

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2012

Nr. 6

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2011

Op 15 september jl. bracht een onafhankelijk comité advies uit over het financieel management en het toezicht daarop bij het Global Fund for Aids, TB and Malaria (GFATM). Dit comité was eerder dit jaar ingesteld, in reactie op signalen over fraude met geld van het GFATM op landenniveau. Op 26 september jl. heeft een extra bestuursvergadering plaatsgevonden, waar het advies is besproken.

Tijdens het AO over het GFATM van 16 maart jl. (Kamerstuk 32 500 V, nr. 163) heb ik u toegezegd alle rapporten over fraude aan u aan te bieden. Hoewel dit rapport geen nieuwe informatie over fraude bevat, wil ik de inhoud graag met u delen.

Globale inhoud advies¹

Het comité, dat werd voorgezeten door Gouverneur Michael O. Leavitt (voormalig Minister voor «Health and Human Services» in de VS) en Festus Mogae (voormalig president van Botswana), heeft zijn taak breed opgevat. Naast het directe toezicht op de financiën is ook gekeken naar hoe dit toezicht bestuurlijk is ingebed. Tevens is gekeken naar organisatorische aspecten die het gebruik van geld en middelen op landenniveau beïnvloeden.

Het rapport is kritisch maar opbouwend en geeft een evenwichtig beeld van behaalde successen en gesignaleerde knelpunten. Er worden significante aanbevelingen voor verbetering gedaan, die grotendeels aansluiten bij de al lopende hervormingsagenda.

Het comité heeft geen problemen geïdentificeerd die niet op orde gebracht kunnen worden. Het comité erkent dat de gedane investeringen en het innovatieve bedrijfsmodel niet enkel een forse bijdrage hebben geleverd aan de strijd tegen aids, tb en malaria, maar aan de gehele gezondheidssector in ontwikkelingslanden. Het comité stelt het GFATM

¹ Meer details over het advies vindt u in bijgevoegde samenvatting. Het volledige rapport is te lezen op <http://www.theglobalfund.org/en/highlevelpanel/>.

zelf dan ook niet ter discussie: «*its failure would bring tragic, cataclysmic consequences*».

– *Van «noodfonds» tot fonds voor duurzame reactie*

De belangrijkste aanbeveling is dat het fonds van karakter moet veranderen. Het comité is van mening dat de eerste opzet van het GFATM paste bij de behoefte van die tijd (2002): er moest snel op een dringend gezondheidsprobleem worden ingespeeld. De tijden zijn echter in meerdere opzichten veranderd: niet alleen is de situatie op landenniveau anders, ook het donorlandschap is veranderd. Er moet meer nadruk worden gelegd op «value for money» en resultaten.

– *Risico's niet mijden maar beheersen*

Het GFATM werkt in een zeer diverse groep landen, waaronder zeer fragiele staten en landen met hoog corruptierisico. Het comité erkent dat het GFATM niet zomaar risico's kan vermijden door geen fondsen meer beschikbaar te stellen: er staan te veel levens op het spel. Het is dan ook zaak om risico's zo goed mogelijk te beheersen door subsidies gedifferentieerd te benaderen, rekening houdend met de verschillende contexten. Dit kan door bijvoorbeeld te werken met risicoprofielen. Daarnaast moet er meer worden geïnvesteerd in heldere afspraken over verantwoordelijkheid tussen het GFATM en de uitvoerende organisaties op landenniveau.

Reactie Bestuur

Tijdens de extra bestuursvergadering van 26 september jl. werd brede steun voor het advies uitgesproken. Het secretariaat is gevraagd een invoeringsplan te ontwikkelen en dit voor 31 oktober aan het bestuur aan te bieden. De lopende hervormingsagenda moet hierin integraal verwerkt worden. Er wordt een coördinatiegroep ingesteld die de uitvoering van het invoeringsplan gaat monitoren, en over de voortgang rapporteert aan het bestuur.

Het bestuur heeft tevens besloten een aantal activiteiten per direct te willen laten uitvoeren. Zo moeten de Directeur en Inspecteur Generaal hun werkrelatie snel verbeteren en moet het toezicht op de financiën meer op basis van risico's worden uitgeoefend. Hiertoe dient onmiddellijk een risicomangement-strategie te worden ontwikkeld. Ook moet er bij de volgende bestuursvergadering worden gerapporteerd over interne reorganisaties en moet in het strategisch plan 2012–2016 een voorstel zijn opgenomen voor aangepaste subsidie-procedures.

Het bestuur heeft ook besloten de eigen werkwijze te herzien en de vier bestaande vaste commissies te vervangen door 3 nieuwe commissies:

- Commissie voor strategie, investeringen en impact;
- Commissie voor financiële en operationele uitvoering;
- Commissie voor toezicht en ethiek.

Opvallend hierbij is dat donoren een doorslaggevende stem krijgen in de commissie voor strategie, investeringen en impact en dat de commissie voor toezicht en ethiek een aantal onafhankelijke leden en een onafhankelijke voorzitter krijgt.

Ten slotte is besloten het beoordelingssysteem voor het functioneren van de Directeur en Inspecteur Generaal aan te scherpen. Tijdens de volgende bestuursvergadering kan dan een weloverwogen positie over hun functioneren worden ingenomen.

Standpunt

Ik ben zeer tevreden met de inhoud van het rapport en de uitkomst van de bestuursvergadering. Het is goed dat kritisch naar beheer is gekeken en problemen daarin zijn geïdentificeerd, maar dat tegelijkertijd concrete aanbevelingen zijn gedaan voor verbetering. Ik ben, samen met de gehele kiesgroep waar Nederland deel van uit maakt¹, van mening dat het advies een totaalpakket is en in zijn geheel moet worden doorgevoerd.

Nederland zal, in kiesgroep-verband, de eigen verantwoordelijkheid nemen en er op toezien dat er voldoende voortgang wordt gemaakt. Hierbij zal specifiek worden gelet op de bredere context waarin het GFATM opereert. Een goede samenwerking en afstemming met andere partners op het terrein van mondiale gezondheid, zoals de Wereldgezondheidsorganisatie, UNAIDS, UNFPA, GAVI en de Wereldbank, is hierbij onontbeerlijk.

Ik zie het advies als een ondersteuning van het reeds ingezette hervormingsbeleid, waaraan Nederland, individueel en binnen de kiesgroep, een belangrijke bijdrage heeft geleverd.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

¹ Nederland zit samen met Ierland, Noorwegen, Zweden, Denemarken en Luxemburg in een kiesgroep.

Samenvatting Eindrapport «High-Level Independent Review Panel on Fiduciary Controls and Oversight Mechanisms of the Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria»

Naast de algemene bevindingen zoals in de aanbiedingsbrief verwoord, heeft het comité gekeken naar de verschillende lagen van verantwoordelijkheid, te weten:

1. De Principal Recipient (PR).

De PR is de hoofdontvanger van een subsidie. Het comité signaleert dat zwakheden bij PRs te laat worden gesignaleerd. Hier moet meer aandacht voor komen tijdens de selectieprocedure. Ook is niet duidelijk hoe PRs verantwoording moeten afleggen over onderaannemers (subcontractors, SCs).

Speciale aandacht wordt in het rapport gegeven aan de rol van UNDP als PR. Het comité is van mening dat UNDP alleen tijdelijk PR zou moeten zijn en dat de samenwerking met het GFATM op het terrein van financieel toezicht nog verder moet worden versterkt. Ten slotte constateert het comité dat de inkoop en distributie van geneesmiddelen en hulpmiddelen zoals bednetten, verbeterd moeten worden.
2. De Country Coordinating Mechanism (CCM).

Het CCM is een belangrijk onderdeel van het GFATM-model: alle belanghebbenden op landenniveau vormen samen de «eigenaar» van een subsidie. Het comité geeft aan dat CCMs in veel landen een positieve prikkel hebben gegeven aan democratisering en goed bestuur. Toch wisselt het niveau van eigenaarschap nog fors per land en is er soms sprake van belangenverstremming. Ook is niet duidelijk welke rol de CCM speelt in het afleggen van verantwoording over de subsidie. Het comité adviseert om «country ownership» opnieuw te definiëren en rollen en verantwoordelijkheden van CCMs sterker vast te leggen.
3. Het Technical Review Panel (TRP) en aanvraagprocedure.

Het TRP brengt advies uit aan de Board over het al dan niet honoreren van een (door een CCM ingediende) aanvraag. Voorstellen worden in de praktijk vaak toegesneden op de vereisten van de TRP in plaats van op de behoeften van een land. Recente stappen om het proces te simplificeren worden toegejuicht. Wel is het comité van mening dat in de beginfase van de beoordeling meer gekeken moet worden naar risico's en prestaties van een land tot nu toe. Ook zouden middelen meer strategisch moeten worden toegekend: niet alleen vanuit het oogpunt van efficiency maar ook om het additionele karakter van het GFATM beter te waarborgen.
4. De Global Fund Board.

Het comité geeft aan dat de aanwezigheid van ontvangende partijen in het bestuur het soms moeilijk maakt lastige besluiten te nemen. Te vaak zijn de uitkomsten een compromis. Het comité stelt voor beter gebruik te maken van voorbereidende comités, zodat het bestuur zich kan concentreren op strategische discussies.
5. Het secretariaat.

Het comité signaleert dat de cultuur binnen het GFATM risicomijdend en hiërarchisch is. De organisatie is niet meer efficiënt en de verantwoordelijkheid ligt niet bij die mensen die het nodig hebben. De forse nadruk op snelheid van het afwickelen van subsidies heeft negatieve consequenties gehad voor de aandacht voor kwaliteit. De onlangs ingevoerde landenteams zijn een goede start, maar het concept kan verder worden doorgevoerd.
6. De Local Fund Agents (LFA).

LFAs zijn meestal accountants die namens het GFATM op landenniveau toezicht houden. De LFAs worden vaak gezien als een administratief noodzakelijke partner en worden niet optimaal gebruikt in het opsporen van misbruik van geld of middelen. De LFAs zouden zich

meer op specifieke risico's kunnen richten als ze daartoe de ruimte kregen en als ze meer zouden worden beschouwd als onderdeel van het totale toezichtapparaat.

7. Externe accountants.

Naast de LFA, moet iedere PR ook een eigen accountantscontrole laten uitvoeren. De kwaliteit van deze externe accountants wisselt per land en in de regel kijken ze niet naar uitgaven door Subcontractors. Ook wordt onvoldoende gekeken naar de relatie tussen de boekhouding en de inhoudelijke uitvoering (werkplan). Het comité maakt zich overigens wel zorgen over het grote aantal audits waaraan landen worden onderworpen en pleit voor meer efficiëntie op dit terrein.

8. Risicomanagement en het bureau van de Inspecteur General (OIG).

Het comité geeft aan dat in het verleden te veel nadruk lag op de eigen verantwoordelijkheid van landen, waardoor er onvoldoende aandacht was voor goed bestuur. Het comité constateert dat er al veel ten goede veranderd is, maar vindt een formele verandering naar bedrijfsmatig en operationeel risicomanagement noodzakelijk.

De OIG moet onafhankelijk van het secretariaat kunnen rapporteren maar is nadrukkelijk niet onafhankelijk van het bestuur. Dit leidt tot een natuurlijke spanning tussen de OIG en het secretariaat, waar professioneel mee moet worden omgegaan. Het comité constateert dat de OIG soms vertragend en ondiplomatiek werkt.

Aanbevelingen

De aanbevelingen van het comité zijn gegroepeerd langs de volgende uitgangspunten:

1. Ontwikkel van noodfonds tot fonds voor duurzame reactie.

De afgelopen jaren lag de nadruk van het fonds op een snelle reactie op een epidemie. Fraude is nooit acceptabel geweest, maar is in het verleden niet altijd voorkómen. Dat kan beter als gewerkt wordt aan duurzame relaties tussen alle relevante partijen. Vanuit het oogpunt van doeltreffendheid adviseert het comité om het toezicht te richten op recente subsidies.

2. Beheer het fonds op basis van een te ontwikkelen risicobeginsel.

Dit risicobeginsel moet worden toegepast op het bestaande subsidie portfolio. Daarnaast moet, in de context van dit risicobeginsel, ook opnieuw worden gedefinieerd wat wordt verstaan onder «country ownership». De nieuwe insteek van het GFATM, waarbij gewerkt wordt met aanvragen die voortvloeien uit het nationale gezondheidsbeleid (National Strategy Applications), wordt zeer verwelkomd. Het laat zien dat een goede interactie tussen het GFATM en land in de regel leidt tot betere verantwoordelijkheid op landenniveau.

3. Versterk het interne bestuur.

Het comité geeft aan dat de Board veel meer moet focussen op strategisch management van het fonds. Hierbij moet ook de verantwoordelijkheid voor moeilijke besluiten worden genomen, bijvoorbeeld over het toewijzen van schaarse middelen.

4. Stroomlijn het proces voor subsidie-toezeggingen.

Het comité stelt voor een tweetrapsproces voor subsidieaanvragen te hanteren, en de aanvragen gedifferentieerd te behandelen op basis van risicoprofielen.

5. Leg meer beslissingsbevoegdheid bij het middenmanagement.

Het secretariaat zou de eigen organisatie meer conform een risicostrategie moeten inrichten, waarbij meer verantwoordelijkheid bij Fund Portfolio Managers komt te liggen. De landenteams moeten worden versterkt, waarbij de interactie tussen Geneve en de landen (inclusief LFAs) kan verbeteren.

6. Neem de roep om resultaten serieus.
Het comité geeft aan dat er meer aandacht moet zijn voor resultaten («outcome») in plaats van voor interventies («output»), en voor kwaliteit in plaats van kwantiteit. Ten slotte moet de lopende hervormingsagenda bestendig worden.