

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2018

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2018

In het Algemeen Overleg Noodhulp van 6 maart jl. (Kamerstuk 32 605, nr. 215) en in mijn brief van 23 maart jl. over de uitkomsten van het interne onderzoek naar aanleiding van de misstanden in Haïti (Kamerstuk 34 775 XVII, nr. 57), heb ik uw Kamer toegezegd u nader te informeren over (1) de nieuwe afspraken met hulp- en ontwikkelingsorganisaties en (2) de voorgenomen aanscherping van procedures en subsidiekaders in het kader van de aanpak van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. In deze brief zal ik het aangepaste beleid schetsen en toelichten.

Daarnaast informeer ik u over (3) de recente vorderingen die op dit terrein gemaakt worden in samenwerking met andere donoren en in multilaterale fora, alsook (4) de doorwerking van de beschreven aanpak voor subsidie-ontvangende organisaties buiten de hulp- en ontwikkelingssector.

Seksuele intimidatie en machtsmisbruik zijn altijd en overal onacceptabel. Maar waar het mensen in kwetsbare omstandigheden zoals oorlog, armoede of noodsituaties betreft is het aangedane leed in zekere zin nog extra schrijnend. Het is daarom – en in het besef dat het voorkomen van nieuwe slachtoffers alleen kan slagen wanneer onderliggende patronen van gender- en machtsongelijkheid geadresseerd worden – dat voor alle maatregelen die thans in dit kader worden genomen de grootst mogelijke urgentie geldt.

De belangrijkste maatregelen die hieronder worden beschreven zijn:

- afspraken met de sector over o.a. onderlinge leertrajecten;
- introductie van een «humanitair paspoort» om te voorkomen dat veroordeelde personen elders weer aan de slag kunnen;
- versterkte rol voor toezichthouder Centraal Bureau Fondsenwerving;
- aanscherping van toetsingsprocedures en subsidiekaders;

- meldingsplicht voor vermoedens van ernstige (seksuele) misdragingen en andere vormen van grensoverschrijdend gedrag;
- apart meldpunt op het Ministerie van Buitenlandse Zaken;
- mogelijkheid om middelen geheel of gedeeltelijk terug te vorderen;
- gezamenlijke internationale agenda;
- vergelijkbaar beleid voor andere organisaties en het bedrijfsleven.

1. Gezamenlijk Actieplan Integriteit door de hulp- en ontwikkelingsorganisaties

Op 23 april jl. heb ik gesproken met een 50-tal vertegenwoordigers van hulp- en ontwikkelingsorganisaties en hun koepel- en certificeringsorganisaties (Partos, Samenwerkende Hulporganisaties/Giro 555, Dutch Relief Alliance, Centraal Bureau Fondsenwerving, Goede Doelen Nederland).

De bijeenkomst vormde de voorlopige afsluiting van een periode van intensief overleg tussen het ministerie en de sector over:

- a) de wijze waarop de organisaties ieder hun eigen verantwoordelijkheid voor de aanpak van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag nemen;
- b) hoe zij op een aantal concrete initiatieven gezamenlijk op zullen trekken.

De diverse acties, die aansluiten op de hieronder beschreven stappen vanuit het ministerie, zijn vastgelegd in een «integraal actieplan integriteit». Het gezamenlijke actieplan richt zich op preventie, signalering, handhaving en verantwoording op het gebied van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. Uitgangspunten hierbij zijn voortbouwen op wat er is en proportionaliteit en samenhang tussen de verschillende maatregelen.

Daarnaast is een belangrijk uitgangspunt dat het belang van het slachtoffer voorop staat (zie tevens onder «internationale aanpak»), met name bij concrete melding- en handavingsacties. Voorkomen moet worden dat maatregelen, zoals een meldingsplicht, leiden tot ongewenste neveneffecten voor slachtoffers.

Binnen het plan is een aantal specifieke acties te onderscheiden, met een helder tijdspad en trekkers per actiepunten:

- Onderling leertraject met trainingen en intervisie voor managers en medewerkers van hulp- en ontwikkelingsorganisaties op het gebied van integriteitsbeleid en het voorkomen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. Dit traject wordt georganiseerd door brancheorganisaties Partos en is inmiddels van start gegaan.
- Onderzoek naar en introductie van een «humanitair paspoort». Doel hiervan is te komen tot een systeem waarbij wordt voorkomen dat personen die zijn veroordeeld voor (seksueel) wangedrag niet zomaar meer elders aan de slag kunnen. Uiteraard dient bij de vormgeving daarvan rekening te worden gehouden met nationale en internationale privacyregels. Deze actie wordt uitgevoerd door de Dutch Relief Alliance (DRA).
- Ontwikkelen van *best practices* voor het trainen van lokale partners en uitvoerders ten aanzien van preventie, signalering, handhaving en verantwoording ten aanzien van (seksueel) wangedrag en andere integriteitsschendingen. Save the Children heeft hierbij de lead.
- Tenslotte gaat het CBF de erkenningsregeling aanscherpen, normen aanpassen en een meldingsplicht introduceren. De toezichthouder zal daartoe eerst een nulmeting verrichten. Hierbij wordt nadrukkelijk voortgebouwd op wat er is, dan wel nu wordt ontwikkeld zodat het werkbaar blijft in de brede praktijk van Goede Doelen en stapeling van regelgeving wordt voorkomen.

Zoals toegezegd in het rondetafelgesprek dat uw Kamer op 26 maart jl. (Kamerstuk 34 775 XVII, nr. 58) met een aantal organisaties hield, zullen de deelnemers aan het actieplan voor het einde van het jaar verslag uitbrengen over de geboekte voortgang en resultaten.

2. Aanscherpen procedures en subsidiekaders

Zoals eerder gemeld aan uw Kamer heeft de afgelopen periode een taakgroep binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderzocht op welke wijze procedures en subsidiekaders kunnen worden aangescherpt. Concreet heeft dit geleid tot een viertal maatregelen die met ingang van heden van kracht zijn.

I. Preventie: aanscherping van beoordelingen nieuwe financieringsverzoeken

- *Intern* gaat het om een (inmiddels doorgevoerde) aanvulling van de sjablonen van de beoordelingsmemoranda (BEMO's) voor het aangaan van financieringsrelaties met een beoordeling van het integriteitsbeleid en de bijbehorende procedures (klokkenluidersregeling, slachtofferzorg etc.) rondom grensoverschrijdend gedrag van organisaties. Uitkomst van de beoordeling kan zijn:
 - a) geen tekortkomingen in opzet en werking van het integriteitsbeleid: de financiering kan worden aangegaan;
 - b) de opzet en werking vertonen specifieke aandachtspunten, maar vormen geen direct risico: de financiering kan worden aangegaan met aanvullende verplichtingen aan de organisatie;
 - c) de tekortkomingen zijn reëel en de risico's te groot: de financiering kan niet worden aangegaan.
- *Extern* worden bij de publicatie van nieuwe subsidiebeleidskaders voortaan bepaalde minimumvoorwaarden opgenomen over door organisaties bij de uitvoering van door het ministerie gefinancierde activiteiten te hanteren beleid ten aanzien van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. In een financieringsverzoek dienen aanvragers te onderbouwen hieraan te voldoen.
- In dit kader zijn reeds beschikkingen van de Dutch Relief Alliance (DRA) aangepast voor een achttal lopende programma's in o.a. Zuid-Soedan, Irak, Centraal Afrikaanse Republiek en Afghanistan.
- Voor overige lopende overeenkomsten en beschikkingen van het ministerie met ngo's, bedrijven en andere organisaties geldt dat zij per brief worden gevraagd om de toepassing van de nieuwe vereisten te beschrijven in rapportages. Tevens wordt het onderwerp geagendeerd in de (beleids)dialog met deze partijen.
- Om deze preventieve toetsing nog robuuster in te kaderen en het ministerie indien nodig, ruimere mogelijkheden te geven om maatregelen te nemen, ben ik voornemens om een voorstel in te dienen tot aanpassing van de Kaderwetssubsidies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

II. Signalering: meldplicht en meldpunt voor (seksueel) overschrijdend gedrag

- In modelbeschikkingen en -bijdrageovereenkomsten wordt (een uitbreiding van) een meldplicht opgenomen zodat vermoedens van «ernstige (seksuele) misdragingen en andere ernstige vormen van grensoverschrijdend gedrag» verplicht dienen te worden gemeld.
- Binnen het ministerie wordt een «meldpunt (seksueel) grensoverschrijdend gedrag» ingericht dat zorg draagt voor uniforme registratie van (vermoedens van) misstanden, beoordeling van het optreden in reactie op dergelijke misstanden door gesubsidieerde organisaties en

advisering van betrokken beleidsdirecties of ambassades, alsook van de ambtelijke en politieke top.

- De komende periode zal het ministerie aanvullende expertise en capaciteit op het terrein van integriteit en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag aantrekken en wordt een digitaal registratiesysteem ingericht.

III. Handhaving: «zero tolerance for not acting» en mogelijkheid sancties

- Helaas is niet uit sluiten dat in de toekomst nieuwe misstanden aan het licht zullen komen. Het gaat er in die situaties om dat organisaties dit melden bij het ministerie, zonder vrees voor onmiddellijke consequenties. Zij worden echter wel scherp beoordeeld op de wijze waarop zij:
 - a) hun beleid en procedures op orde hebben;
 - b) adequaat optreden tegen misstanden.Bij de beoordeling van gemelde misstanden geldt met andere woorden een beleid van «*zero tolerance for not acting*».
- Een belangrijk aspect hierbij is dat *in beginsel* van organisaties wordt verwacht dat zij in het geval van (de verdenking van) door hun medewerkers gepleegde strafbare feiten samenwerken met lokale autoriteiten. Uiteraard dienen hierbij de kwaliteit van het lokale rechtssysteem en specifieke risico's in het geval deze niet voldoet aan Nederlandse maatstaven (bijvoorbeeld in het geval van de doodstraf) te worden meegewogen. N.B. Versterking van de lokale rechtsorde en toegang tot rechtspraak in fragiele landen zijn prioriteiten in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.
- Bij geconstateerde tekortkomingen in het handelen van organisaties, kunnen hier door het ministerie *proportionele* maatregelen aan worden verbonden:
 - a) Bij vermoedens van ernstige gevallen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag kan, hangende het onderzoek en conform de huidige praktijk bij vermoedens van fraude, eenzijdig tot opschorting van financiering worden overgegaan.
 - b) Bij niet melden of niet volledig melden van een misstand kan, afhankelijk van de ernst van de omissie, besloten worden tot maatregelen oplopend van het opleggen van aanvullende eisen (bv. aanpassing beleid, beter toezicht of extra rapportage) tot eventuele terugvordering van middelen.
 - c) Indien onderzoek uitwijst dat bij de gemelde misstanden misbruik is gemaakt van subsidiegelden – in feite is dan sprake van fraude – kunnen middelen geheel of gedeeltelijk teruggevorderd worden.
 - d) Bij herhaaldelijke meldingen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag bij dezelfde organisatie en/of in het geval van andere indicaties van onvolkomenheden in de opzet en werking van het integriteitsbeleid bij de betreffende organisatie kan, afhankelijk van de ernst van de constatering, besloten worden tot maatregelen variërend van het opleggen van aanvullende eisen tot opschorting van bestaande financiering en uitsluiting van nieuwe subsidies tot de onvolkomenheden structureel zijn aangepakt.

IV. Verantwoording: informatievoorziening aan de Tweede Kamer

- Naar analogie van de wijze van informatievoorziening in het geval van financiële malversaties, zal het ministerie uw Kamer voortaan jaarlijks informeren over zowel het aantal meldingen dat via bovenstaande procedure over (seksueel) grensoverschrijdend gedrag gedaan wordt, als over de beoordeling en mogelijke consequenties die hieraan verbonden worden. De verslaglegging zal als bijlage bij het departementaal jaarverslag worden gevoegd.

3. Internationale aanpak

De ingezette samenwerking met andere donoren en het agenderen van de aanpak van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag in multilaterale fora heeft de afgelopen periode verder vorm gekregen.

Op 28 maart jl. vond in Londen een eerste bijeenkomst plaats van de *Informal Donor Technical Working Group on Safeguarding Against Sexual Exploitation and Abuse in the International Development Sector*. Hieraan werd deelgenomen door Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Ierland, Noorwegen, VK, VS, Zweden en Zwitserland. Tijdens de bijeenkomst vond uitwisseling plaats over de wijze waarop in de verschillende landen het debat over dit ontwerp gevoerd wordt en werden afspraken gemaakt over gezamenlijke initiatieven.

Zo bleek er veel interesse voor het concept van een «humanitaire ombudspersoon» in crisisgebieden; Nederland heeft toegezegd dit verder te onderzoeken. Andere landen nemen op andere onderwerpen het voortouw, zoals het voorstel om een internationaal *Centre of Excellence* in te stellen, waar *best practices* over dit onderwerp wordt verzameld en gedeeld. De volgende conferentie van de internationale werkgroep zal begin september in Den Haag plaatsvinden, waarbij gezocht wordt naar een bredere geografische vertegenwoordiging. In het najaar zal het VK gastheer zijn van een *High Level Safeguarding conference*.

Een belangrijk onderwerp waar al op samen wordt gewerkt is de agendering van de aanpak van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag binnen multilaterale organisaties. In reactie op een gezamenlijke brief aan Antonio Guterres¹, waarover ik uw Kamer eerder informeerde, liet de SGVN weten dat de aanpak van dergelijk gedrag zijn volle aandacht heeft, zowel waar dit speelt binnen VN-instellingen als ten aanzien van mogelijke misstanden bij hulpverlenings- en vredesoperaties.

Tijdens bestuursvergaderingen zal Nederland samen met andere donoren waardering uiten voor de inzet van de SGVN en aandringen op verdergaande maatregelen, zodat deze problematiek adequaat wordt aangepakt. De wijze waarop VN- en andere multilaterale instellingen invullingen geven aan deze opdracht zal nauwgezet gemonitord worden en voortaan onderdeel zijn van de zogenaamde *scorecards*, waarin de effectiviteit van multilaterale organisaties wordt beoordeeld.

Binnen de Europese Unie is tijdens de bijeenkomst op 16 en 17 april 2018 van de EU Directeuren-Generaal humanitair en ontwikkelingssamenwerking in Brussel, mede op verzoek van Nederland, gesproken over het voorkomen van en adequaat opvolging geven aan gevallen van seksuele intimidatie, machtsmisbruik en grensoverschrijdend gedrag. Verschillende EU-lidstaten en de Commissie hebben hier actie op ondernomen. Zo heeft de Commissie een brief gestuurd naar alle partnerorganisaties en worden gedragscodes aangepast.

Een aantal EU-lidstaten en de Commissie kijken daarbij nadrukkelijk ook naar maatregelen om binnen de eigen organisatie dit soort gedrag te voorkomen en aan te pakken. Dit geldt ook nadrukkelijk voor veldkantoren waar vaak gewerkt wordt in een risicovolle omgeving. De bespreking was nuttig om van elkaar te leren en mogelijkheden te identificeren om, al dan niet in kleiner verband, nader samen op te trekken.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 34 775 XVII, nr. 57

Tijdens de recente Voorjaarsvergadering van de Wereldbank was ik samen met mijn Britse collega Penny Mordaunt co-host van een bijeenkomst over (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. De ontwikkelingsbanken, vertegenwoordigd door (vice-)presidenten, deelden best practices en hebben zich tijdens deze sessie in een verklaring gecommitteerd aan gezamenlijke waarden².

De VN was aanwezig voor het bredere multilaterale perspectief en werd vertegenwoordigd door Jane Connors, de *Rights Advocate for Victims of Sexual Exploitation and Abuse*. Ik heb opgeroepen dat we slachtoffers centraal moeten stellen en moeten werken aan preventie, accountability en onderzoek. Om slachtoffers beter in positie te brengen ondersteunt Nederland de oprichting van een internationaal platform om *best practices* te delen en trainingen te geven. Ik zal tevens onderzoeken op welke wijze het werk van Connors ten behoeve van slachtoffers van seksueel geweld verder kan worden ondersteund.

4. Relevantie voor overige subsidie-ontvangende organisaties, het bedrijfsleven en bij uitzendingen

Tot op heden ligt de focus van het debat over de aanpak van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag met name op hulp- en ontwikkelingsorganisaties en op multilaterale instellingen als de VN. Vanuit het besef dat misstanden ook buiten deze twee categorieën van organisaties voorkomen, zijn aanscherpingen van beleid en regelgeving echter evenzeer van toepassing op andere organisaties of bedrijven met wie het Ministerie van Buitenlandse Zaken een financieringsrelatie onderhoudt. Met de aangenomen motie van het lid Becker c.s. (Kamerstuk 26 485, nr. 277) gaf uw Kamer reeds uitdrukking aan deze opvatting.

Dit betekent dat bedrijven, kennisinstellingen, culturele instellingen en andere organisaties die een subsidie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontvangen, vallen onder hetzelfde aangescherpte subsidiekader genoemd onder hoofdstuk 2. Ook hierbij geldt dus dat het uitgangspunt «*zero tolerance for not acting*» is.

Bedrijven die gebruik maken van het bedrijfsleveninstrumentarium, zoals subsidies, exportkredietverzekeringen of deelname aan handelsmissies, worden overigens sowieso getoetst aan de hand van één kader voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO-kader). De inhoudelijke toets is gebaseerd op relevante internationale richtlijnen, zoals de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de IFC Performance Standards. Deze richtlijnen schrijven voor dat bedrijven de risico's op negatieve effecten van hun bedrijfsactiviteiten op mens en milieu in kaart brengen in de gehele keten en deze vervolgens voorkomen of verminderen. Zo worden bedrijven geacht een veilige werkomgeving te creëren voor alle medewerkers. Het IMVO-kader houdt rekening met de risico's die bij de betreffende vorm van overheidssteun voorkomen. Hulp, zoals een lening of verzekering, met als doel economische ontwikkeling binnen fragiele staten, zal bijvoorbeeld een zwaardere IMVO-toets kennen dan een handelsmissie binnen de Europese grenzen. Met het IMVO-kader faciliteert de overheid bedrijven bij het doen van hun risicoanalyse.

Naast het subsidiekader en IMVO-kader worden extra maatregelen genomen op andere terreinen van het beleid. Zo zal seksueel grensoverschrijdende gedrag ook in voorbereidende bijeenkomsten met deelnemers aan handelsmissies aan de orde komen. Organisaties die in

² <http://www.eib.org/attachments/2018-04-21-joint-statement-of-ifis-on-standards-to-prevent-sexual-harassment-abuse-exploitation.pdf>

opdracht van het ministerie ondernemerschap ondersteunen, waaronder RVO en PUM, maken gebruik van (ingehuurde) experts die tijdelijk worden uitgezonden. Deze organisaties worden geacht verscherpt toe te zien op integer handelen van deze experts en passende maatregelen te treffen.

Tenslotte zullen op het terrein van vrede en veiligheid de voorbereidende trainingen voor Nederlandse experts die via bijvoorbeeld de civiele missiepool van het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden uitgezonden, vanaf heden een module over seksuele intimidatie en grensoverschrijdend gedrag bevatten.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag