

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 XVII

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

Nr. 57

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2018

In het Algemeen Overleg Noodhulp van 6 maart jl. heb ik toegezegd om uw Kamer per brief te informeren over het interne onderzoek naar de wijze waarop het Ministerie van Buitenlandse Zaken geïnformeerd is over en gereageerd heeft op de misstanden in 2011 bij Oxfam Great Britain (Oxfam GB) in de nasleep van de aardbeving in Haïti.

Aan die toezegging geef ik hierbij invulling, waarbij ik achtereenvolgens in zal gaan op de wijze waarop het onderzoek intern verricht en extern getoetst is; de voornaamste bevindingen die dit heeft opgeleverd; en de conclusies die hieraan verbonden kunnen worden.

Tevens bevat deze brief het toegezegde tijdspad met de verdere stappen die worden genomen om dergelijke misstanden bij noodhulp- en ontwikkelingsorganisaties, met wie het ministerie een financiële relatie heeft, te voorkomen en aan te pakken, inclusief de informatieverstrekking daarover aan de Kamer.

1. Interne onderzoek en externe toets

Direct na het verschijnen van berichtgeving in februari jl. over het seksuele wangedrag bij Oxfam GB in 2011 heb ik een intern onderzoek gestart om te achterhalen welke informatie destijds met het ministerie is gedeeld en hoe hierop is gereageerd. Dit onderzoek bestond uit twee delen:

- Archiefonderzoek waarbij zowel digitale als opgevraagde *hard-copy* dossiers op systematische wijze zijn doorgenomen. Hierbij is onder meer gezocht naar de brondocumenten, subsidiebeschikkingen, formele rapportages en evaluaties van het betreffende noodhulp- en wederopbouwprogramma van de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO); berichten en e-mails naar aanleiding van gesprekken en

monitoringsmissies aan het getroffen gebied; reguliere verslagen van relevante overleggen, zowel binnen het ministerie als met externe partijen (SHO, Oxfam Novib, Algemene Rekenkamer); mailboxen van een aantal betrokkenen.

- Interviews met medewerkers van het ministerie en van externe partijen die destijds (2011–2012) bij de hulpverlening na de aardbeving in Haiti betrokken waren, alsook relevante onderzoekers van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) en de toenmalige bestuurlijk en politiek verantwoordelijken voor de portefeuille Ontwikkelingssamenwerking. Alle betrokkenen zijn gevraagd, beschouwd vanuit hun toenmalige functie, wanneer en in welke mate zij op de hoogte waren van de (seksuele) misstanden bij Oxfam GB en op welke wijze dit al dan niet aanleiding is geweest tot vervolghandelingen.

De resultaten van het interne onderzoek zijn weergegeven in een gedetailleerde tijdlijn (zie bijlage 1).¹

Hoewel bij het onderzoek is gestreefd om een zo volledig en feitelijk mogelijk beeld van de gebeurtenissen in de periode 2011–2012 te reconstrueren, geldt hierbij dat:

- Ten aanzien van het archiefonderzoek geldt dat de bevindingen gebaseerd zijn op daadwerkelijk aangetroffen archiefstukken, waarbij niet uit te sluiten valt dat niet alle documenten die vanuit het perspectief van de *huidige* onderzoeksvraag relevant zouden zijn, destijds gearhiveerd zijn;
- Specifiek voor het technisch onderzoek naar emails van toenmalig betrokkenen een balans gevonden moest worden tussen volledigheid en tijdige informatievoorziening aan uw Kamer. Eerste conclusie van dit onderzoek is dat de zoektocht geen resultaten heeft opgeleverd. Het is tegelijkertijd niet uit te sluiten dat aanvullende digitale correspondentie aangetroffen wordt.

Mocht er op zeker moment aanvullende informatie beschikbaar komen, dan zal uw Kamer uiteraard geïnformeerd worden.

Zoals aangegeven is een externe partij, ABDTOPConsult, betrokken bij het onderzoek. Hun oordeel luidt «dat het aannemelijk is dat de opgestelde tijdlijn een goed beeld geeft van de informatie die het ministerie destijds had, en wat het ministerie daarmee deed.» Voor een beschrijving van de werkwijze, bevindingen en oordeel van ABDTOPConsult, zie bijlage 2.²

2. Voornaamste bevindingen van het interne onderzoek

Op basis van het onderzoek en de gedetailleerde tijdlijn kan het volgende gesteld worden:

Wat wist het ministerie en wanneer?

- i. Op basis van persberichten was het ministerie in de periode van augustus/september 2011 tot maart 2012 alleen bekend dat er bij Oxfam GB sprake is geweest van schendingen van Oxfam's eigen gedragscode, waaronder «machtsmisbruik en pesten»; en dat naar aanleiding hiervan de landendirecteur is afgetreden en andere medewerkers zijn ontslagen. Dat het om seksuele misdragingen ging, was het ministerie gedurende deze periode niet bekend.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- II. Naar aanleiding van (verslaglegging van) een monitoringmissie van de Algemene Rekenkamer, Oxfam Novib, onder begeleiding van een liaison van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, naar Haïti in maart 2012 werden aard en ernst van de begane misdragingen bij Oxfam GB voor het eerst bij het ministerie duidelijk.
- III. Uit het interne onderzoeksrapport van Oxfam GB, dat in april 2012 werd gedeeld, kon het ministerie opmaken dat de geconstateerde misdragingen betrekking hebben op onder meer «gebruik van prostituees in Oxfam GB gebouwen», «nalatigheid en falen om werknemers te beschermen, in het bijzonder vrouwelijke werknemers», «pesten en intimidatie van andere stafleden»; en «misbruik van OGB-middelen (pornografische afbeeldingen en video's op laptop)». Beschuldigingen van het gebruik van minderjarige prostituees konden niet worden onderbouwd, noch op basis van het onderzoek worden uitgesloten, aldus het rapport.
- IV. Op basis van de externe accountantsverklaring over de uitgaven van Oxfam GB in Haïti in 2011, die in mei 2012 werd gedeeld, concludeerde het ministerie dat er geen aanwijzingen van fraude zijn.

Op welke wijze heeft het ministerie gereageerd?

- I. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschouwde de zaak in de periode augustus/september 2011 tot maart 2012 als een personeelskwestie van Oxfam GB. Omdat Oxfam GB adequaat leek te handelen – intern onderzoek, ontslag betrokken medewerkers, publieke verantwoording – werd door het ministerie impliciet geconcludeerd¹ dat verdere bespreking met Oxfam Novib of andere stappen vanuit de Nederlandse overheid niet aan de orde waren.
- II. Na de bevindingen van de monitoringsmissie naar Haïti in maart 2012 verzocht de Algemene Rekenkamer, om inzage in het interne onderzoeksrapport van Oxfam GB. Het ministerie besprak de kwestie met Oxfam Novib en drong aan op vermelding van de zaak in het SHO-jaarverslag.
- III. Het ministerie nam vervolgens kennis van het interne onderzoeksrapport van Oxfam GB, van de externe accountantsverklaring over de uitgaven van Oxfam GB in Haïti in 2011 en van de bevestigende constatering van de Algemene Rekenkamer dat er geen sprake was van fraude. Het ministerie koppelde hier geen specifieke vervolghandelingen aan.
- IV. In september 2012 verleende het ministerie goedkeuring over de financiële en inhoudelijke rapportage 2011 van SHO.

3. Conclusies

Voor alle betrokken organisaties zijn er lessen te trekken, ook voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hoewel het altijd belangrijk is om de toenmalige context in ogenschouw te nemen, kan wel geconcludeerd worden dat in de onderzochte periode veel nadruk lag op de financiële verantwoording. Waar bij de monitoring van hulpprogramma's in Haïti aspecten van rechtmatigheid en doelmatigheid leidend waren, was er, naar het zich nu laat aanzien, minder alertheid waar het ging om andere (morele) aspecten van integriteit.

¹ Dat wil zeggen dat in de archieven nergens een expliciete afweging of besluit is teruggevonden, maar de gehanteerde redeneerlijn wel consistent uit de afgenomen interviews met betrokkenen naar voren komt.

Met name uit de afgenomen interviews komt het beeld naar voren, dat in de diverse fasen waarin het ministerie geïnformeerd werd over de misdragingen bij Oxfam GB in Haïti, de kwestie primair als een intern personeelsvraagstuk van de Britse organisatie werd beschouwd. Op zichzelf is het juist dat de verantwoordelijkheid op het terrein van integriteit bij de uitvoerende organisaties zelf ligt. Terugkijkend kan wel gesteld worden dat het ministerie in een eerder stadium had moeten doorvragen naar de aard en ernst van de misdragingen en naar details van de sancties jegens betrokken medewerkers. Toen deze details eenmaal bekend waren, had tevens aangedrongen kunnen worden op meer publieke transparantie over de kwestie door Oxfam GB en de internationale Oxfam-confederatie.

Breder dan alleen de onderzochte casus, lag ook in formele procedures binnen het ministerie de focus op (vermoedens) van financiële malversaties en minder op aanwijzingen voor andere integriteitsschendingen, zoals seksuele misdragingen en machtsmisbruik.

Voor financiële kwesties is een «meldpunt malversaties» binnen de directie Financieel en Economische Zaken (FEZ) ingericht. Hierbij worden bewindspersonen per memorandum op de hoogte gesteld over vermoedens van financiële malversaties en de wijze waarop follow-upactie heeft plaatsgevonden. Dit kan bijvoorbeeld door het instellen van een accountantsonderzoek. Over bewezen financiële malversaties wordt de Tweede Kamer bovendien geïnformeerd in het departementale jaarverslag. Voor grensoverschrijdend gedrag door hulpverleners of ontwikkelingswerkers bestaan dergelijke uitgewerkte interne procedures en regelmatige parlementaire informatievoorziening niet.

4. Vervolgstappen

Zoals ik in het AO Noodhulp reeds met u deelde is terugvordering van middelen van Oxfam GB juridisch niet mogelijk. Geconstateerd is dat er in Haïti geen fraude is gepleegd met Nederlandse hulp gelden, waarna betreffende programma's administratief zijn afgesloten. Op dit moment zijn er geen lopende programma's met Oxfam GB.

Ik ben niettemin van mening dat de discussie over (seksueel) grensoverschrijdend gedrag, zoals deze thans binnen de hulp- en ontwikkelingssector wordt gevoerd, duidelijke, en waar mogelijk en relevant, meetbare consequenties moet hebben. Concrete en effectieve maatregelen op het terrein van preventie, signalering, handhaving en sanctionering zijn aan de orde.

Spoor 1: maatregelen door de hulp- en ontwikkelingsorganisaties

Voor een belangrijk deel zullen deze maatregelen door hulp- en ontwikkelingsorganisaties zelf genomen moeten worden. Ik heb hen daartoe opgeroepen tijdens de bijeenkomst die ik op 6 maart jl. op het departement heb georganiseerd waarbij circa 70 organisaties aanwezig waren. Onder leiding van de koepel- en certificeringsorganisaties (Partos, Samenwerkende Hulporganisaties/Giro 555, Dutch Relief Alliance, Centraal Bureau Fondsenwerving, Goede Doelen Nederland) wordt inmiddels gewerkt aan de ontwikkeling van een «actieplan integriteit», gericht op het voorkomen en signaleren van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en het handhaven van gedragsregels. Concrete voorstellen voor transparante verantwoording, heldere procedures en meldsystemen en een referentiesysteem om te voorkomen dat medewerkers die schuldig zijn bevonden aan integriteitsschendingen elders weer aan de slag gaan, worden thans uitgewerkt. Medio april zal ik

vertegenwoordigers van hulp- en ontwikkelingsorganisaties opnieuw uitnodigen om gezamenlijk tot concrete afspraken te komen.

Spoor 2: aanscherpen interne procedures en subsidiekaders door de overheid

Daarnaast wil ik de huidige procedures en subsidiekaders van het ministerie specificeren en aanscherpen. Hiertoe is inmiddels een taakgroep ingesteld die in ieder geval zal bezien hoe, naar analogie van het huidige «meldpunt malversaties», een centraal punt met adequate personele bezetting en aanvullende expertise op het terrein van integriteit en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag kan worden ingericht.

Bij de vormgeving van subsidiekaders wordt zowel gekeken naar preventie (hebben organisaties hun integriteitsbeleid op orde?) als naar signalering, handhaving en sanctionering (wat te doen als het toch misgaat?). Dit is juridisch complex, maar op dit moment wil ik geen enkele maatregel uitsluiten, inclusief de mogelijkheid om in de toekomst middelen gedeeltelijk terug te vorderen van organisaties waar ernstige misstanden plaatsvinden en niet adequaat wordt opgetreden.

Spoor 3: internationale aanpak

Tenslotte speelt deze thematiek ook bij andere donoren en binnen internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties en de Europese Commissie, en vraagt deze derhalve om een internationaal gecoördineerde aanpak.

Inmiddels heb ik met gelijkgestemde donoren op 14 maart jl. een brief over dit onderwerp aan Antonio Guterres, Secretaris Generaal van de Verenigde Naties, gestuurd (bijlage 3)⁴. In deze brief roepen we de VN op om meer aandacht te hebben voor het voorkomen van en het adequaat optreden tegen grensoverschrijdend gedrag binnen de VN-organisaties en vredesoperaties. Daarnaast ben ik voornemens om samen met mijn Britse collega Mordaunt tijdens de aankomende voorjaarsvergadering van de Wereldbank een *high-level* evenement over het voorkomen van seksuele misdragingen te organiseren, met als doel ook binnen de multilaterale ontwikkelingsbanken tot concrete initiatieven te komen. Nederland spoort dus aan tot concrete actie in alle fora.

In mijn gesprekken met EU-collega's en met de Europese Commissie blijf ik op alle niveaus aandacht vragen voor het belang van een effectief en coherent integriteitsbeleid en oproepen tot gezamenlijke actie. Naar aanleiding van de berichtgeving rondom Oxfam GB heeft de Europese Commissie partnerorganisaties per brief gevraagd om inzicht te geven in hun beleid en acties op het gebied van seksuele intimidatie en grensoverschrijdend gedrag. Ook bij audits zal seksuele intimidatie en grensoverschrijdend verdrag voortaan explicieter meegenomen worden.

Om maatregelen in de komende periode zoveel mogelijk af te stemmen met anderen, neemt Nederland deel aan de oprichtingsbijeenkomst van de *international donor working group* voor een gecoördineerde aanpak van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag in Londen op 28 maart a.s.

Informatievoorziening aan Tweede Kamer

Over de resultaten van bovengenoemde sporen zal ik uw Kamer als volgt informeren:

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

1. Eind april zal ik u schriftelijk informeren over de afspraken met hulp- en ontwikkelingsorganisaties (eerste spoor) en de voorgenomen aanscherping van procedures en subsidiekaders (tweede spoor).
2. Met betrekking tot activiteiten in internationaal verband (derde spoor) zal ik u regelmatig en op reguliere wijze blijven informeren, onder meer in geannoteerde agenda's van EU-Raden en de brief voorafgaand aan de voorjaarsvergaderingen van de internationale financiële instellingen.

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