

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2020

Nr. 55

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 maart 2020

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 20 februari 2019 (Kamerstuk 35 000 XVII, nr. 63) heb ik toegezegd uw Kamer jaarlijks te rapporteren over de voortgang op de bestrijding van grensoverschrijdend gedrag bij hulp- en ontwikkelingsorganisaties. Door middel van deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Met verwijzing naar mijn brief van 15 november 2018 (Kamerstuk 35 000 XVII, nr. 10) bevat deze brief een update over (1) de voortgang van afspraken met hulp- en ontwikkelingsorganisaties, (2) de aanscherping van de procedures en subsidiekaders door het ministerie, (3) de voortgang in internationaal kader en (4) de doorwerking van de beschreven aanpak voor subsidie-ontvangende organisaties buiten de hulp- en ontwikkelingssector.

In 2019 heeft de inzet ter bestrijding van grensoverschrijdend (seksueel) gedrag zich, na de bewustwording en het op orde brengen van systemen en procedures, meer gericht op het handelen i.c. het voorkomen en aanpakken van grensoverschrijdend gedrag. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kent sinds 1 januari 2019 een registratiepunt voor alle meldingen van partnerorganisaties. Tevens wordt een integriteitstoets afgenomen bij het aangaan van een financieringsrelatie met partnerorganisaties. Nederland heeft de internationale voortrekkersrol in 2019 gecontinueerd door het agenderen van *Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment* (SEAH) op de bestuursvergaderingen van diverse multilaterale organisaties en het ontwikkelen van een gezamenlijke paragraaf over grensoverschrijdend gedrag en SEAH, die elke donor kan gebruiken in bilaterale contracten met VN-organisaties. Ook binnen het ministerie zelf is er continue aandacht voor dit onderwerp, o.a. door de inzet gericht op verankering van de veilige werkomgeving in

de eigen organisatie. Het principe *practise what you preach* is hierbij belangrijk: interne en externe respons dienen in evenwicht te zijn.

Onder aanvoering van Nederland is SEAH een regulier agendaonderwerp geworden in de beleidsoverleggen met de diverse partnerorganisaties. Vanaf het begin is mijn inzet erop gericht geweest maatregelen te nemen ter ondersteuning van het slachtoffer, zodat die gehoord en beschermd wordt. Het bieden van een veilige (werk)omgeving is hierbij essentieel. Hiertoe werken hulp- en ontwikkelingsorganisaties aan een cultuur waarin medewerkers de ruimte voelen om zich uit te spreken, weten waar zij terecht kunnen als zij met grensoverschrijdend gedrag worden geconfronteerd en erop kunnen vertrouwen dat er iets met hun melding wordt gedaan.

Daarnaast zijn additionele, onafhankelijke structuren nodig voor de bescherming en ondersteuning van slachtoffers onder de hulpontvangende bevolking, zoals een sector-brede «ombudsfunctie», die de drempel verlaagt voor meldingen van de lokale bevolking van (vermoedelijke) schendingen en toeziet op adequate opvolging daarvan. De komende tijd zal mijn inzet zich richten op het realiseren van dergelijke onafhankelijke structuren – in Bangladesh en Jordanië.

1. Voortgang op uitvoering Gezamenlijk Actieplan Integriteit:

Door de hulp- en ontwikkelingsorganisaties is verdere uitvoering gegeven aan diverse onderdelen van het Gezamenlijk Actieplan Integriteit. Zo worden de integriteitsnormen die opgenomen zijn in het normenkader van de Erkenningsregeling met ingang van 2020 daadwerkelijk getoetst door het CBF. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid, dat verantwoordelijk is voor de rijkscoördinatie op filantropie, waaronder het beleid op toezicht en transparantie in de sector, heeft aan het CBF subsidie verleend ten behoeve van het integreren van de nieuwe integriteitsnormen in de Erkenningsregeling. Per 1 januari 2019 is er een meldplicht Integriteit ingesteld.

De haalbaarheidsstudie naar een «humanitair paspoort» van de *Dutch Relief Alliance* (DRA), afgerond in februari 2019, concludeerde dat aansluiting bij internationale initiatieven wenselijk is. Inmiddels zijn DRA-leden aangesloten bij een *inter-agency misconduct disclosure scheme pilot* van het VK waar afspraken zijn gemaakt rondom SEAH-meldingen en uitgebreide referentietoechecks. Oxfam Novib neemt de leiding om de lessen uit deze pilot te vertalen naar de Nederlandse praktijk.

In het VK zal op korte termijn een pilot worden gestart waarin mogelijkheden voor een humanitair paspoort worden onderzocht. Dat blijkt juridisch complex, o.a. door de privacy wetgeving. In afwachting van deze internationale initiatieven die naar verwachting nog veel tijd gaan vergen, zal koepelorganisatie Partos een voorstel aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid voorleggen, om de huidige Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) uit te breiden met een sectorspecifieke SEAH-*proof* referentietoecheck. In dit kader brengt Partos in kaart welke functies specifiek aandacht vragen in relatie tot (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en onderzoekt de mogelijkheden binnen de juridische kaders. Ik zet mij ervoor in om dit onderzoek spoedig af te (laten) ronden. Hiermee doe ik gestand aan mijn toezegging bij het Algemeen Overleg van 20 februari 2019 om na het verschijnen van het rapport over het humanitaire paspoort terug te komen op de voortgang en de mogelijkheden op dit gebied.

Save the Children Nederland heeft enkele case-studies uitgevoerd over ketenverantwoordelijkheid, die begin 2019 hebben geleid tot praktische aanbevelingen om hieraan invulling te geven. Zoals screening vooraf van de ketenpartners op gebied van integriteit (heeft de organisatie een integriteitsbeleid), het vergroten van bewustwording bij ketenpartners (o.a. via reguliere trainingen), transparante processen en het ondersteunen van de ketenpartners bij het aanpakken van schendingen (in het kader van *zero-tolerance for not acting*). Enkele door het ministerie ontvangen registraties van meldingen betroffen (vermoedelijke) schendingen bij ketenpartners. Het is goed te kunnen constateren dat onze partnerorganisaties hierop acteren, scherp monitoren en opvolging geven.

In mijn brief van 15 november 2018 informeerde ik uw Kamer een bijdrage aan *Ground Truth Solutions* (GTS) te overwegen, met het oog op het versterken van inspectiesystemen. In 2020 wordt een bijdrage gegeven aan GTS voor onderzoek onder ontvangers van humanitaire hulp naar de appreciatie van die hulp. Daarbij maakt GTS onderscheid tussen de appreciatie door vrouwen en mannen. Met de Nederlandse bijdrage kan GTS het aantal landen uitbreiden waar dergelijk onderzoek plaatsvindt.

In 2018 heb ik verkennend onderzoek laten doen naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een onafhankelijke, sector brede «ombudsfunctie». Het onderzoek laat zien dat met name voor de mensen die afhankelijk zijn van hulp, een dergelijk onafhankelijk mechanisme belangrijk is. Het onderzoek maakt ook duidelijk dat zo'n mechanisme context specifiek moet worden ingevuld en uitgetest.

In 2019 zijn de twee aangekondigde pilots voor een dergelijke ombudsfunctie gestart, in Bangladesh en Jordanië. Verkenningssmissies naar beide landen hebben uitgewezen dat, ondanks voortgang in SEAH-aanpak bij veel hulporganisaties, zoals meer bewustwording, strengere referentiechecks en meer training, het aantal SEAH-meldingen minimaal is en de dienstverlening aan diegenen die SEAH melden, ontoereikend. Een extern en onafhankelijk SEAH-onderzoeksmechanisme kan daarin verbetering brengen, mits aansluiting gevonden wordt bij bestaande, laagdrempelige mechanismen en organisaties die het vertrouwen genieten van de hulpontvangende bevolking. Momenteel worden geschikte lokale partners geïdentificeerd. Omdat de context en capaciteit zo verschillend zijn in beide landen, zullen de twee geïdentificeerde pilots met verschillende snelheden worden uitgevoerd.

De pilots moeten in een periode van drie jaar leiden tot meer meldingen van (mogelijke) SEAH-schendingen vanuit de hulpontvangende bevolking en tot meer vertrouwen en betere bescherming van personen die meldingen doen.

2. Aanscherping procedures en subsidiekaders

Sinds 1 januari 2019 houdt BZ een registratieoverzicht bij van alle meldingen bij partnerorganisaties. Het principe *zero-tolerance for not acting* staat voorop, waarbij bedoeld wordt op de afspraak dat een partnerorganisatie zelf verantwoordelijk is voor directe opvolging van de betreffende melding en het ministerie daarover informeert. In 2019 is het ministerie in totaal 31 keer over een integriteitskwestie bij een partnerorganisatie geïnformeerd. In 19 gevallen is de casus afgerond en 12 staan nog open, doordat de betreffende partnerorganisatie nog bezig is met de opvolging van de melding. In geen enkel geval was er aanleiding voor het ministerie om over te gaan tot financiële sancties.

3. Internationale inzet

Tijdens de *Safeguarding Summit* (oktober 2018) heeft een aantal donoren, waaronder Nederland, toezeggingen gedaan, die zijn vastgelegd in de *donor commitments*¹. In lijn met één van de toezeggingen publiceerde het *Department for International Development* (DfID) van het VK het voortgangsrapport van de uitvoering van deze *donor commitments*². Hierin wordt vastgesteld dat goede samenwerking heeft plaatsgevonden tussen donoren en partnerorganisaties, zoals het gezamenlijk optreden richting VN-organisaties. Ook zijn de systemen en procedures gericht op het voorkomen en bestrijden van SEAH verstevigd en wordt meer aandacht gegeven aan verantwoording, naar donoren en het algemene publiek. Tevens zijn enkele concrete doelen bereikt, zoals de vaststelling van de *Recommendation on Ending Sexual Exploitation, Abuse and Harassment in Development Co-operation and Humanitarian Assistance* van de *Development Assistance Committee* (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). In najaar 2019 heeft NL een geormeerde bijdrage van EUR 170.000 verleend aan de DAC voor de implementatie van deze aanbeveling. Ondanks goede voortgang blijft aandacht en inzet voor SEAH de komende jaren nodig, om te zorgen dat de veranderingen bekliven, waarvan cultuurverandering een onderdeel kan zijn. Ik blijf mij daarvoor inzetten en uitspreken.

Nederland heeft zich sinds de *Safeguarding Summit* in 2018 actief ingezet op de opvolging van de toezeggingen die zijn gedaan ter bestrijding van SEAH. Zo heeft Nederland met succes geleit voor een structurele inzet van VN-organisaties en Internationaal Financiële Instellingen (IFI's) om hun aanpak van grensoverschrijdend gedrag te verbeteren. Daarnaast is Nederland begonnen met het opnemen van een SEAH-paragraaf in nieuw af te sluiten afspraken en regelingen met verschillende multilaterale organisaties. De SEAH-paragraaf geeft het belang en de noodzaak aan van effectief SEAH-beleid bij partners, en geeft duidelijke richtlijnen voor rapportage op dit terrein. Daarbij gaat het om kwartaalrapportages over gevallen waarbij de aantijging geloofwaardig genoeg is om een onderzoek te rechtvaardigen. Indien een dergelijk geval daarnaast aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het partnerschap tussen Nederland en desbetreffende organisatie, dan eist de paragraaf dat partners dit geval direct melden. Inmiddels is een SEAH-paragraaf opgenomen in de arrangementen met 23 organisaties³. Ook bij andere organisaties wordt ingezet op een SEAH-paragraaf bij het aangaan van nieuwe arrangementen of op verdere aanscherping van het bestaande SEAH-beleid. Bij veel van de internationale financiële instellingen wordt bijvoorbeeld tijdens middelenaanvullingen en kapitaalverhogingen ingezet op aangescherpt beleid, in samenwerking met gelijkgezinde donoren. Tevens is er samen met een aantal grote donoren een akkoord bereikt met de leden van de *UN Sustainable Development Group* (UNSDG) over de opname van een SEAH-paragraaf in de *Standard Administrative Arrangement* (SAA), de standaard bijdrageovereenkomst voor de *pooled funds* onder beheer van UNDP.

In 2019 heeft Nederland met het VK het voortouw genomen om met een groep donoren een gezamenlijke donorparagraaf op SEAH te ontwikkelen, die elke donor kan gebruiken in zijn bilaterale contracten met

¹ <https://www.gov.uk/government/publications/donors-commitments-to-tackle-sexual-exploitation-and-abuse-and-sexual-harassment-in-the-international-aid-sector>

² <https://www.gov.uk/government/publications/safeguarding-summit-one-year-on-progress-reports>

³ UNICEF, UNDP, UNFPA, UN Women, UNEP, UNHCR, UNAIDS, WHO, ILO, OHCHR, IOM, OCHA, WFP, FAO, OESO, UNRWA, UNOCT, UNODC, UNDOCO, UNOPS, UNMAS, OESO en de OVSE.

VN-organisaties. Dit minimaliseert de administratieve druk, bevordert coherentie van taal en definities en harmoniseert rapportagevereisten richting multilaterale organisaties. Door gezamenlijk op te trekken is de druk op de VN verhoogd deze donorparagraaf te accepteren.

Tevens heeft Nederland voor de periode 2020–2022 een financiële bijdrage geleverd aan de *Conduct and Discipline Service* van het VN-Secretariaat, ten behoeve van de uitbereiding van het *Misconduct Tracking System* (MTS). Nederlandse steun maakt zowel *real-time* als VN-brede toepassing van dit systeem mogelijk, zodat meldingen van grensoverschrijdend gedrag centraal bijgehouden kunnen worden. Dit is een verbetering ten opzichte van het eerdere systeem omdat voorheen alleen zaken geregistreerd konden worden. Hiermee kan uniformiteit binnen het VN-systeem gewaarborgd worden.

Zoals toegezegd aan uw Kamer (Kamerstuk 35 000 XVII, nr. 61) onderzoek ik momenteel de mogelijkheden om het *UN Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse* te steunen. In 2020 zal Nederland de nadruk leggen op de naleving, uitwerking in het veld en monitoring van het juridische raamwerk dat nu is vastgelegd, bijvoorbeeld door het op de agenda blijven zetten van SEAH op de bestuursvergaderingen van VN-organisaties en bij de jaarvergaderingen van de IFI's, als ook in de doorlopende beleidsdialoog die Nederland voert met deze multilaterale instellingen.

4. Aanpak door subsidie-ontvangende organisaties buiten de hulp- en ontwikkelingssector

Zoals eerder aangegeven is de aanscherping van het beleid en de regelgeving van het ministerie ook van toepassing op andere organisaties, waarmee het ministerie een financieringsrelatie onderhoudt, zoals bedrijven.

In dit kader heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) een plan van aanpak opgesteld waarin de aanscherping van procedures en subsidiekaders proportioneel is uitgewerkt en dat aansluit bij de beleidskaders van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het plan van aanpak is uitgerold (als pilot) binnen de Afdeling Internationale Ontwikkeling, in lopende programma's (zoals het Fonds Bestrijding Kinderarbeid) en nieuwe regelingen (zoals het Fonds Verantwoord Ondernemen). In de nieuwe beschikkingen en contracten is de verplichting opgenomen om incidenten van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag binnen de projectperiode te melden bij RVO. Momenteel loopt de verkenning hoe meldingen die binnenkomen te registreren, conform alle richtlijnen, waaronder AVG. Er zijn nog geen meldingen ontvangen. Na het eerste jaar volgt de evaluatie van de pilot. Daar waar nodig zal RVO, in afstemming met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, aanpassingen en verbeteringen doorvoeren. Tenslotte wordt binnen RVO gewerkt aan een bewustwordingstraject ten aanzien van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag, zowel bij uitvoeringspartners als bij medewerkers van RVO. Dit is een doorlopend proces.

In een brief aan uw Kamer (d.d. 8 februari 2019) heeft Heineken informatie verstrekt over de stappen die het heeft ondernomen om de problematiek van grensoverschrijdend gedrag te adresseren en de werkomstandigheden van *brandpromoters* te verbeteren. Momenteel werkt Heineken aan de implementatie van deze stappen, waarbij het zich laat valideren door een externe, onafhankelijke partij. Voortgang wordt gepubliceerd op de

website van Heineken⁴. Vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken bespreken we de voortgang in de reguliere contacten met Heineken.

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. Met andere donoren zal ik samenwerken om de uitvoering van de maatregelen te blijven monitoren en dit onderwerp regulier op de agenda te zetten, onder meer bij bestuursvergaderingen en tijdens beleidsoverleggen, om de voortgang te bewaken. Desgewenst ben ik gaarne bereid uw Kamer volgend jaar een nieuwe update te verstrekken.

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

⁴ <https://www.theheinekencompany.com/Latest-Reports>