

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2022

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2021

Met deze brief wil ik uw Kamer informeren over de vooruitgang die is geboekt op het terrein van het tegengaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag bij hulp- en ontwikkelingsorganisaties. In 2018 kwam een aantal seksueel grensoverschrijdende incidenten in de hulpsector in de media. Dat was niet de eerste keer, maar snel volgden meer meldingen van incidenten. Deze illustreerden dat *Sexual Exploitation, Abuse and Harassment* (SEAH) een diepgeworteld en structureel probleem van machtsmisbruik is bij het werken met mensen in afhankelijke en kwetsbare posities. De discussie over PSEAH¹ in de hulpsector is daarmee onderdeel van het bredere maatschappelijke debat dat is aangezwengeld door de #Metoo beweging.

Vanuit het oogpunt van onze politieke en morele verantwoordelijkheid is het zaak deze ernstige vorm van machtsmisbruik tegen te gaan. In dat verband voldoe ik graag aan het verzoek u jaarlijks te informeren over de voortgang op dit onderwerp. Mijn voorganger Minister Kaag heeft deze toezegging ook gedaan tijdens het commissiedebat Noodhulp d.d. 10 juni 2021. De vorige rapportage was op 9 maart 2020 (Kamerstuk 35 300 XVII, nr. 55).

Nederland heeft zich internationaal gecommitteerd aan een stevige aanpak. Er is veel werk verzet met nieuwe maatregelen voor partnerorganisaties in de hele sector, waarbij Nederland, samen met VS en VK, voortrekker is. Internationale coördinatie en gezamenlijke actie is belangrijker dan ooit. Het voorkomen en bestrijden van SEAH gaat verder dan het aanpassen van procedures en protocollen binnen organisaties. Om echt verschil te maken is er een cultuurverandering nodig, inclusief leiderschap en het tegengaan van straffeloosheid. Dit blijkt ook sterk uit

¹ PSEAH: Internationaal gebruikte afkorting die staat voor *Protection Against Sexual Exploitation, Abuse and Harassment*. De VN gebruikt enkel PSEA.

een recent uitgekomen artikel² dat structurele tekortkomingen door VN organisaties illustreert en laat zien dat de respons op incidenten vaak problematisch is geweest: te laat, onvoldoende en in alle gevallen zeer slachtoffer-onvriendelijk. Het artikel laat ons ook zien dat lidstaten en donoren zoals Nederland daarom nog sterker moeten toezien op de adequate opvolging van incidenten vanuit het *zero tolerance for inaction* principe.

De Nederlandse aanpak van SEAH richt zich vooral op:

1. Strategische en gecoördineerde internationale agendering van PSEAH;
2. Geharmoniseerde afspraken en uniforme beoordeling en monitoring van partners;
3. Nauwkeurige opvolging van meldingen bij partnerorganisaties;
4. Ondersteuning van innovatieve projecten en initiatieven op PSEAH.

Hieronder zet ik uiteen wat het kabinet op deze terreinen van preventie en aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag onderneemt – extern naar partnerorganisaties –, maar ook hoe het Ministerie van Buitenlandse Zaken de interne systemen en processen heeft versterkt.

1. Strategische en afgestemde internationale agendering van PSEAH

• Community of Practice – OECD DAC Reference Group

In 2020 initieerde Nederland samen met USAID de internationale *Community of Practice* (COP) gericht op aanpak SEAH met beleidmakers, academici en hulpverleners van VN en ngo's. In acht virtuele werksessies werden kennis en ervaringen uitgewisseld. De COP heeft hiermee thema's – zoals het voorkomen van de «circulatie» van daders en het centraal stellen van slachtoffers in het SEAH-beleid – een impuls gegeven. Samen met USAID Administrator Samantha Power heeft mijn voorganger in een afsluitende conferentie de trekkersrol van de COP overgedragen aan de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Nederland zal de OESO-DAC ondersteunen om de rol van kadersteller en kennismakelaar op dit gebied op zich te nemen om verdere samenwerking, innovatie en kennisuitwisseling te bewerkstelligen.

• Group of Friends on the Elimination of Sexual Harassment (New York/ Genève)

Nederland was in 2018 samen met Frankrijk, Israël en Kenia mede-oprichter van de *Group of Friends on the Elimination of Sexual Harassment* in New York. Deze groep, met inmiddels meer dan vijftig leden, biedt een platform om seksueel grensoverschrijdend gedrag periodiek binnen de VN te agenderen, de VN waar nodig aan te spreken op lacunes in het beleid en *good practice* uit te wisselen. Sinds 2021 is deze *Group of Friends* ook in Genève actief, naast SH ook op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag naar hulpbehoevenden (SEA).

• PSEAH in VN-vredesmissies

Seksueel grensoverschrijdend gedrag vindt ook plaats binnen VN-vredesmissies. Nederland kaart dit consistent aan tijdens de jaarlijkse vergaderingen van het *Special Committee on Peacekeeping Operations* en

² *The U.N.'s Own Humanitarian Crisis Four years after promising to address sexual misconduct within its ranks, the institution remains in conflict* (<https://www.thecut.com/2021/09/united-nations-sexual-assault-abuse-crisis.html>).

in de Vijfde Commissie waar onderhandelingen plaatsvinden over begrotingen van VN-missies. Nederland pleit in dat verband voor effectieve opvolging van SEAH-incidenten, slachtofferhulp, onpartijdig onderzoek en bij misbruik door militairen die deel uitmaken van een VN-missie voor disciplinaire maatregelen en vervolging door autoriteiten van hun land van herkomst. In de Vijfde Commissie pleit Nederland ook voor beschikbaar stellen van adequate financiële middelen om SEAH tegen te gaan.

• *PSEAH in IFI's*

Nederland heeft een actieve rol gehad bij het opnemen van paragrafen in de overeenkomsten met donorlanden tijdens de middelenaanvulling van de Aziatische Ontwikkelingsbank (ADB), de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (AfDB) en het IFAD en de kapitaalverhoging van de AfDB. Daarmee committeren deze IFI's zich aan bestrijding van SEAH. Bij de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank zijn lenende landen nu mede dankzij Nederland verplicht om projecten ook op risico's van seksueel grensoverschrijdend gedrag te screenen. Binnen de *International Finance Corporation* (IFC, Wereldbank) is het, mede dankzij een aanjagende rol van Nederland, nu mogelijk om bedrijven die zich niet aan de SEAH-regels houden te diskwalificeren voor aanbestedingen.

• *PSEAH bij de WHO*

Op 3 juli 2021 ontving uw Kamer antwoorden op vragen over seksueel misbruik door hulpverleners van de WHO (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 9741) in de Democratische Republiek Congo (DRC). De onafhankelijke onderzoekscommissie die deze misstanden nader heeft onderzocht, presenteerde op 28 september 2021 haar bevindingen. De aard van de misstanden is ernstig, met als belangrijkste slachtoffers vrouwen en meisjes, veelal met een kansarme achtergrond. Uit het onderzoek blijkt dat van de 80 geïdentificeerde veronderstelde daders er 21 op de WHO-loonlijst stonden, zowel lokale en internationale staf van alle niveaus.

Het rapport laat zien dat het WHO-team ter plaatse onvoldoende in staat was om het seksueel misbruik te voorkomen. Het is ook duidelijk dat de WHO niet adequaat heeft gereageerd op de beschuldigingen en deze niet doorspeelde naar het hogere management zoals zou moeten.

Er zijn geen aanwijzingen dat het hoger management op de hoogte was van deze beschuldigingen van seksueel misbruik en/of heeft geprobeerd het onderzoek naar misstanden tegen te werken. Directeur-Generaal Tedros heeft zijn excuses aangeboden naar de slachtoffers en in scherpe bewoording aangegeven dat de feiten verschrikkelijk zijn, dat hij hiervan op de hoogte had moeten zijn en dat hij zelf meer vragen had moeten stellen. Hij neemt zelf de verantwoordelijkheid op zich om met een versterkt team te gaan zorgen voor een veilige interne werksfeer en de implementatie van een aangescherpt PSEAH-beleid.

Van de 21 bij seksueel misbruik betrokken WHO-medewerkers, waren er nog 4 in dienst bij WHO. Naar aanleiding van het rapport zijn deze op staande voet ontslagen. De overige 16 werkten op tijdelijke contracten die inmiddels afgelopen waren. Twee WHO-directeuren die verantwoordelijk worden gehouden voor de inadequate reactie van WHO, zijn op non-actief gesteld in afwachting van nadere maatregelen. De geïdentificeerde daders zijn uitgesloten om in de toekomst nog voor de WHO te werken en het gehele VN-systeem zal hier tevens van op de hoogte worden gesteld. Nederland zal hier ook op toezien. WHO verwijst de aantijgingen van verkrachting tevens door naar de plaatselijke autoriteiten en die in het land van herkomst van de (internationale) daders voor mogelijke criminele vervolging.

De WHO heeft eerder dit jaar hoognodige structurele veranderingen doorgevoerd. Sinds maart 2021 heeft de WHO een nieuw PSEAH-beleid dat onderdeel is van het bredere beleid. Voor de uitvoering is in juli jl. een speciaal *Task Team* opgezet, waarvan het Actieplan als doel heeft om de interne coördinatie en het beleid te versterken, en de responscapaciteit, met name in crisissituaties, te verbeteren. Het strategische doel is betere verantwoording binnen de WHO, ontwikkelen van eigen capaciteit in crisissituaties en samenwerken met partners in Noord en Zuid. Ook is er een start gemaakt met een grondige cultuuromslag en bewustwording binnen de organisatie. Er is een regionaal netwerk van «*champions*» opgericht en met klachtenboxen en trainingen gestart. Uit het onderzoek naar de SEAH-gevallen in de DRC blijkt dat het ook van belang is om lokale autoriteiten in ontwikkelingslanden te trainen bij de aanpak van SEAH om zo breder draagvlak voor de SEAH-aanpak te creëren. In de aanbevelingen van de onderzoekscommissie wordt vooral de nadruk gelegd op versterkt en effectief beleid om seksueel misbruik te voorkomen, onder andere door een aangescherpt rekruteringsbeleid, bewustwording en training. Daarnaast wordt versterking van mechanismen, procedures en onderzoekscapaciteit voorgesteld om adequater om te kunnen gaan met klachten over seksueel misbruik. Tenslotte zijn er praktische aanbevelingen gericht op slachtofferhulp in de vorm van ondersteuning bij de identificatie van de veronderstelde daders, DNA testen en schadeloosstelling.

De WHO stelt binnen 2 maanden een panel in dat moet toezien op de naleving van deze aanbevelingen van de onderzoekscommissie. Uiteraard zal het kabinet, samen met andere leden en donoren, bij de WHO op blijven aandringen dat het SEAH-beleid versterkt wordt en dat de aanbevelingen van het rapport overgenomen en uitgevoerd worden. Op 29 september zal ik in een gesprek in Genève deze punten met DG Tedros bespreken. Daarnaast dringt het kabinet er op aan dat de WHO verantwoordelijkheid neemt richting de slachtoffers en op het allerhoogste niveau inzet op het voorkomen van dit soort misstanden in de toekomst. Het kabinet zal er nauwlettend op toezien dat de WHO hiervan leert en de aanbevelingen opvolgt zodat het vertrouwen in de WHO langzaam hersteld kan worden. Ik zal niet aarzelen om maatregelen te overwegen indien onvoldoende voortgang wordt geboekt.

2. Geharmoniseerde afspraken en uniforme beoordeling en monitoring partners

• Multilaterale Instellingen en PSEAH Donorparagraaf

Nederland heeft namens een groep van 15 donoren een onderhandelingsproces met de VN geleid over een nieuwe standaard in PSEAH-afspraken voor overeenkomsten met VN-partners. Het resultaat zorgt voor harmonisatie van afspraken, een aangescherpte internationale standaard, en helderheid omtrent vereisten op het gebied van preventie, beleid en opvolging door de VN-partners. Met dit proces heeft Nederland er voor gezorgd dat «*zero tolerance for inaction*» en het belang van een aanpak waar slachtoffers voorop staan nu schriftelijk in de afspraken zullen worden vastgelegd. Deze geharmoniseerde SEAH-clausules worden vanaf nu in alle nieuwe arrangementen met VN-organisaties ingevoerd en dit maakt opvolging en naleving van de afspraken makkelijker en effectiever voor donoren en de VN.

• *Risicobeheer ten aanzien van activiteiten uitgevoerd door partnerorganisaties*

Om procedures en beleid inzake integriteit, waaronder SEAH, bij partnerorganisaties te toetsen, hanteert BZ het beoordelingskader ORIA (*Organisational Risk and Integrity Assessment*). Partners moeten aantonen dat ze een integriteitsbeleid hebben en bijbehorende procedures om dit beleid uit te voeren. Een dergelijk beleid is erop gericht om ernstige vormen van grensoverschrijdend gedrag te voorkomen, om in voorkomende geval te onderzoeken, met passende maatregelen zo spoedig mogelijk te doen beëindigen en de gevolgen te mitigeren. De procedures dienen zodanig te zijn ingericht dat een tijdige melding van incidenten aan het ministerie is gewaarborgd. In de contracten die het ministerie afsluit, zijn de verplichtingen over het melden van incidenten, waaronder SEAH, vastgelegd voor alle partners.

• *Ngo's: VMM en Gezamenlijk Actieplan Integriteit*

Vanaf 1 januari 2021 zijn 42 nieuwe partnerschappen van start gegaan onder het nieuwe beleidskader «Versterking Maatschappelijk Middenveld» (VMM). Hierin zijn ook eisen gesteld aangaande SEAH-beleid en -procedures. In de contracten voor de partnerschappen is opgenomen, naast tijdige meldingen, integriteit en grensoverschrijdend gedrag, dat de aanpak van SEAH een terugkerend thema zal zijn in het jaarplan, jaarverslag en reguliere beleidsoverleg met het ministerie. Ook gaven hulp- en ontwikkelingsorganisaties verder uitvoering aan diverse onderdelen van het Gezamenlijk Actieplan Integriteit. Om organisaties te ondersteunen bij het inrichten van het eigen integriteitsstelsel en het naleven van de gedragscodes is er de Handreiking Integriteitssysteem, opgesteld door Partos, Goede Doelen Nederland en *Governance & Integrity*. Deze handreiking voorziet onder meer in praktische tips en instrumenten, voorbeelddocumenten en beschrijvingen van *good practices* rond integriteit. Ook hebben Partos en Goede Doelen Nederland een breed pakket aan trainingen en diensten samengesteld waarmee leden hun integriteitssystemen (verder) kunnen inrichten en optimaliseren.

• *RVO en private sector: Raamconvenant, FMO*

Voor onze partners zoals RVO en FMO zijn SEAH-procedures verder aangescherpt. In het raamconvenant met RVO zijn onder artikel 26 passages over SEAH opgenomen. Voor de uitvoering zijn in artikel 26.2 afspraken vastgelegd over hoe binnen bestaande en nieuwe subsidieregelingen/opdrachten om te gaan met bewustwording en eventuele klachten t.a.v. grensoverschrijdend gedrag bij externe uitvoerders van projecten. Met als uitgangspunten proportionaliteit, high-trust maar zeker ook «*zero-tolerance for inaction*». Op het RVO-meldpunt seah@rvo.nl zijn ook in 2020 en 2021 geen meldingen doorgelopen van uitvoerders van projecten en activiteiten, wat overigens niet per definitie wil zeggen dat er niets is voorgevallen. We vragen al onze partners waaronder RVO het melden van incidenten makkelijk te maken en hierover helder te communiceren met hun uitvoerders. Met FMO zijn nadere afspraken gemaakt over de melding van incidenten bij het BZ SEAH-meldpunt en in de praktijk blijkt dat FMO bij haar investeringen scherp toezicht houdt op SEAH-incidenten en verdenkingen hieromtrent. Momenteel worden er afspraken gemaakt met FMO over de wijziging van de criteria waaraan FMO bindend haar investeringen moet toetsen – de zogenaamde Criterianota – welke met uw Kamer gedeeld zal worden. Deze nota is een bijlage van de Overeenkomst tussen de Staat en FMO, en legt ook vast dat FMO in lijn met de meldingsplicht zal rappor-

teren ten aanzien van discriminatie, seksuele en niet-seksuele intimidatie, misbruik, uitbuiting en gebruik van geweld.

3. Nauwkeurige opvolging van meldingen partnerorganisaties

• Registratieoverzicht en korte analyse meldingen

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken registreert alle meldingen van grensoverschrijdend gedrag bij partnerorganisaties. Het principe «zero-tolerance for non action» staat voorop. Dit betekent dat een partnerorganisatie zelf verantwoordelijk is voor opvolging van de betreffende melding en BZ daarover informeert. In 2020 heeft BZ 34 meldingen van SEAH bij partnerorganisaties ontvangen. In 20 gevallen is het onderzoek afgerond en de zaak gesloten en in 14 is de betreffende partnerorganisatie nog bezig met de opvolging. In geen geval was er aanleiding voor het ministerie om over te gaan tot financiële sancties.

• PSEAH expertisepunt; professionalisering en institutionalisering

Nu meldingsmechanismen binnen partnerorganisaties overal versterkt worden, zullen meldingen in de toekomst in eerste instantie waarschijnlijk toenemen. Het monitoren van hoe partnerorganisaties vervolg geven aan meldingen zal meer tijd vragen. Bovendien is de koppeling met het bredere thema integriteit en internationale coördinatie belangrijker geworden. Zodoende heeft het ministerie besloten om een SEAH-expertisepunt op te zetten onder de Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit (VCI) waardoor we meer capaciteit vrijmaken en verder kunnen professionaliseren.

• Follow-up meldingen in multilateraal verband

Van de VN verwacht Nederland dat de organisatie SEAH-meldingen over eigen personeel en uitvoerende partners rapporteert in het gecentraliseerde VN i-report SEA-portal en direct aan het ministerie. Deze eis werd recent vastgelegd in de eerder genoemde SEAH donorparagraaf die tot stand gekomen is onder leiderschap van NL. Hierdoor kan BZ de meldingen beter monitoren, opvolgen en effectiever agenderen voor systeemverbetering bij de VN.

Voor strafrechtelijke vervolging bestaat er geen internationaal Hof of Tribunaal dat bevoegd is te oordelen over seksueel misbruik door VN-officials, maar VN-organisaties kunnen uiteraard wel disciplinaire maatregelen nemen tegen hun stafleden. Of een VN-official die verdacht wordt van seksueel misbruik door een nationale rechter kan worden vervolgd, hangt af van een aantal factoren. Zo kunnen immuniteiten van toepassing zijn op officials van VN-organisaties hetgeen de mogelijkheid tot vervolging kan beperken. Het standpunt van Nederland is dat seksueel misbruik nooit kan worden gezien als een officiële handeling in de uitoefening van de functie. Nederland zal dan ook geen functionele immuniteit toekennen en indien volledige immuniteit geldt, zal Nederland bij de desbetreffende VN-organisatie erop aandringen dat hiervan afstand wordt gedaan.

4. Ondersteuning innovatieve projecten en initiatieven op SEAH

• CHS Alliance Accountability Pilots

In 2018 liet mijn voorganger onderzoek doen naar een sector brede «ombudsfunctie» voor SEAH-slachtoffers. Het onderzoek maakte duidelijk dat zo'n mechanisme context-specifiek moet worden ingevuld en uitgetest

en dat aansluiting moet worden gevonden bij bestaande, laagdrempelige mechanismen die het vertrouwen genieten van de hulpontvangende bevolking. Op het moment dat het ministerie concrete landenpilots liet uitvoeren door de *Core Humanitarian Standard Alliance (CHSA)* in samenwerking met de Erasmus universiteit startte de COVID-crisis en werden alle contacten noodgedwongen virtueel. Dit was een serieuze beperking voor een gevoelig onderwerp als SEAH waar *face to face* contacten en vertrouwelijkheid belangrijke randvoorwaarden zijn. Middels het brede netwerk van CHSA van ca. 150 hulporganisaties worden nu virtueel data verzameld over PSEAH in Bangladesh, Ethiopië en de Palestijnse gebieden, naast participatief onderzoek onder hulpontvangers. Resultaten zullen worden besproken in nationale online conferenties waar vervolgens aanbevelingen worden gedaan om de dienstverlening aan diegenen die SEAH melden, uit te breiden en te versterken in de lokale context.

• *Verbeterde screening bij rekrutering*

Door middel van versterkte screening van hulpverleners kan seksueel wangedrag in de hulpsector verder worden voorkomen. Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor screening van hulpverleners bij de hulporganisaties zelf wordt gelegd en er bestaan verschillende initiatieven die verbeterde screening en dus preventie beogen. Voor de NGO-gemeenschap bestaat de mogelijkheid om aan te sluiten bij het *inter-agency misconduct disclosure scheme* waar hulporganisaties onderling afspraken maken over SEAH-referentiechecks. Alle 15 leden van de *Dutch Relief Alliance (DRA)* hebben zich inmiddels aangesloten en in totaal zijn er 300 ngo's lid van dit programma. Binnen de VN is een centrale database geïntroduceerd van voormalige VN-stafleden en VN-gerelateerd personeel waartegen gerechtvaardigde beschuldigingen zijn uitgebracht met betrekking tot SH en/of SEA, zodat organisaties dit kunnen gebruiken in hun rekrutering en screening («*UN Clear Check*»). De VN onderzoekt of het mogelijk is ook niet-VN-organisaties gebruik te laten maken van *Clear Check*. Nederland dringt aan op sterke sector-overschrijdende samenwerking tussen de verschillende initiatieven.

Met bovenstaande informatie ga ik er vanuit uw Kamer inzicht te hebben gegeven in de wijze waarop Nederland en onze partners de bestrijding van seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen hulp- en ontwikkelingsorganisaties aanpakken. Zoals toegezegd ben ik gaarne bereid uw Kamer over een jaar een nieuwe update te sturen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
Th.J.A.M. de Bruijn