Afghan Interim Authority Fund (AIAF - UNDP) / Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF - WB) / Law and Order Trust Fund of Afghanistan (LOTFA - UNDP)	1,520	182
Grote Meren Regio	Greater Great Lakes Multi-Donor Demobilization and Reintegration Program (MDRP - WB)	163	74
Indonesië ⁵	Multi-Donor Fund (MDF – WB)	538	100
Irak	UNDG Iraq Trust Fund (UN ITF - UNDP) / World Bank Iraq Trust Fund (WB ITF - WB)	1,602	13
Sierra Leone	Multi-Donor Trust Fund for Sierra Leone (MDTF-SL - WB)	40	-
Soedan	Multi-Donor Trust Fund – National (MDTF-N) / South Sudan (MDTF-SS - WB) / Capacity Building Trust Fund (CBTF - UNICEF)	611	195
Timor Leste	Trust Fund for East Timor (TFET - WB) / Consolidated Fund for East Timor (CFET - UNDP) / Transitional Support Program (TSP - WB) / Consolidated Support Program (CSP - WB)	309	-
West Bank & Gaza	Holst Fund (WB) / Reform Fund (WB) / Technical Assistance Trust Fund (WB)	623	6
Totaal		5,406	570

Uit tabel 1 blijkt dat de meeste MDTF's worden ingezet in fragiele staten in een postconflict situatie. In enkele gevallen is in postconflict situaties in niet-fragiele staten wel gedacht over het opzetten van MDTF's, bijvoorbeeld in Oeganda en Sri Lanka. Echter, in deze gevallen is niet gekozen voor een MDTF. Als belangrijke reden hiervoor gaven respondenten van het Scanteam review aan dat sterkere staten, in lijn met de *Paris Declaration on Aid Effectiveness*⁶, liever meer directe zeggenschap willen hebben over externe fondsen en daarom niet voor een instrument zullen kiezen met een potentieel hoge donor dominantie ten opzichte van de besteding van de fondsen (zoals MDTF's zijn).

⁴ Gebaseerd op gegevens uit het Scanteam rapport (p.15). Deze tabel is niet compleet: De bijdragen aan het CFET/Timor Leste en het CBTF Soedan ontbreken.

⁵ Het MDF Indonesië is in eerste instantie opgericht om de fondsen voor assistentie voor wederopbouw na de tsunami te kanaliseren, en dus niet voor een postconflict situatie. Echter, het MDF is ook ondersteunend voor het postconflict wederopbouwproces in Aceh.

⁶ Zie <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

Het is van belang in ogenschouw te houden dat doorgaans slechts een klein deel van de totale donorbijdragen aan een postconflict situatie wordt gekanaliseerd via MDTF's (ongeveer 10%). Hiervoor zijn een aantal redenen aan te dragen. Ten eerste geldt dat donoren in een postconflict situatie bijdragen aan zowel humanitaire- als wederopbouw hulp, waarvoor gebruik wordt gemaakt van verschillende financieringssystemen. Tevens geldt dat donoren in een postconflict situatie zowel ODA- als non-ODA activiteiten ondersteunen (bijvoorbeeld ontwapeningsprocessen). Deze worden via verschillende kanalen gefinancierd. Ook nationale politieke processen zijn van invloed op de kanaalkeuze van donoren. Een donoroverheid staat doorgaans onder druk van de eigen samenleving, via het parlement of de civil society, om zichtbare eigen projecten te financieren, waarbij de eigen NGO's betrokken zijn. Tenslotte geldt dat MDTF's doorgaans sterk gericht zijn op centrale wederopbouwprocessen, terwijl donoren het ook nodig achten om decentrale processen te ondersteunen.

Momenteel is de groep donoren die bijdraagt aan MDTF's vrij klein; traditioneel zijn de meest loyale donoren de Noord-Atlantische landen (het VK, Nederland, de Nordics, Duitsland en Canada) en de EU. Grote donoren als de Verenigde Staten en Japan ontbreken vooralsnog in dit rijtje. Maar ook loyale MDTF-donoren, zoals Nederland, gebruiken meerdere kanalen om hun steun aan postconflict situaties in te zetten. In 2005 droeg Nederland bijvoorbeeld een kleine € 194 miljoen bij aan de ontwikkeling van Soedan⁷. Dit bedrag omvatte een bijdrage van € 110 voor wederopbouwactiviteiten, € 28 miljoen voor veiligheidsgerelateerde activiteiten, € 55 miljoen voor noodhulp en € 1 miljoen voor mensenrechtenactiviteiten. Van de € 110 miljoen voor wederopbouwactiviteiten werd € 38 miljoen gekanaliseerd via de MDTF's (50% voor MDTF-N en 50% voor MDTF-SS). Verder werd € 12 miljoen bijgedragen aan een partnerprogramma met het Verenigd Koninkrijk en UNDP, gericht op wederopbouw van lokale administraties en de nationale overheid; € 6 miljoen aan gedecentraliseerde wederopbouw fondsen; € 8 miljoen aan het VN *Work Plan*, gericht op *quick impact* projecten op veldniveau; en € 46 miljoen aan een waterzuiveringsproject in Kharbom onder het ORET programma (Nederlands bedrijfsleveninstrumentarium). In 2006 werd van de totale bijdrage van € 146 miljoen aan de ontwikkeling van Soedan € 65 miljoen besteed aan wederopbouwactiviteiten, waarvan € 57 miljoen gekanaliseerd werd via de MDTF's.

Het feit dat zelfs loyale MDTF-donoren slechts een deel van hun fondsen kanaliseren via MDTF's, beperkt de mate waarin MDTF's succesvol kunnen zijn in termen van donorcoördinatie en –harmonisatie. Echter, het is juist vanwege deze harmoniserende functie en het feit dat MDTF's als instrument voor een (politieke) beleidsdialoog worden ingezet, dat MDTF's (politiek) erg zichtbaar zijn en dat de verwachtingen doorgaans zo hoog gespannen zijn. De effectiviteit en efficiëntie van

⁷ Gebaseerd op een overzicht beschikbaar gesteld door DAF/HW van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

bestaande MDTF's wordt verder ondermijnd door de mogelijkheden die binnen de bestaande MDTF's bestaan, met name in MDTF's onder beheer van de VN, om bijdragen te oormerken. Donoren maken hiervan veelvuldig gebruik, waardoor de beheerder niet of in mindere mate kan beschikken over middelen die flexibel inzetbaar zijn.

2.3. Organisatie van een MDTF

MDTF's voeren doorgaans vele taken uit, die kunnen worden ingedeeld in vier categorieën: a) beleidsdialoog, zowel binnen een MDTF als in relatie met andere actoren (nationale autoriteiten, andere donoren, andere nationale betrokkenen zoals civil society organisaties en de private sector); b) besluiten met betrekking tot de allocatie van middelen; c) het goedkeuren van activiteiten, en; d) secretariaatstaken. Voor de uitvoering van deze taken is geen standaard organisatiestructuur ontwikkeld. Wel zijn er bepaalde elementen die in alle MDTF's terugkomen: een beheerder (*trustee*), een bestuur en een secretariaat.

MDTF-Beheerder

De beheerder wordt geselecteerd door de belangrijkste betrokkenen, doorgaans de nationale overheid of partijen betrokken bij het conflict in overleg met de donoren. Vooralsnog zijn alleen de VN en de Wereldbank opgetreden als MDTF-beheerders. De voornaamste reden om de VN of de Wereldbank te vragen MDTF's te beheren is hun vermogen en capaciteit om te werken in dergelijke hoogrisicosituaties. Beide organisaties hebben unieke kenmerken die ze geschikt maken voor de rol als beheerder van een MDTF. Echter, de organisaties verschillen wel van elkaar waar het gaat om mandaat en werkwijze.

Het mandaat van de VN, zoals neergelegd in het VN Handvest, verplicht de VN o.a. tot het bereiken en bestendigen van internationale vrede en veiligheid, het bevorderen van samenwerking in het oplossen van internationale economische, sociale en ontwikkelingsproblemen, en het bevorderen van respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden. Om dit mandaat uit te voeren is de VN actief in het volledige conflict spectrum, van conflictpreventie en –management, tot humanitaire hulp gedurende en na afloop van conflicten, vredeshandhaving, vredesopbouw, wederopbouw en ontwikkeling. Hierbij kan de VN zowel een politieke als een programmatische rol spelen. De VN richt zich op een brede set van politieke, economische en sociale processen, en verkiest de bestuurscomponent niet boven andere conflictfactoren. De VN werkt samen met overheid en niet-overheid actoren (civil society organisaties, private sector). Tot slot is de VN doorgaans gedurende een conflict aanwezig in het desbetreffende land, daar waar andere actoren, inclusief de Wereldbank, zich terugtrekken. In termen van rehabilitatie en reconstructie legt de VN de nadruk op de eerste 18 tot 24 maanden na beëindiging van een conflict.

De Wereldbank werkt samen met overheden van haar lidstaten aan het terugdringen van wereldwijde armoede en het verbeteren van levensstandaarden. Als de grootste leverancier van financiële en technische assistentie aan ontwikkelingslanden kan de Bank lage-rente leningen bieden, evenals kredieten en subsidies, en analytische en adviesdiensten. De Bank wordt door haar mandaat beperkt in de mogelijkheden voor inmenging in nationale politieke aangelegenheden, wat betekent dat de Bank geen rol kan spelen in conflictmanagement en vredesopbouw. De Bank werkt daarom voornamelijk in twee delen van het conflictspectrum: wederopbouw en ontwikkeling. In toenemende mate besteedt de Bank aandacht aan het ondersteunen van fragiele staten, inclusief postconflict landen. Landen die in conflict zijn kunnen doorgaans niet voldoen aan betalingsverplichtingen van de Bank. Zij komen daarom niet langer in aanmerking voor IDA- en IBRD-middelen. De Bank kan wel kleinere bijdragen toekennen uit haar Post Conflict Fund en het LICUS Trust Fund.

De Wereldbank hanteert een middellange termijn aanpak voor het (her)opbouwen van overheids capaciteit in fragiele staten. Onderzoek toont aan dat de eerste tien jaar na een conflict de cruciale periode vormen voor het consolideren van een vredesproces, waarbinnen de eerste vier jaar de hoogste risicosituatie vormen⁸. Doorgaans is een periode van vijf jaar vereist voor het opbouwen van een overheids capaciteit die in staat is internationale financiële hulp te absorberen en effectief in te zetten voor het uitvoeren van overheidstaken. MDTF's die door de Bank beheerd worden richten zich daarom voornamelijk op het versterken van overheidsinstituten, beleid en goed bestuur, met een vroege focus op het versterken van financieel beleid en beheer. De Bank werkt voornamelijk samen met de nationale autoriteiten van een land en richt zich in hoofdzaak op zogenaamde *on-budget support*, i.e. assistentie die wordt opgenomen in de overheidsbegroting, en dus via publieke kanalen wordt weggezet.

MDTF-Bestuur

Nadat door de ontvangende overheid en de donoren besloten is tot het opzetten van een MDTF, wordt door deze partijen in samenspraak met de gekozen beheerder een bestuursstructuur voor het MDTF uitgewerkt. Het Bestuur is in overkoepelende zin verantwoordelijk voor de verdere uitwerking en uitvoering van de plannen. Hierbij zijn zowel de ontvangende overheid, als de donoren en de beheerder betrokken. In de bestuursstructuur is in ieder geval een Raad opgenomen waarbinnen de beleidsdialoog plaatsvindt en die het MDTF op grote lijnen stuurt, en een Managementcommissie die zich richt op allocatie van de middelen en goedkeuring van activiteiten. Indien naast *budget support* ook projecten worden gefinancierd, kan mogelijk ook een Projectcommissie worden ingesteld die zich richt op de beoordeling van projectvoorstellen (zie verder 3.2.2).

⁸ Collier et al. 2003.

MDTF-Secretariaat

Het secretariaat van een MDTF, bestaande uit staf afkomstig van de beherende organisatie, biedt ondersteuning aan de beheerder en het bestuur van een MDTF. Tevens draagt het secretariaat zorg voor het dagelijkse management van een MDTF. Zo ontvangt en verwerkt het secretariaat de projectvoorstellen en werkt het met de nationale autoriteiten samen aan het identificeren van prioriteiten. Het bereidt de documentatie voor MDTF-besluitvorming voor en produceert werkplannen voor een MDTF. Het secretariaat monitort de voortgang van projecten en programma's die onder een MDTF worden uitgevoerd, en doet aanbevelingen voor te ondernemen actie naar aanleiding van geïdentificeerde mogelijkheden of knelpunten. Het secretariaat speelt met andere woorden een cruciale rol in de kwaliteitsbewaking van een MDTF-portfolio. Daarnaast zijn de MDTF-secretariaten verantwoordelijk voor de communicatie met donoren, nationale autoriteiten en andere betrokkenen, en beïnvloeden daarmee de stroom en inhoud van informatie binnen en buiten MDTF's.

3. Aandachtspunten bij het opzetten van MDTF's in postconflict situaties

In deze sectie zullen de bevindingen van de reviews kort worden gepresenteerd aan de hand van de vraag wat de belangrijkste aandachtspunten zijn bij (het overwegen van) het opzetten van een MDTF in een postconflict situatie. De bevindingen worden daar waar relevant aangevuld met informatie die is verkregen uit de interviews. Eerst zal worden ingegaan op elementen die van invloed zijn bij de totstandkoming van een MDTF. Vervolgens zullen de kernelementen voor het ontwerp van een MDTF worden gepresenteerd. Tot slot worden verschillende scenario's en bijpassende MDTF-modellen gepresenteerd.

3.1. Totstandkoming MDTF's

Er bestaat een gebrek aan inzicht in de besluitvorming van donoren rondom het opzetten van een MDTF: Waarom kiezen donoren in de ene situatie wel voor een MDTF om hun wederopbouwhelp te kanaliseren, en in de andere situatie niet? Waarom kiest de ene donor wel voor kanalisering van fondsen via een MDTF, en de andere donor niet, of maar ten dele? Het feit dat dit besluitvormingsproces in hoge mate politiek is, en dat de keuzes samenhangen met nationale overwegingen (e.g. wet- en regelgeving, parlementaire belangen, etc.), maakt dit proces ondoorzichtig.

De meeste MDTF's zijn voortgekomen uit zogenaamde *postconflict needs assessment* (PCNA) processen (e.g. Irak) en/of politieke besluiten (e.g. Bonn overeenkomst voor Afghanistan, of Soedan waar de MDTF's zijn opgenomen in de *Comprehensive Peace Agreement*). De fondsen zijn grotendeels opgezet volgens het tijdsplan dat vooraf was overeengekomen⁹.

Een belangrijk element bij de totstandkoming van een MDTF is het identificeren van de doelstellingen. Het ontwerp van een MDTF moet duidelijk maken wat de doelstellingen zijn, wat de prioritaire activiteiten voor een MDTF zijn en hoe deze het beste kunnen worden uitgevoerd. Een spanning die zich hierbij voordoet is dat de totstandkoming van een MDTF doorgaans een politiek proces is dat op ministerieel niveau speelt, waarbij politieke actoren beslissen of en hoe een fonds zal worden opgezet. Hierbij geldt dat politieke belangen zwaarder wegen dan de belangen van praktische uitwerking op

⁹ Uitzondering vormde het MDRP voor de Grote Meren regio; de voorbereidingsfase voor dit fonds heeft veel langer geduurd dan gepland, hetgeen voornamelijk valt te herleiden tot het tijdrovende proces om zeven nationale overheden en een grote groep donoren gezamenlijk overeenstemming te laten vinden met betrekking tot doelstellingen en programmastructuren, daar waar de andere MDTF's doorgaans met één nationale overheid te maken hadden.

veldniveau. Directe aanleiding voor het opzetten van het ARTF Afghanistan (en de voorloper AIAF) was bijvoorbeeld de wens van donoren om zo snel mogelijk een legitieme counterpart in Afghanistan op te zetten, i.e. een centrale overheid. In het eerste jaar van het ARTF werd meer nadruk gelegd op het politieke belang van het bewaren van de vrede, dan op de werking van het instrument en de uitkering van fondsen. Ook voor de MDTF's in Soedan geldt dat deze uitkomst zijn van een politiek proces, waarbij een instrument is gecreëerd dat weinig flexibel was en niet kon worden aangepast aan de veranderende omstandigheden op veldniveau. De fondsen worden vervolgens echter niet afgerekend op het behalen van politieke doelstellingen, maar op het behalen van ontwikkelingsdoelstellingen. Tijdens een donor *pledging conference* worden politieke statements gemaakt, die later op veldniveau moeten worden vertaald naar praktische financieringsvormen. Dat kost veel tijd.

Om de doelstellingen van een MDTF te kunnen vaststellen moet duidelijk zijn welke noden een MDTF geacht wordt aan te pakken. De noden die zich voordoen in een postconflict situatie worden geïdentificeerd in PCNA's. Doorgaans betreft het een of meerdere van de volgende drie categorieën noden: 1) voorzien in de basisbehoeften van de bevolking (water, voedsel, onderdak, gezondheidszorg, onderwijs, etc.); 2) rehabilitatie van de sociale en economische infrastructuur (investeringsactiviteiten), en; 3) capaciteitsontwikkeling, voornamelijk gericht op het (weder)opbouwen van de staat en haar operaties. Deze noden worden doorgaans in aparte programma's gedefinieerd, elk met een eigen doelstelling, omdat ze elk een eigen doelgroep, een eigen tijdsplanning en eigen instrumenten hebben.

Bij het stellen van prioriteiten vormen postconflict situaties een dilemma; het is simpelweg niet mogelijk om alle noden tegelijkertijd aan te pakken. De meest urgente nood is doorgaans het voorzien in de basisbehoeften van de bevolking, zowel om de mensen mogelijkheden te bieden om te overleven, als om een zichtbaar voordeel van het einde van conflict te bieden (vredesdividend). Het voorzien in basisbehoeften is echter niet de prioritaire focus geweest van de bestaande MDTF's. Deze richtten zich meer op de wederopbouw van de staat, zowel in termen van uitvoeringscapaciteit als in termen van institutionele ontwikkeling. Met name de fondsen die beheerd werden door de Wereldbank richtten zich op *on-budget* financiering en daarmee het opbouwen van overheidslegitimiteit en leiderschap. Tegelijkertijd werden die fondsen door de nationale autoriteiten aangewend om diensten uit te voeren in de sociale sector en de infrastructuur op te bouwen. Het is daarom goed om te spreken over eerste- en tweederonde-effecten van een MDTF. Het leveren van basisvoorzieningen is een tweederonde-effect van MDTF's die beheerd worden door de Wereldbank. Discussies rondom de effectiviteit van MDTF's zouden dan ook vanuit dit perspectief moeten kijken naar de *value chain* van MDTF's, en naar de toegevoegde waarde van een MDTF ten opzichte van de andere instrumenten die in een postconflict situatie worden ingezet. Dit betekent ook dat in situaties

waar sprake is van korte termijn noden als gevolg van langdurig conflict, gekeken moet worden naar alternatieve financieringskanalen. Voorkomen moet worden dat te veel druk op een MDTF wordt gelegd als mechanisme om te voldoen aan alle noden (korte en lange termijn).

3.2. Kernelementen voor het ontwerp van een MDTF

Belangrijke externe factoren die van invloed zijn op het ontwerp en de effectiviteit van MDTF's zijn de noden die aangepakt moeten worden; de politieke wil van nationale autoriteiten; de bestaande capaciteiten om de diensten te leveren om aan deze noden te voldoen; de veiligheidssituatie; en de internationale politieke dynamiek rondom de steun voor de MDTF. Deze externe factoren dienen in ogenschouw te worden genomen bij het ontwerp van een MDTF. Kernelementen voor het ontwerp van een MDTF zijn 1) keuze van beheerder; 2) bestuursstructuur; 3) kanalen voor financiering; en 4) fondsstructuur.

3.2.1. Keuze van beheerder

De beheerder wordt geselecteerd door de belangrijkste betrokkenen, doorgaans de nationale overheid of partijen betrokken bij het conflict in overleg met de donoren. De keuze voor een beheerder heeft significante gevolgen voor de werking van een MDTF omdat de capaciteiten, procedures en verplichtingen van een beheerder van grote invloed zijn op het functioneren van een MDTF. Twee sets van factoren moeten in overweging worden genomen bij de keuze voor een beheerder. Ten eerste dient gekeken te worden naar de relevantie van het mandaat, de procedures, de capaciteiten en de middelen van een organisatie voor de context waarin zij geacht wordt te opereren. De tweede set van factoren houdt verband met het bredere werkveld waarin een MDTF opereert, en dus de rol die een MDTF-beheerder speelt in dit verband. In welke mate kan een MDTF-beheerder bijdragen aan de bredere beleids- en economische ontwikkelingskwesties?

Bezien vanuit de eerste set van factoren is de VN, gelet op haar mandaat en permanente aanwezigheid op veldniveau, de logische centrale actor in postconflict situaties, inclusief als MDTF-beheerder. Daar komt bij dat de Wereldbank zich traditioneel niet richt op de politieke dialoog die van groot belang is in postconflict situaties. Echter, ook de Wereldbank heeft recentelijk meer aandacht besteed aan fragiele staten en is als zodanig bezig met het aanpassen van haar mandaat, veldpresentie en capaciteit voor het opereren in dergelijke situaties. Bij de tweede set van factoren valt te denken aan de stabilisering van de economie en de bevordering van brede economische groei; het kunnen mobiliseren van additionele middelen op de middellange tot lange termijn; de bijdrage aan de wederopbouw van de staat en meer specifiek de basis publieke administratieve systemen; het verdelen van beslissingsbevoegdheden tussen donoren en de nationale autoriteiten; en het bredere bestuursoverzicht en controlerende functies. Dit laatste punt hangt samen met de directe noodzaak

voor donoren om misbruik van middelen aan te kunnen pakken. De erfenis van het *Oil-for-food* programma in Irak lijkt de VN nog altijd parten te spelen, want gezien vanuit dit oogpunt is de Wereldbank de geprefereerde beheerder. Daar komt bij dat de Bank, in tegenstelling tot de VN, wordt gezien als een machtige actor ten opzichte van zowel de nationale autoriteiten als de donoren¹⁰. De Bank kan invloed uitoefenen met betrekking tot het naleven van afspraken en toezeggingen, zoals bijvoorbeeld het niet-oormerken van bijdragen aan een MDTF, alsmede het hanteren van kwaliteitsstandaarden. Omdat deze bredere aspecten zwaarder wegen voor de lange termijn ontwikkeling van een postconflict situatie en zwaarder wegen voor de nationale autoriteiten, is de Bank het vaakst gevraagd om als beheerder van een MDTF op te treden.

Het is voor de beheerder van het fonds van belang dat eventuele tegenstrijdige eigen belangen geadresseerd zijn en dat de beheerder zijn verschillende taken op een transparante wijze uitvoert. Dit geldt voor de Wereldbank, daar waar de Bank zowel bijdraagt aan het fonds en als beheerder optreedt. Dit geldt echter met name voor de VN, die als uitvoerende organisatie optreedt in landen waar zij tegelijkertijd beheerder van fondsen is. Bijkomend probleem is dat de beheerende VN-organisatie doorgaans UNDP is. Deze organisatie heeft een veelvoud van 'petten' op omdat zij in de meeste landen ook als VN *Resident Co-ordinator* (RC) aan het hoofd staat van het VN *Country Team* (CT). Als RC heeft UNDP tot doel de VN in te zetten in een land te coördineren en fondsen binnen te halen voor het CT, gelijk UNOCHA dat doet in humanitaire situaties. Verschil is echter dat UNOCHA geen eigen projecten uitvoert en daarmee geen tegenstrijdige belangen heeft in de fondsenwerving en coördinatie. UNDP wordt vaak bekritiseerd omdat zij voornamelijk bezig is fondsen binnen te halen voor de eigen organisatie. Veel VN-organisaties staan daarom wantrouwend tegenover UNDP en weigeren zich te laten coördineren door deze organisatie. Dit kan problemen creëren voor de effectiviteit van een MDTF onder beheer van UNDP.

Met betrekking tot het financieel management geldt dat zowel de VN als de Wereldbank goede en transparante systemen hebben. Het verschil is dat de VN in postconflict situaties veelal directe implementaties zal uitvoeren en daarmee de middelen via haar eigen systemen direct zal toepassen: eigen aanbesteding, *in-house* accountancy en *auditing*, waarmee de VN volledig in staat is verantwoording af te leggen. De Wereldbank daarentegen zal de middelen als *on-budget support* kanaliseren via de nationale publieke sector, daarmee bijdragend aan het opbouwen van lange termijn capaciteiten, controle systemen, etc. Deze capaciteitsopbouw wordt door de nationale overheden gezien als een aanmerkelijke en zeer gewaardeerde toegevoegde waarde wanneer de Bank als beheerder van de fondsen optreedt. In contexten waar de nationale overheid een zeer lage capaciteit heeft wordt deze meerwaarde echter gecompenseerd door de mate waarin de VN flexibel en snel kan optreden.

¹⁰ Ball et al. 2004.

Andere actoren kunnen in theorie ook als beheerder optreden: nationale overheden, regionale ontwikkelingsbanken of private organisaties. Echter, in praktijk is dit (nog) niet het geval geweest. Het ontbreekt de nationale autoriteiten in postconflict situaties doorgaans aan politieke wil en capaciteit om prioriteiten te stellen en middelen op een verantwoordelijke wijze te beheren. Regionale ontwikkelingsbanken zouden tegen dezelfde beperkingen aanlopen als de Wereldbank, en de keuze een private organisatie in te zetten als beheerder van een MDTF is eveneens problematisch, gedeeltelijk omdat de commerciële belangen kunnen botsen met de politieke belangen in een postconflict situatie, maar voornamelijk omdat dergelijke organisaties vanuit politiek oogpunt minder acceptabel zijn voor betrokken actoren.

3.2.2. Bestuursstructuur

De kern van een MDTF-bestuur wordt gevormd door een Raad en een Managementcommissie, eventueel aangevuld met een Projectcommissie. Dit bestuur wordt ondersteund door een MDTF-secretariaat.

De Raad van een MDTF wordt gevormd door vertegenwoordigers van de nationale autoriteiten, donoren en de beheerder van het fonds. Voor wat betreft de donorvertegenwoordiging in de Raad geldt dat in sommige gevallen een 'drempel' is ingesteld voor deelname: alleen donoren die meer bijdragen dan een tevoren vastgesteld bedrag, mogen deelnemen. In andere gevallen geldt dat alle donoren die bijdragen mogen deelnemen, en dat ook donoren die niet bijdragen aan een MDTF, maar wel actief zijn in het betrokken land, mogen deelnemen (in sommige gevallen als observant).

De Raad stelt het algemeen beleid van de MDTF vast, alsmede de algemene richtlijnen. In situaties waar de nationale autoriteiten sterk genoeg zijn om het leiderschap in handen te nemen, volgt de Raad de plannen die door de autoriteiten worden uitgezet en stelt de MDTF-respons op ten aanzien van deze plannen. In situaties waar de nationale autoriteiten niet sterk genoeg zijn, moet de Raad van een MDTF een sterkere rol spelen in termen van het vaststellen van prioriteiten en het identificeren van mogelijke instrumenten om de vastgestelde noden te lenigen. De Raad moet dan evenwel tegelijkertijd werken aan het versterken van de nationale autoriteiten en het leiderschap aan hen overdragen zodra dit mogelijk is.

De Raad kan geconfronteerd worden met verdergaande taken. Met betrekking tot de nationale beleidsdialogue kan de Raad een faciliterende rol spelen. Door als donoren op gecoördineerde wijze een dialoog aan te gaan, kan tegenwicht worden geboden aan een overheid die onvoldoende capaciteit heeft om eigen prioriteiten te stellen, zoals bijvoorbeeld het geval in Zuid Soedan. In

principe zou deze beleidsdialoog buiten de MDTF-structuren moeten plaatsvinden, omdat deze meer actoren zou moeten omvatten dan diegenen die betrokken zijn bij een MDTF. Echter, in veel gevallen is een MDTF het enige forum waar gestructureerde gedachte-uitwisseling tussen een nieuwe overheid en de internationale gemeenschap mogelijk is. Een MDTF biedt in dergelijke gevallen een forum voor politieke dialoog. Ook hier geldt dat een MDTF deze functie wel voor een tijd op zich kan nemen, maar dat het de voorkeur verdient een MDTF niet te overladen met extra functies. Met elke extra functie wordt de Raad van een MDTF minder doelgericht en efficiënt. Daarnaast zijn aan extra functies kosten verbonden die de donorgemeenschap op zich moet willen nemen.

De Managementcommissie van een MDTF beslist over de allocatie van de middelen, alsmede over de structuur en de financiering van een MDTF-portfolio. De Commissie neemt met andere woorden formele besluiten en moet daarom onderscheid maken tussen leden met stemrecht en leden zonder stemrecht. Normaal gesproken hebben alleen die donoren die bijdragen aan een MDTF stemrecht. In toenemende mate krijgen ook nationale autoriteiten stemrechten, maar dit is in nog lang niet alle MDTF's het geval.

Een punt van discussie is in hoeverre de donoren vertegenwoordigd moeten (willen) zijn in de Managementcommissie. Gesteld wordt dat deelname aan de Managementcommissie tegenstrijdig is aan de kern van een MDTF, namelijk dat donoren fondsen overhevelen naar een organisatie die deze voor hen beheert. Donoren zouden alleen op de grote lijn moeten sturen, via de beleidsdialoog die plaatsvindt in de Raad. Deelname aan de Managementcommissie vereist alsnog veel inzet van de donoren, en daarmee van capaciteit die ze vaak ontberen in postconflict situaties. Daarbij kan deelname als een signaal van wantrouwen worden gezien naar de beherende organisatie. Donoren zouden bereid moeten zijn een deel van de zeggenschap uit handen te geven, om ondermijning van de efficiëntie en effectiviteit van een MDTF te voorkomen. Dit houdt tevens in dat donoren af moeten zien van het oormerken van hun fondsen, aangezien zij daarmee in sterke mate sturing geven aan de allocatie van middelen, zonder dat zij uitvoerende verantwoordelijkheid hebben.

De complexe context van postconflict situaties vereist dat het bestuur van een MDTF (i.e. de Raad en de Managementcommissie) constant rekening houdt met de uitkomsten van conflictanalyses en andere informatie, en deze meeneemt in het besluitvormingsproces. Dit vereist actieve inzet en betrokkenheid van donoren, hetgeen veel tijd kan kosten. Een veelgehoorde klacht is dat donoren niet voldoende capaciteit vrijmaken voor hun inhoudelijke bijdragen aan een MDTF. Tegelijkertijd geldt dat donoren die sterk betrokken zijn bij een MDTF dikwijls bilaterale belangen inbrengen in een MDTF. Dergelijke trade-offs tussen individuele donorbelangen en de gezamenlijk inzet dienen te worden besproken in het licht van de urgentie van de zaak.

Bij die MDTF's waar projecten werden gefinancierd, is veel tijd verspild aan het bespreken en goedkeuren van individuele projectvoorstellen. Door een Projectcommissie in te stellen kunnen projectvoorstellen in kleinere, technische groepen worden besproken, die bijeen kunnen worden geroepen wanneer dat nodig is. Om het bestuursstelsel van een MDTF goed te laten lopen, dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt over de mate waarin de Managementcommissie vragen kan stellen over de bevindingen en aanbevelingen van de Projectcommissie. De basisstructuur, selectiecriteria en stappen in de projectcyclus moeten zijn uitgewerkt in een Operationeel Handboek, opdat planning, beoordeling en monitoring zo transparant mogelijk zal zijn.

Voor MDTF-secretariaten geldt ten slotte dat het van groot belang is dat de beheerder van een fonds het secretariaat zo snel mogelijk bezet met ervaren krachten om de eerste fasen van het MDTF-proces zo efficiënt en effectief mogelijk te laten verlopen. De Wereldbank maakt hierbij doorgaans gebruik van een combinatie van eigen staf en extern gerekruteerde staf, omdat de Bank onvoldoende permanente staf op veldniveau heeft om secretariaten volledig te bezetten. Daar komt bij dat de staf die de secretariaten bezet doorgaans geen of onvoldoende kennis bezit met betrekking tot de regels en procedures van de Bank voor inzet in postconflict situaties. Een en ander heeft gevolgen gehad voor de snelheid waarmee de secretariaten werden opgezet, en de kennis die bij de staf aanwezig was met betrekking tot het managen van een MDTF – specifiek met betrekking tot de eerste fase van een MDTF (opstellen van juridische overeenkomsten, beleidsplannen, conflict analyses, etc.). Daar waar de Bank reeds aanwezig was op veldniveau, zoals bijvoorbeeld in Indonesië, hebben deze problemen minder gespeeld. Voor de VN hebben dergelijke problemen doorgaans niet gespeeld, aangezien de VN als gedecentraliseerd operationeel stelsel sterk gericht is op aanwezigheid op veldniveau, en daardoor kantoren en permanente staf in vrijwel alle landen heeft. Daarnaast is het VN personeelsbeleid sterk gericht op het opbouwen van kennis en expertise met betrekking tot hoge risicosituaties.

Een recente studie van de Wereldbank geeft aan dat de huidige aanwezigheid op veldniveau van de Bank niet in lijn is met de toenemende prioriteit die wordt gegeven aan fragiele staten¹¹. Effectieve aanwezigheid op veldniveau en uitgebreide landenkennis zijn van groot belang in de moeilijke context van een fragiele staat, om in staat te zijn een sterke dialoog aan te gaan met de nationale overheid, om capaciteit op te kunnen bouwen, donorcoördinatie te bewerkstelligen en om financiële en reputatie risico's te mitigeren. Het personeels- en beloningsbeleid van de Bank is niet gericht op werken in postconflict situaties. Om carrière te maken binnen de Bank is het van belang om resultaten te boeken; iets waar postconflict situaties zich op korte termijn niet voor lenen. Daarnaast heeft de Wereldbank geen *roster* van experts die kunnen worden ingezet in hoge risicosituaties, zoals de VN

¹¹ *Strengthening the World Bank's Rapid Response and Long-term Engagement in Fragile States*; SECM 2007-0018.

dat wel heeft. De Wereldbank is zich in toenemende mate bewust van deze tekortkomingen en heeft plannen opgesteld om dit te veranderen¹².

Het is geen goed risicomanagement om de personeelskosten van het begin af aan zo laag mogelijk te houden. Het is beter om de personeelskosten terug te brengen wanneer alle taken binnen een MDTF zijn gestandaardiseerd en wanneer de processen goed lopen. De donoren hebben aangegeven dat zij bereid zijn meer bij te dragen voor additionele diensten van het secretariaat, zolang deze maar duidelijk zijn gedefinieerd en onderling afgesproken.

3.2.3. Kanalen voor financiering

De Scanteam review identificeert verschillende kanalen waarlangs MDTF-bijdragen worden weggezet:

- 1) *On-budget budget support*. Dit is het meest simpele kanaal, waar fondsen rechtstreeks naar het ontvangende Ministerie van Financiën worden overgemaakt. Voorwaarde is dat de nationale autoriteiten een ontwikkelingsplan hebben opgesteld dat door de donoren gesteund wordt, zodat de hulp in lijn is met de *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. De Bank heeft in deze gevallen meerwaarde als beheerder, aangezien dit een bekende modaliteit is voor normale Bank leningen. Daar waar sprake was van *budget support* heeft de goedkeuring en uitkering van fondsen doorgaans aanmerkelijk snel plaatsgevonden.
- 2) *Off-budget budget support*. In deze situaties financiert de beherende organisatie directe overheidsuitgaven door gebruik te maken van haar eigen administratieve systemen. Voorbeelden van dergelijke constructies zijn het AIAF in Afghanistan en het CBTF in Soedan, waar fondsen worden ingezet voor kernuitgaven van de publieke sector, zoals salarissen van ambtenaren, daar waar de normale publieke instrumenten deze uitgaven nog niet kunnen doen. In deze gevallen heeft de VN meerwaarde als beheerder, aangezien de VN in staat is om direct projecten uit te voeren door gebruik te maken van de eigen organisatie en eigen procedures, personeel en infrastructuur op veldniveau.
- 3) *On-budget project support*. In deze situaties worden fondsen beschikbaar gesteld aan de nationale autoriteiten voor het uitvoeren van tevoren vastgestelde projecten, welke dienen te worden geïmplementeerd door de overheid of onder de verantwoordelijkheid van een overheidsorganisatie. De projecten dienen ingepast te worden in de systemen en procedures van de overheid, hetgeen in sommige gevallen heeft geleid tot ernstige vertraging van de goedkeuringsprocedures. Zowel de VN als de Wereldbank kan deze modaliteit goed toepassen.

¹² Deze plannen zijn in de Board vergadering van februari 2007 besproken en worden momenteel door de Bank uitgevoerd.

4) *Off-budget project support*: Deze steun wordt niet via de publieke sector gekanaliseerd, maar wordt doorgaans direct naar non-publieke entiteiten gekanaliseerd, die projecten direct implementeren: NGO's, civil society organisaties, VN-organisaties, etc. In deze gevallen vormt de mogelijkheid voor de beheerder om goed financieel management te verzekeren het grootste struikelblok. Zeker wanneer projecten worden uitgevoerd door organisaties die niet eerder met de beheerder hebben samengewerkt, ontstaan vertragingen doordat zij moeite hebben te voldoen aan de eisen die gesteld worden aan projectvoorstellen, et cetera. De VN heeft in deze gevallen een meerwaarde als beheerder van de fondsen, gelet op de mogelijkheden voor de VN om projecten direct te implementeren en gelet op de bestaande kaderovereenkomsten die de VN heeft met andere implementerende organisaties. Hierbij bestaat wel een risico van belangenverstrengeling, wanneer de VN tegelijk beheerder en uitvoerder is.

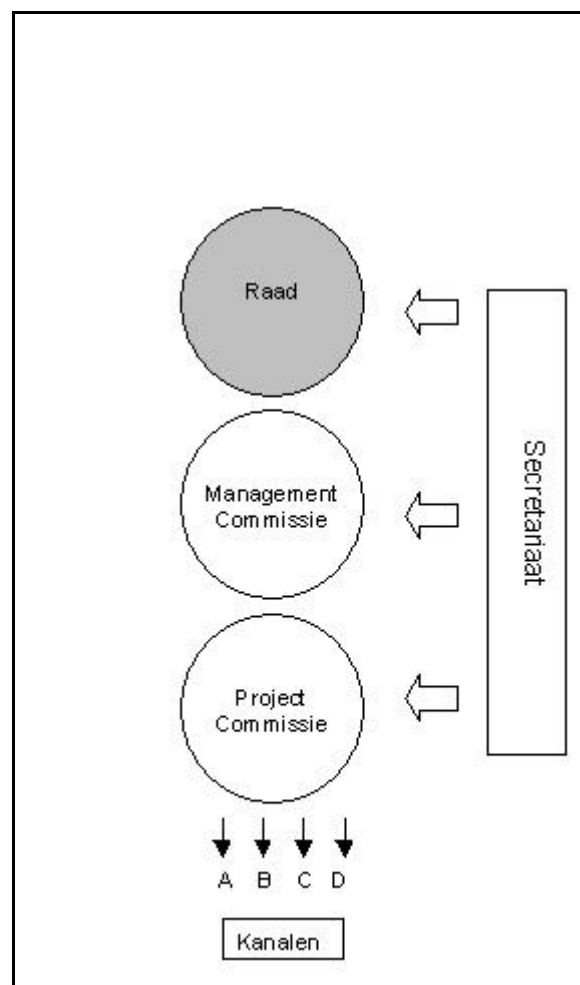
5) *Off-budget project support via een Partnership Agreement*: Onder MDTF's die beheerd worden door de Bank is in een aantal gevallen gebruik gemaakt van een *Partnership Agreement*. Binnen deze modaliteit blijft de Bank als beheerder van het fonds verantwoordelijk voor algemene monitoring en legt de VN in zekere zin verantwoording af aan de Bank. Dit botst op twee punten. Ten eerste zijn VN-organisaties inter-gouvernementele organisaties die alleen verantwoording afleggen naar hun eigen bestuur en in principe niet ter verantwoording kunnen worden geroepen door een externe organisatie als de Wereldbank. Daarnaast ziet de VN zichzelf liever niet als subcontractor van de Bank. Deze modaliteit brengt extra transactiekosten met zich mee.

6) *Fiscal Agency Agreements*: Deze modaliteit wordt ingezet wanneer een donor fondsen wil kanaliseren via een MDTF voor activiteiten die niet door de MDTF zelf kunnen worden uitgevoerd. De fondsen en de verantwoordelijkheid daarvoor worden overgeheveld naar een andere organisatie, die ook het beheer voert. Het enige voorbeeld tot nu toe betreft het LOTFA in Afghanistan, waar de Bank als beheerder van de fondsen vanuit haar mandaat geen fondsen mag overmaken ten gunste van politie en de veiligheidssector.

Individuele MDTF's gebruiken doorgaans meerdere kanalen tegelijk. Het ARTF Afghanistan levert bijvoorbeeld budget support, *on-budget* project financiering en maakt gebruik van een *Fiscal Agency Agreement* met de UNDP, waar de Bank middelen geoormerkt voor het LOTFA rechtstreeks doorsluisst naar UNDP. Uit de review blijkt dat de kern van effectiviteit van een MDTF niet zozeer ligt in het feit welke noden geadresseerd worden, maar via welke financieringsconstructie dit wordt gedaan. Het gaat met andere woorden om de juiste combinatie van financieringsconstructies, gericht op de mogelijkheden die de context biedt.

3.2.4. Fondsstructuur

Gelet op het feit dat de VN en de Wereldbank in bepaalde situaties een meerwaarde ten opzichte van elkaar hebben als beheerder van een MDTF, i.e. de VN als beheerder wanneer het leveren van basisvoorzieningen en het creëren van vredesdividend het doel van een MDTF is, tegenover de Bank als beheerder wanneer een MDTF een meer lange termijn perspectief voor ogen heeft met als belangrijkste component wederopbouw van de staat, gaan stemmen op om twee fondsen naast elkaar te laten opereren, zoals bijvoorbeeld in Irak het geval is.



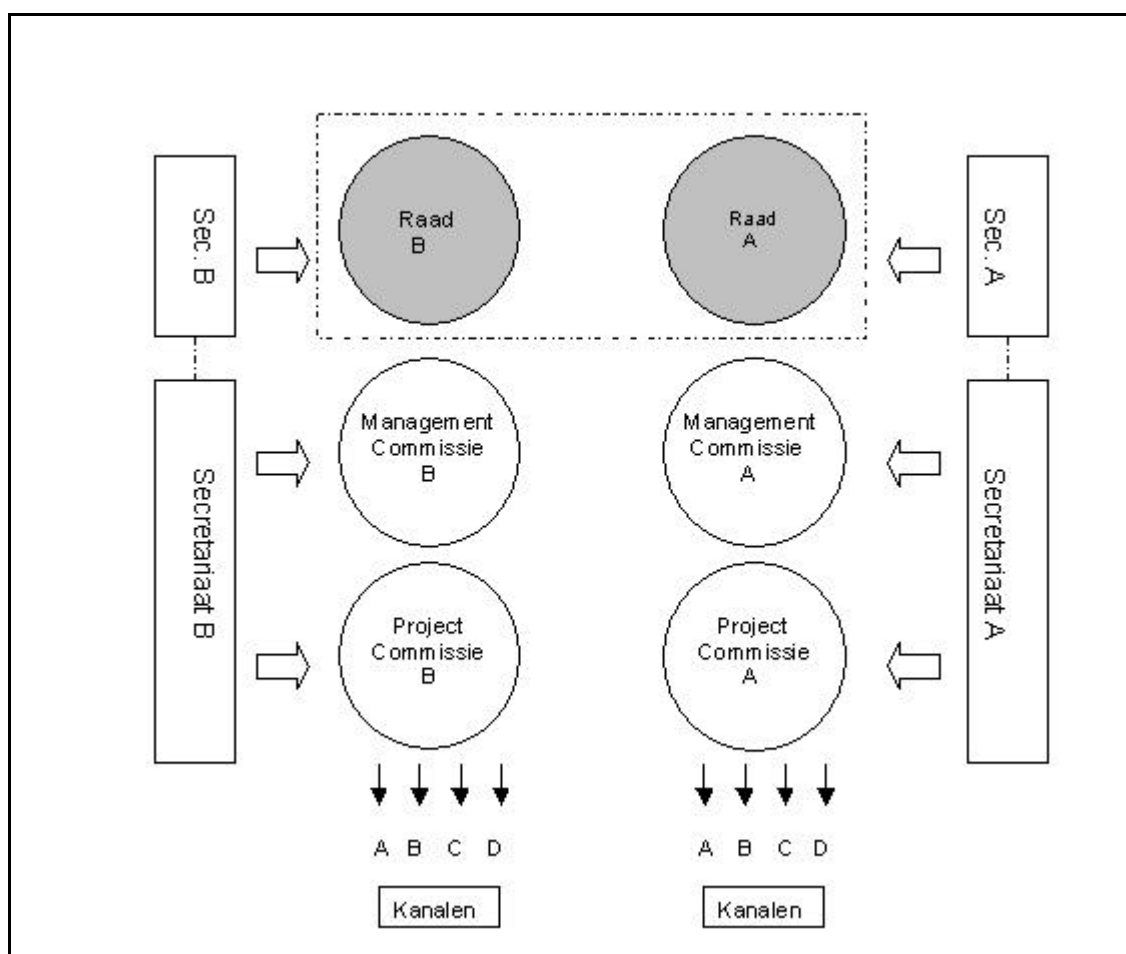
Figuur 1 – Unified Fund Model¹³

De review schetst twee modellen voor een MDTF-structuur: het *Unified Fund Model* en het *Two Fund Model*. De structuur van het *Unified Fund Model* (zie figuur 1) is het eenvoudigst – er is één set van regels die van toepassing is op zowel beleidsontwikkeling als de allocatie van fondsen. Het Secretariaat wordt gemanaged door de Beheerder, en verleent diensten aan alle componenten van

¹³ Scanteam review, p.112.

een MDTF (Raad, Managementcommissie en Projectcommissie). Indien de Beheerder ook nog volledige financiële verantwoordelijkheid heeft voor de uitkering van fondsen, dan maakt dit het management aanzienlijk makkelijker. Indien alle financiering dan ook nog budget support behelst, dan zou dit de laagst mogelijke transactiekosten opleveren. Wanneer meerdere kanalen worden ingezet voor de distributie van de fondsen, dan stijgen de transactiekosten en wordt het management gecompliceerder.

In het *Two Fund Model* (zie figuur 2) bestaan twee fondsen naast elkaar, elk beheerd door een eigen organisatie, zoals het geval is in Irak, waar een fonds beheerd wordt door de Wereldbank en een fonds beheerd wordt door UNDP namens UNDG. Beide organisaties passen hun eigen regels en procedures toe binnen de fondsen, waarmee dit model de hoogste efficiëntie binnen de fondsen verzekert (daar waar de organisaties hun eigen regels kunnen toepassen). Een *Two Fund Model* kent een gedeelde beleidsstructuur (Raad) om optimale afstemming tussen de beide fondsen te bewerkstelligen.



Figuur 2 – Two Fund Model¹⁴

¹⁴ Scanteam review, p.113.

Binnen de donorgemeenschap is momenteel een discussie gaande welk model te prefereren. Een eerste vraag die gesteld moet worden is of het rationeler is om één fonds te hebben met gebruikmaking van meerdere kanalen, of twee fondsen, waarbij beide minder en wellicht elkaar aanvullende kanalen gebruikt worden – e.g. waarbij de Wereldbank *on-budget* modaliteiten gebruikt en de VN *off-budget* modaliteiten. Het antwoord op deze vraag hangt grotendeels af van de doelstelling(en) van het fonds. Wanneer alle drie de categorieën noden (basisvoorzieningen, investering in infrastructuur en (weder)opbouw van de staat) dienen te worden geadresseerd, dan lijkt het voor de hand te liggen om de comparatieve voordelen van de VN en de Bank ten opzichte van elkaar te gebruiken en twee fondsen in te stellen, elk met eigen doelstellingen. Sommigen binnen de VN zijn hier echter op tegen, omdat zij niet in een rol willen worden gedrukt waarin zij geacht worden alleen basisvoorzieningen te leveren. Zij zien ook een rol voor de VN met betrekking tot de andere twee categorieën noden.

Ten tweede geldt het efficiëntievraagstuk: In hoeverre is het bestaan van twee fondsen naast elkaar efficiënt? Beide fondsen hebben een eigen Management- en Projectcommissie nodig, alsmede een eigen secretariaat. Deze dubbele structuur brengt natuurlijk extra kosten met zich mee. Daarnaast vereist een dubbele structuur extra inzet van de donoren, aangezien er twee fondsen zijn waarvoor donoren geacht worden inhoudelijke input te leveren. Een mogelijkheid om effectiviteit te bereiken is via gedeelde beleidscoördinatie, ofwel via een gedeelde Raad in plaats van twee zelfstandige Raden. Echter, een Raad die twee fondsen coördineert vereist een eigen secretariaat hetgeen additionele kosten met zich meebrengt. Daarnaast betekent het dat de beheerders met twee rapportagelijnen te maken hebben: naar het eigen management op hoofdkantoonniveau en naar de Raad.

Een derde set vragen rondom het *Two Fund Model* heeft betrekking op de externe kosten. Ten eerste heeft de nationale overheid in het geval van twee fondsen te maken heeft met twee sets van administratieve procedures. Tevens is het mogelijk dat twee fondsen met elkaar concurreren voor de beschikbare donorfinanciering. Een tegenargument is echter dat twee fondsen wellicht in staat zijn om meer aandacht en daarmee financiering te trekken dan een enkel fonds.

Een laatste issue met betrekking tot het *Two Fund Model* betreft de politieke achtergrond van een structuurkeuze. In Irak bijvoorbeeld, is de keuze voor twee fondsen voortgekomen uit de wens van de nationale overheid om zowel de VN als de Bank bij de wederopbouw te betrekken, alsmede de wens van de donoren om beide kanalen ter beschikking te hebben. In postconflict situaties is het hebben van meerdere betrouwbare kanalen een goede wijze van risicospreiding.

De optimale MDTF structuur hangt af van de situatie waarin een MDTF wordt opgezet. Factoren die in overweging moeten worden genomen zijn o.a. de totale transactiekosten verbonden aan de alternatieve modellen; de verdeling van de transactiekosten over de betrokken actoren; het verwachte doel en de rol van een MDTF en de kanalen die gebruikt zullen worden; de mate waarin de alternatieve modellen de verwachte risico's managen; en de mate van complexiteit van de algemene institutionele overeenkomsten – kunnen simpele antwoorden worden gevonden voor het coördineren van twee MDTF's? Een eerste noodzakelijke stap in deze is het bereiken van een standaardovereenkomst tussen de Wereldbank en de VN voor hun inzet in postconflict situaties. In lijn met deze gedachte zijn beide organisaties momenteel in overleg over de zogeheten *Financial Management Framework Agreement*.

3.3. Scenario's en MDTF-modellen

Door de vier kernelementen voor het ontwerp van een MDTF te gebruiken als bouwblokken, kunnen verschillende MDTF-modellen worden gevormd. De Scanteam review hanteert een sterkte- en zwakteanalyse van de modellen om vast te stellen in hoeverre deze modellen van toepassing zijn op de situatie waarin ze worden ingezet.

Budget support modellen

De simpelste modellen zijn die modellen waar alle financiering *budget support* is. Dit vereist een *Unified Fund* met een simpele tweelaags-bestuursstructuur bestaande uit een Raad en een Managementcommissie. Wanneer de steun *on-budget* is, dan ligt het voor de hand om de Wereldbank als beheerder aan te wijzen. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij het *Public Financial Reform Trust Fund* in West Bank en Gaza. Wanneer de steun *off-budget* is, dan heeft de VN zich bewezen als beste beheerder, omdat de administratieve systemen van de VN directe betalingen en aanbestedingsdiensten kunnen leveren. Dergelijke situaties zullen zich echter niet vaak voordoen, alleen wanneer een compleet nieuwe administratie wordt opgezet en waar nog geen instrumenten zijn voor betaling van salarissen en het aanbesteden van projecten. Het betreft in dat geval altijd korte termijn activiteiten, zoals bijvoorbeeld het geval was bij het AIAF dat voorafging aan het ARTF in Afghanistan.

Projectfinancieringsmodel I – On-budget financiering

On-budget projectfinanciering veronderstelt dat de nationale autoriteiten voldoende legitimiteit en capaciteit hebben om hun plannen en prioriteiten door donoren te laten accepteren, en om de activiteiten door de kanalen van de publieke sector systemen te leiden. Hiertoe moet een derde laag aan de structuur van een MDTF model worden toegevoegd, namelijk de Projectcommissie.

Als alle fondsen bestemd zijn voor *on-budget* projecten, dan is een *Unified Fund* met een enkele beheerder de beste keuze. Een dergelijk model zou ook de transactiekosten voor donoren verlagen, alsmede een maximale consistentie en coherentie verzekeren van de allocatie van middelen. Het succes van *on-budget* projectfinanciering staat of valt met de mate waarin de overheid in staat is om een goede planning op te stellen, implementatie (direct of indirect) te bewerkstelligen en resultaten te monitoren. Als de overheid hier geen capaciteit voor heeft moeten donoren (i) besluiten of *on-budget* financiering de gewenste optie is, en (ii) als dit de gewenste optie is, bezien hoe de benodigde capaciteit kan worden ontwikkeld. Met name wanneer grotere sommen geld betrokken zijn en wanneer sectorbeleid deel zal gaan uitmaken van het ontwikkelingsproces, dan is de Bank de meest geschikte beheerder gebleken. Een voorbeeld van dit MDTF-model is het *Trust Fund for East Timor* (TFET).

Projectfinancieringsmodel II – Off-budget financiering

Dit model zou worden gekozen wanneer de nationale overheid niet in staat is om projectdiensten te leveren, of niet als geloofwaardig kanaal wordt gezien (bijvoorbeeld in een conflictsituatie waar een van de betrokken partijen geen middelen wil ontvangen via publieke kanalen, of wanneer de capaciteit simpelweg niet beschikbaar is).

Het is moeilijk een situatie voor te stellen waarin alle financiering *off-budget* projectfinanciering zal zijn. Dat zou betekenen de nationale autoriteit geen enkele legitimiteit heeft en dat donoren dus geen fondsen beschikbaar willen stellen via de publieke kanalen. De andere optie is dat er geen enkele capaciteit aanwezig is; een zogenaamde *failed of collapsed state*. Dan zou het met andere woorden gaan om een transitiefase, waar het doel is om zo snel mogelijk over te gaan tot het steunen van een legitieme overheid. In beide gevallen ligt het niet voor de hand om fondsen te poolen voor *off-budget* projectfinanciering.

Complexe modellen – Projectfinanciering on-budget en off-budget

Het ligt meer voor de hand dat zich een situatie voordoet waar een deel van de projectfinanciering *on-budget* is, en een deel *off-budget*. De reviews geven geen uitsluitsel over wat in dergelijke situaties het beste MDTF-model zou zijn. In het geval van het MDF Indonesië en het MDRP Grote Meren was bijvoorbeeld sprake van zowel *on-* als *off-budget* projectfinanciering, onder een *Unified Fund* met *Partner Agency* overeenkomsten. Dit is een administratief tijdrovende aanpak gebleken, waar de Bank een buitensporig deel van haar administratieve middelen heeft moeten inzetten om de *off-budget* projecten te beheren. In sommige gevallen prefereren de actoren wellicht twee verschillende fondsen met twee verschillende beheerders, omdat betrokkenen bij het conflict een beheerder over een

andere prefereren of omdat donoren een politieke uitdaging willen adresseren via een administratieve regeling.

In de meeste gevallen zal de plaatselijke politieke situatie uitmaken of *pooled funding* via een *Unified* of *Two Fund Model* moet worden geregeld. In een gewelddadige situatie wegen de extra kosten van een complex MDTF model op tegen de bijdrage die een MDTF kan leveren aan het stabiliseren van een situatie en het opbouwen van vrede. In dergelijke situaties zouden de politieke belangen boven de administratieve kosten belangen moeten gaan.

4. Conclusie

In conclusie kan gesteld worden dat MDTF's zeer bruikbaar zijn voor nationale overheden, donoren, multilaterale organisaties en nationale stakeholders. Ze bieden een mogelijkheid om fondsen te *poolen* die daardoor makkelijker beschikbaar zijn voor nationale programmering dan de meeste andere fondsen. MDTF's helpen risico's te beheersen en toegang tot informatie te maximaliseren, wat van strategisch belang is in een postconflict situatie. Ze kunnen een stem bieden aan een wijde reeks van actoren in een postconflict wederopbouw- en vredesproces. Een MDTF kan met andere woorden meer zijn dan slechts een financieringssysteem; het kan ook een instrument zijn om consensus te bouwen, informatie te delen en risico's te beheersen. Het belang van MDTF's gaat verder dan alleen hun omvang – welke doorgaans beperkt is; het gaat om het behalen van positieve neveneffecten die andere instrumenten niet kunnen bewerkstelligen.

Er gelden echter wel een aantal voorwaarden voor succesvolle inzet van een MDTF. Zo is het van belang dat bij het opzetten van een MDTF wordt uitgegaan van deze meerwaarde en daarmee de kracht van een MDTF. Voorkomen moet worden dat aan een MDTF extra taken en verantwoordelijkheden worden toegekend, die de effectiviteit en efficiëntie van het instrument aantasten. Dit hangt gedeeltelijk samen met het beheren van de verwachtingen die rondom een MDTF ontstaan, en daaraan gekoppeld het vaststellen van duidelijke doelstellingen voor een MDTF.

De overweging wel of niet een MDTF op te zetten in een postconflict situatie, zou onderdeel uit moeten maken van het PCNA-proces. Als gekozen wordt voor een MDTF, dan zou deze onderdeel moeten zijn van het PCNA Actieplan. Kern is dat inzicht wordt verkregen in de verschillende beschikbare kanalen en instrumenten voor financiering, en dat de meerwaarde van een MDTF ten opzichte van bestaande kanalen en instrumenten duidelijk is. De hier besproken reviews hebben zich voornamelijk gericht op het instrument MDTF en de procesmatige kant van inzet van dit instrument, en niet zozeer op de resultaten van de activiteiten die uit de verschillende MDTF's zijn gefinancierd. Het wordt door de reviews aanbevolen om, nu er steeds meer informatie met betrekking tot de resultaten van MDTF's beschikbaar komt o.a. uit *Mid-Term reviews*, een dergelijke resultaatanalyse uit te voeren. Deze zou zich moeten richten op twee vragen: 1) Hoe goed zijn de activiteiten uitgevoerd in vergelijking met gelijksoortige activiteiten die gefinancierd zijn via andere kanalen?; 2) Voor welke activiteiten geldt een comparatief voordeel voor financiering middels MDTF's?

Vooralsnog is de uitkomst van onderzoek dat het instrument MDTF niet zonder meer geschikt is voor het lenigen van de meest urgente nood in postconflict situaties, namelijk het op korte termijn voorzien

in de basisbehoeften van de lokale bevolking (en daarmee het creëren van vredesdividend en het opbouwen van legitimiteit van de (nieuwe) overheid). Bestaande MDTF's richten zich dan ook voornamelijk op de wederopbouw van de staat, zowel in termen van uitvoeringscapaciteit als in termen van institutionele ontwikkeling. Deze MDTF's bieden een meerwaarde ten opzichte van andere instrumenten wanneer het gaat om het opbouwen van kernfuncties van de overheid, specifiek via capaciteitsontwikkeling en bijbehorende technische assistentie.

Hiermee richten deze MDTF's zich op een belangrijke component van het wederopbouwproces. Onderzoek toont aan dat landen met een lage economische ontwikkeling en een zwak bestuur een hoog risico lopen om terug te vallen in gewapend conflict¹⁵. Zwakke overheids capaciteit kan een structurele oorzaak van conflict zijn, of van de tekortkomingen van een overheid om een conflict te beheersen zonder escalatie tot gewapend conflict. Tegelijkertijd draagt conflict bij aan de ondermijning van overheidsinstituties en trekt het middelen weg van productieve activiteiten zoals het leveren van basisvoorzieningen aan de bevolking. Hierdoor wordt een vicieuze cirkel gecreëerd. Internationale assistentie kan op een zeer effectieve wijze bijdragen aan het verminderen van het risico op hernieuwd conflict door bestuur te versterken en economische groei te bevorderen. Economische groei wordt beïnvloed door de kwaliteit van beleid, instituties en bestuursprocessen. Assistentie zou zich daarom moeten richten op het versterken van overheids capaciteit en het (her)opbouwen van overheidsinstituties. Deze analyse wordt onder meer onderschreven door de *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, en de *OESO/DAC Principles for Good Engagement in Fragile States*¹⁶. Langs deze zelfde lijn stelt een recente evaluatie van het *Low-Income Countries Under Stress* (LICUS) programma van de Wereldbank dat de internationale donorgemeenschap de neiging heeft zich in de fase die onmiddellijk volgt op de beëindiging van een conflict voornamelijk te richten op fysieke reconstructie. De evaluatie stelt dat, gelet op het feit dat de capaciteit om hulp effectief te gebruiken in postconflict landen laag is en het bestuur doorgaans zwak is, de donorgemeenschap zich eveneens vanaf dag één moet richten op de ontwikkeling van capaciteit en het versterken van het bestuur¹⁷.

De meest effectieve en efficiënte inzet van een MDTF is voor het opbouwen van overheids capaciteit, met een (middel)lange termijn perspectief en voornamelijk gericht op *on-budget* financiering, zowel via *budget support* als projectfinanciering, binnen een *Unified Fund Model*. Dit vereist een langdurige betrokkenheid van alle partijen, waarbij voor ogen moet worden gehouden dat het leerproces binnen een (nieuwe) overheid evengoed een product van het MDTF is. Dit vereist ook flexibiliteit; de omstandigheden in een postconflict situatie kunnen snel veranderen waardoor aanpassingen aan de structuur van een MDTF nodig kunnen zijn.

¹⁵ Collier et al. 2003.

¹⁶ Zie <http://www.oecd.org/dataoecd/59/55/34700989.pdf>.

¹⁷ World Bank's Independent Evaluation Group (2006).

De Wereldbank zal de meest geschikte beheerder van een dergelijk MDTF zijn. Dat wil echter niet zeggen dat de VN niet betrokken zal zijn, of alleen als uitvoerder zal optreden. Een belangrijke conclusie uit de hier besproken reviews is dat betrokkenheid van zowel de Wereldbank als de VN van cruciaal belang is voor het succes van een MDTF. Beide actoren dienen als strategische partners bij het wederopbouwproces betrokken te zijn. De VN zal daarom zitting moeten hebben in de Raad, om de beleidsdialoog zo compleet mogelijk te maken. Tevens kan de VN in veel gevallen een nuttige bijdrage leveren aan de wederopbouw van de overheid, door als inhoudelijke expert bij het wederopbouwproces betrokken te zijn. Zo kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de kennis en expertise aanwezig bij de FAO, wanneer een Ministerie van Landbouw wordt versterkt.

Om een dergelijke inzet zo effectief en efficiënt mogelijk te laten verlopen, is het belangrijk dat de VN en de Wereldbank zo snel mogelijk een standaardovereenkomst bereiken voor samenwerking bij hun inzet in postconflict situaties. Behalve dat voor het bereiken van een dergelijke overeenkomst de nodige juridische barrières dienen te worden beslecht, geldt een gespannen verstandhouding tussen beide organisaties als extra struikelblok¹⁸. De reviews stellen dat het van belang is om de nadruk te leggen op de gedeelde doelstellingen van armoedebestrijding, goed bestuur en duurzame ontwikkeling, en vanuit deze gedeelde doelstellingen op zoek te gaan naar de comparatieve voordelen van beide organisaties ten opzichte van elkaar. Dit betekent enerzijds uitgaan van de kracht van de VN om in de eerste 18 tot 24 maanden van een wederopbouwproces in de eerste noden te voorzien en bij te dragen aan de capaciteitsopbouw van de civil society, en anderzijds uitgaan van de kracht van de Wereldbank om op langere termijn bij te dragen aan de wederopbouw van de staat, zowel in termen van institutionele opbouw als capaciteitsopbouw. Deze beide processen dienen als regel elk een eigen financieringsmechanisme te hebben, maar zouden wel in een *Two Fund Model* kunnen worden samengebracht, met een gedeelde Raad voor de beleidsdialoog.

¹⁸ Met name VN medewerkers tonen gevoelens van rancune ten opzichte van de Wereldbank. Het wringt dat de Bank, die in tegenstelling tot de VN doorgaans niet aanwezig is ten tijde van een conflict, na afloop van een conflict directe onderhandelingen aangaat met de centrale overheid, zonder de VN daarbij te betrekken. Vervolgens worden tussen de Bank en de nationale autoriteiten afspraken gemaakt, die mogelijk bestaande afspraken met en programma's van de VN ongedaan maken. De VN wordt met andere woorden voor een voldongen feit gesteld.

5. Aanbevelingen voor donoren en vervolgactiviteiten

Op basis van de twee reviews en de aanvullende interviews, kunnen een aantal aanbevelingen en vervolgactiviteiten voor donoren, en specifiek voor het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken, worden geïdentificeerd.

5.1. Aanbevelingen voor donoren

MDTF versus andere kanalen

Om te beginnen is het nuttig inzicht te verkrijgen in de redenen waarom donoren hun fondsen wel of niet via een MDTF kanaliseren. Voor Nederland gelden twee belangrijke overwegingen om dit wel te doen: het kanaliseren van fondsen via een MDTF is in lijn met de Nederlandse inzet op coördinatie en harmonisatie (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*), en het overhevelen van fondsen naar het beheer van een andere organisatie ontziet de beperkte beheerscapaciteit van Nederland, zowel op hoofdkantoor- als op veldniveau. Dit inzicht is van belang om in te kunnen spelen op de verwachtingen van de verschillende donoren met betrekking tot de resultaten van een MDTF. Het Verenigd Koninkrijk heeft aangekondigd om, in navolging van de aanbeveling van het Scanteam review, een *donor mapping* uit te gaan voeren om deze inzichten te verkrijgen; Nederland zou dit initiatief actief moeten ondersteunen.

Het is van belang in ogenschouw te houden dat donoren in de praktijk bijna altijd meerdere kanalen gebruiken om hun fondsen ten gunste van een postconflict situatie in te zetten. MDTF's zijn slechts '*one tool in the toolbox*'. Het is niet realistisch te verwachten dat een instrument kan worden ontwikkeld dat alle noden tegelijkertijd aanpakt en alle verschillende financieringsvormen tegelijkertijd kanaliseert. Dit kan dan ook niet verwacht worden van een MDTF. Donoren dienen eerder te bezien hoe hun inzet van fondsen buiten MDTF's een duidelijke toegevoegde waarde heeft ten opzichte van fondsen die gekanaliseerd worden via een MDTF. Hierbij dient uit te worden gegaan van de toegevoegde waarde van een MDTF ten opzichte van bestaande kanalen en instrumenten die worden ingezet in een postconflict situatie. Vooralsnog lijkt de toegevoegde waarde van een MDTF te liggen in de lange termijn impact van een MDTF en de focus op de centrale overheid. Voor het knigen van eerste noden en het leveren van *quick impact* projecten bestaan immers al vele kanalen en instrumenten. Te denken valt onder andere aan de *Common Humanitarian Funds* van de VN, welke donoren eveneens de mogelijkheid bieden om hun fondsen te *poolen*, coördinatie en coherentie te bewerkstelligen, en risico's te beheersen. Voordeel van dit instrument is dat dit wel specifiek gericht is op directe implementatie en daarmee het leveren van *quick impact* projecten. Dit zou wel vereisen dat

donoren hun termijn voor humanitaire financiering oprekken, om ook de eerste fasen van reconstructie te omvatten (de zogenaamde humanitaire hulp plus). Tevens kan gedacht worden aan het VN *Peacebuilding Fund* en de bestaande VN *Work Plans* voor postconflict situaties onder beheer van de VN *Resident Co-ordinator* (UNDP).

Om beter inzicht in te krijgen in de meerwaarde van MDTF's ten opzichte van andere instrumenten die in postconflict situaties worden ingezet, alsmede om inzicht te krijgen in de wijze waarop MDTF's onderdeel kunnen uitmaken van een *comprehensive approach* voor postconflict wederopbouw, dient een resultaatanalyse van MDTF's te worden uitgevoerd. Deze zou door donoren – en dus ook door Nederland – geïnitieerd, dan wel actief ondersteund kunnen worden. Ook binnen het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken zou moeten worden gezien in hoeverre de bijdragen aan MDTF's afgestemd zijn met de inzet via andere kanalen. Hierbij zou met name aandacht moeten worden besteed aan de afstemming tussen humanitaire fondsen en wederopbouw fondsen.

Organisatie van kennis omtrent MDTF's

Aan een MDTF dienen duidelijke doelstellingen en prioriteiten te worden toegekend. Deze dienen idealiter ten tijde van het PCNA en het daaropvolgende *donor pledging* proces al te worden geïdentificeerd, wat inhoudt dat een dergelijk proces verder moet gaan dan alleen het maken van politieke statements. Bij de opzet van een nieuw MDTF dient gebruik te worden gemaakt van geleerde lessen met betrekking tot bestaande MDTF's (in termen van doelstellingen en prioriteiten, fondsbestuur en fondsstructuur, en de rollen voor de betrokken actoren). Hiertoe zouden de betrokken organisaties centrale kennisloketten moeten opzetten, die kunnen dienen als het institutionele geheugen van een organisatie op het terrein van MDTF's. De VN heeft inmiddels een dergelijk loket opgezet naar aanleiding van de uitkomsten van de UNDG Review, terwijl de Wereldbank zich momenteel midden in een dergelijk proces bevindt. Ook donoren zouden hun institutionele geheugen omtrent MDTF's beter moeten beheren en makkelijker toegankelijk moeten maken. Binnen het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken ontbreekt het momenteel aan een centraal aanspreekpunt met betrekking tot Nederlandse bijdragen aan MDTF's. Omdat er geen eenduidig beheer van dergelijke bijdragen bestaat (in sommige gevallen worden fondsen centraal, in andere gevallen decentraal beheerd; in sommige gevallen wordt de beleidsdialoog gevoerd door Den Haag, in andere gevallen door de Posten – afhankelijk van de capaciteit van de Posten), worden er geen overkoepelende lessen geleerd uit Nederlandse betrokkenheid bij MDTF's. Dit gebrek aan institutioneel geheugen zou moeten worden ondervangen door de MDTF-thematiek centraal toegankelijk te maken. Een dergelijke rol zou kunnen worden toebedeeld aan de afdeling Vredesopbouw en Goed Bestuur van de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV/VG).

Rol donoren in MDTF

Tijdens het *pledging* proces dienen donoren al duidelijk voor ogen te hebben welke rol zij willen gaan spelen in een MDTF. Indien zij een prominente rol voor zichzelf voorzien, dan dienen zij ervoor te zorgen dat er voldoende capaciteit wordt ingezet om deze rol waar te kunnen maken. In de Nederlandse praktijk is dikwijls het gebrek aan beheerscapaciteit voor postconflict situaties een knelpunt voor actieve betrokkenheid; daar waar het ambassades ontbreekt aan capaciteit (in termen van menskracht), richt de aandacht zich in eerste instantie begrijpelijkerwijs voornamelijk op het politieke proces. Indien een actieve, en effectieve en efficiënte inzet met betrekking tot een MDTF wordt nagestreefd, dient een juiste combinatie van politiek en thematisch inhoudelijk personeel te worden ingezet, en dient het budgethouderschap (zowel beleids- als beheersmatig) van de Nederlandse bijdrage aan de MDTF's overgeheveld te worden van het centrale naar het decentrale niveau.

De donorinzet dient zich voornamelijk te richten op de beleidsdialoog en het aansturen van een MDTF op grote lijnen via de Raad. Het is niet aan te raden om donoren zitting te laten nemen in de Managementcommissie van een MDTF. Hiermee wordt de essentie van een MDTF, namelijk het overdragen van het beheer van fondsen aan één externe organisatie om zo een effectieve en efficiënte inzet van middelen na te streven, onderuit gehaald. Inzet van donoren in de Managementcommissie vergt extra tijdsinspanning die donoren in postconflict situaties doorgaans niet waar kunnen maken, maakt een MDTF trager en logger in termen van besluitvorming en verhoogt het risico dat sommige donoren het instrument gaan gebruiken als een middel voor het uitoefenen van donorinvloed. Zeker gelet op de beperkte beheerscapaciteit binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, doet Nederland er goed aan in te zetten op een actieve inzet in de Raad en niet in de Managementcommissie.

Met betrekking tot de inzet in de Raad, en dus de (politieke) beleidsdialoog, geldt dat hier idealiter sprake dient te zijn van een structurele betrokkenheid op het juiste niveau. Voor de Nederlandse inzet in de *Donor Committee* van het IRTF (Irak) geldt bijvoorbeeld dat Nederland a) niet structureel deelneemt aan de overleggen, terwijl het daartoe wel gemachtigd is (financiële drempel voor deelname aan het overleg is gehaald); b) geen vaste vertegenwoordigers heeft in de commissie, waardoor aan de kant van de beheerders onduidelijkheid bestaat omtrent het Nederlandse aanspreekpunt voor het IRTF. In dit geval maakt Nederland niet optimaal gebruik van de mogelijkheid om de eigen bijdrage aan het fonds te sturen (immers, Nederland oormerkt haar bijdragen niet en heeft daarom alleen in het donoroverleg en de beleidsdialoog mogelijkheden voor sturing), noch van de mogelijkheid om de dialoog aan te gaan met andere donoren en de beheerders van de fondsen, noch van de mogelijkheid om een politieke dialoog aan te gaan met de nationale autoriteiten. Zeker wanneer een fonds wordt beheerd door de Wereldbank, dienen donoren zich bewust te zijn van hun

verantwoordelijkheid een beleidsdialoog aan te gaan; de Wereldbank wordt hierin immers beperkt vanuit haar gelimiteerde politieke mandaat.

Het is voor donoren van groot belang te realiseren dat een MDTF uiteindelijk geen overkoepelende coördinerende functie kan vervullen ten opzichte van postconflict wederopbouw, wanneer donoren tevens fondsen via bilaterale kanalen wegzetten. Een MDTF is in eerste instantie een instrument voor mobilisering en kanalisering van fondsen, hetgeen wordt belemmerd wanneer het wordt overbelast met extra functies.

Financiering van een MDTF

Uitgaande van de meest effectieve en efficiënte inzet van een MDTF, i.e. gericht op het opbouwen van overheids capaciteit met een (middel)lange termijn perspectief, is een langdurige en flexibele betrokkenheid van alle partijen vereist. Voor donoren betekent dit dat eveneens langdurige en flexibele financiering vereist is, welke in beginsel niet geormerkt wordt. Donoren moeten bereid zijn om meerjarige toezeggingen te doen, opdat plannen kunnen worden gemaakt en de risico's voor de beherende organisatie verkleind kunnen worden. In lijn met de Nederlandse beleidsnotitie 'Wederopbouw na gewapend conflict', waarin wordt onderkend dat wederopbouw een langdurig en moeizaam proces is, dient Nederland er zorg voor te dragen dat langdurige en flexibele financiering voor MDTF's beschikbaar is. Dit betekent bijvoorbeeld dat de huidige Nederlandse regelgeving, waar het niet mogelijk is om geld te storten in een fonds dat nog voldoende middelen in beheer heeft, dient te worden aangepast voor MDTF-bijdragen.

Tevens geldt dat capaciteitsontwikkeling en het leveren van technische assistentie managementintensieve processen zijn, waaraan relatief hoge kosten zijn verbonden. Gekoppeld aan het feit dat MDTF's worden ingezet in hoogrisicosituaties, waarin de administratieve kosten hoger zijn dan in traditionele OS-situaties, geldt dat MDTF's relatief dure instrumenten zijn. Echter, wanneer deze bijdragen aan het bereiken van (politieke) stabiliteit in een postconflict situatie, dan zijn deze hoge kosten te verantwoorden.

Uit de reviews blijkt dat de vereisten voor verschillende donoren om bij te kunnen dragen aan een MDTF, alsmede de verwachtingen van donoren met betrekking tot de resultaten van een MDTF, complex en niet volledig bekend zijn. Het wordt aanbevolen dat een studie wordt uitgevoerd die in kaart kan brengen onder welke voorwaarden meer en meer voorspelbare financiering voor MDTF's verwacht kan worden. Hierbij zou specifiek in kaart moeten worden gebracht onder welke voorwaarden donoren bereid zijn om meer ongeormerkte fondsen bij te dragen. Deze studie zal onderdeel vormen van de *donor mapping* die het Verenigd Koninkrijk momenteel initieert.

Momenteel is de basis van donoren die bijdragen aan MDTF's vrij smal. Traditioneel zijn de meest loyale donoren de Noord-Atlantische landen (het VK, Nederland, de Nordics, Duitsland en Canada) en de EU. Donoren die niet bijdragen aan MDTF's, of met slechts een heel beperkt deel van hun fondsen, moeten door de betrokken donoren, inclusief Nederland, worden aangemoedigd om fondsen over te dragen aan MDTF's, ook om kennis en ervaring met MDTF's op te bouwen.

MDTF beheerders

De voornaamste reden om de VN of de Wereldbank te vragen MDTF's in postconflict situaties te beheren is hun vermogen en capaciteit om te werken in hoogrisicosituaties. De verdeling van de lasten dient echter te worden herzien. Met name de Wereldbank past standaarden en instrumenten toe die wellicht te veeleisend zijn voor de context waarin ze worden toegepast. De donoren zouden meer risico's moeten accepteren bij het toepassen van fondsen in postconflict situaties. Dit zou moeten worden opgenomen in een standaardovereenkomst tussen de donoren en de beheerder.

Uit de reviews blijkt dat een groot struikelblok bij het opzetten van de fondsen wordt gevormd door de noodzaak te komen tot juridische overeenkomsten tussen de beheerder van de fondsen en de donoren. Het is voor de beheerder – zij het de Wereldbank of de VN – noodzakelijk dat de overeenkomsten met de verschillende donoren gelijksoortige bewoordingen hebben. De Wereldbank en de VN maken hiertoe gebruik van standaard juridische overeenkomsten waarmee de donoren bekend zijn, maar waarvoor elke donor het recht heeft om een overeenkomst aan te passen in lijn met eigen regels en beleid. Opvallend is dat alle donoren de standaard VN overeenkomst met betrekking tot MDTF's, zoals deze is opgesteld in het kader van het VN *Iraq Trust Fund*, hebben ondertekend, evenals de recentelijk opgezette *Common Humanitarian Funds* (o.a. voor Soedan). Het *Trust Fund Operations Department* van de Wereldbank daarentegen ervaart dat donoren er in toenemende mate op staan dat hun specifieke eisen en voorwaarden in de juridische overeenkomsten worden opgenomen. Dit creëert aanzienlijk meer werk voor de juridische afdeling, en heeft dus gevolgen voor de tijdsplanning. Donoren, en dus ook Nederland, zouden daarom actief moeten meewerken aan het bereiken van een standaardovereenkomst voor kanalisering van fondsen naar MDTF's onder beheer van de Wereldbank.

Uitgaande van een MDTF gericht op het opbouwen van overheids capaciteit met een (middel)lange termijn perspectief, zal de Wereldbank de meest geschikte beheerder zijn. Donoren zullen de Bank, bijvoorbeeld middels inbreng in de *Board*, moeten ondersteunen in het proces van aanpassing dat is ingezet door de Bank om haar operationele beleid en procedures aanpassen aan het werken in postconflict situaties. Nederland zou hierbij actief gebruik kunnen maken van haar vertegenwoordigers bij de Wereldbank. Donoren zullen tevens moeten aandringen op de totstandkoming van een

standaardovereenkomst tussen de Wereldbank en de VN, middels de verdere uitwerking van de *Financial Management Framework Agreement*.

Daar waar gekozen wordt voor een *Two Fund Model*, of een *Unified Fund* onder beheer van de VN, moet de VN aandringen op minder oormerking van donorbijdragen. Donoren dienen hierop actief aan te dringen bij de VN en dienen tegelijkertijd af te zien van eigen eisen omtrent oormerking.

5.2. Vervolgactiviteiten

Op basis van het voorgaande zijn de volgende vervolgactiviteiten te identificeren voor het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken:

- Actief ondersteunen van het VK initiatief tot een *donor mapping* inzake inzet en betrokkenheid van donoren bij MDTF's in postconflict situaties;
- Op basis van de resultaten van de *donor mapping* een strategische lobby uitvoeren richting andere donoren die vooralsnog niet of minder actief betrokken zijn bij MDTF's in postconflict situaties, om zo de donorbasis te verbreden;
- Actief ondersteunen van een resultaatanalyse van MDTF's in postconflict situaties om meer inzicht te krijgen in de meerwaarde van MDTF's ten opzichte van andere instrumenten die in postconflict situaties worden ingezet, en de wijze waarop MDTF's onderdeel kunnen uitmaken van een *comprehensive approach* voor postconflict wederopbouw. Een dergelijke analyse kan wellicht worden uitgevoerd in samenwerking met de donoren betrokken bij de Scanteam review, i.e. Noorwegen, Canada en het VK;
- In kaart brengen van de aansluiting en afstemming van de Nederlandse financieringssystemen voor humanitaire- en wederopbouw hulp;
- Actief aandringen op standaardovereenkomst tussen de Wereldbank en de VN inzake hun inzet in postconflict situaties;
- Actief ondersteunen van de reorganisatieprocessen van de Wereldbank;
- Actief aandringen op terugdringen van mogelijkheden tot oormerking van fondsen onder beheer van de VN;
- Heroverwegen van eigen institutionele taakverdelingen in termen van beheer en capaciteitsinzet voor MDTF's in postconflict situaties, alsmede het identificeren van een centraal aanspreekpunt voor geleerde lessen omtrent Nederlandse inzet in MDTF's;
- Herzien van de regelgeving omtrent financiering van MDTF's, opdat langdurige en flexibele bijdragen kunnen worden gegarandeerd.

Annex 1 – Lijst van interviews

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Louise Anten	Hoofd afdeling Vredesopbouw en Goed Bestuur, Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV/VG)
Lisette den Breems	Beleidsmedewerker Task Force Soedan, Directie Sub-Sahara Afrika (TFS/DAF)
Liz Gaere	Hoofd Joint Donor Office (JDO), Juba, Soedan
Alex Gerbrandy	Eerste Secretaris Economische Afdeling, HMA Washington
Ruud van der Helm	Beleidsmedewerker afdeling Hulpmodaliteiten en Instrumentontwikkeling, Directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK/HI)
Marisia Pechaczek	Beleidsmedewerker Joint Donor Office (JDO), Juba, Soedan
Robert-Jan Sieben	Plv.Hoofd afdeling Internationale Financiële Instellingen, Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen (DVF/IF)
Michael Thijssen	Beleidsmedewerker afdeling Midden-Oosten, Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM/MO)
Jelte van Wieren	Plv.Hoofd afdeling Vredesopbouw en Goed Bestuur, Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV/VG)
Marit van Zomeren	Beleidsmedewerker afdeling Zuid-Oost Azië, Directie Azië en Oceanië (DAO/ZZ)

Verenigde Naties

Bisrat Aklilu	Executive Coordinator Multi Donor Trust Fund Office, Bureau for Resources and Strategic Partnerships, UNDG / UNDP (New York)
Johan Cels	Sr. Policy Advisor (Peace and Security), UNHCR (New York)
Paul Hulshoff	Sr. Programme Officer, Field Support & Inter-Agency Collaboration Section, UNICEF (New York)
Judith Karl	Policy Adviser, Crisis & Postconflict Cluster UNDGO / UNDP (New York)
David Lockwood	Deputy Assistant Administrator and Deputy Regional Director, Regional Bureau for Asia and the Pacific, UNDP (New York)
Jean-Claude Rogivue	Chief South and West Asia Division, Regional Bureau for Asia and the Pacific, UNDP (New York)
Stephane Vigie	Sr. Policy Advisor, Regional Bureau for Asia and the Pacific, UNDP (New York)

Wereldbank

Laura Bailey	Sr. Operations Specialist, Fragile States Group, Operations Policy and Country Services, The World Bank (Washington)
Niels Harild	Program Administrator, Post Conflict & Low Income Countries Under Stress (LICUS) Trust Funds, Social Development Department, The World Bank (Washington)
Kazuhide Kuroda	Sr. Social Development Specialist, Conflict Prevention & Reconstruction Unit, Social Development Department, The World Bank (Washington)
Greg Toulmin	Sr. Policy Officer, Trust Fund Policy Team, Trust Fund Operations Department, The World Bank (Washington)

Scanteam/Norway

Riselia Bezerra	Partner, Scanteam Analysts and Advisors (Norway)
Arne Disch	Senior Partner, Scanteam Analysts and Advisors (Norway)

Annex 2 – Bibliografie

Ball, Nicole and Luc van de Goor (2004), *Making Post-Conflict Reconstruction Work: Enhancing Effectiveness by Promoting Collaboration Between the World Bank and the UN System* (The Hague: Clingendael Institute)

Collier, Paul, Lani Elliot, Havard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, Nicholas Sambanis (2003), *Breaking the Conflict Trap ; Civil War and Development Policy* (Washington: World Bank and Oxford University Press)

Development Initiatives (2006), *Review of Trust Fund Mechanisms for Transition Financing, Phase 2 Report, 29 May 2006* (Somerset: Development Initiatives)

Scanteam/Norway (2007), *Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds, Final Report, February 2007* (Oslo: Norad)

World Bank's Independent Evaluation Group (2006), *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries under Stress* (Washington: World Bank)