

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2019

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2018

Tijdens het plenair debat op 13 juni jl. heb ik uw Kamer toegezegd in najaar 2018 een rapportage te sturen over de voortgang van mijn inzet ter bestrijding van seksueel grensoverschrijdend gedrag bij de hulp- en OS-organisaties (Handelingen II 2017/18, nr. 93, item 11). Bij deze doe ik die toezegging gestand. In navolging van mijn brief van 26 april jl. (Kamerstuk 34 775 XVII, nr. 61) over de maatregelen ter bestrijding van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag 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 vorderingen in internationaal kader en (4) de doorwerking van de beschreven aanpak voor subsidie-ontvangende organisaties buiten de hulp- en ontwikkelingssector.

In de rapportage wordt ook ingegaan op afhandeling van de gewijzigde motie van het lid Becker over voldoende toerusting van het CBF (Kamerstuk 34 775 XVII, nr. 68 gewijzigd) en de aangehouden motie van het lid Becker inzake steekproefsgewijs praktijktoezicht (Kamerstuk 34 775 XVII, nr. 64).

(1) Voortgang Gezamenlijk Actieplan Integriteit door de hulp- en ontwikkelingsorganisaties

In het voorjaar hebben hulp- en OS-organisaties en koepelorganisaties Partos, Dutch Relief Alliance (DRA), Goede Doelen Nederland als ook toezichthouder CBF een Gezamenlijk Actieplan Integriteit opgesteld en voortvarend ter hand genomen. De afgelopen maanden hebben de verschillende hulp- en OS-organisaties uitvoering gegeven aan onderdelen van het Gezamenlijk Actieplan Integriteit. Naast deze gezamenlijke acties hebben veel organisaties op individueel niveau extra maatregelen getroffen om grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan.

Op 22 oktober jl. zijn door de uitvoerders van het Gezamenlijk Actieplan Integriteit de voorlopige resultaten gepresenteerd in een bijeenkomst voor directeuren uit de sector, met als doel het belang van moreel leiderschap te onderstrepen. Aan de bijeenkomst werd deelgenomen door ruim 50 vertegenwoordigers, ook van organisaties die geen subsidie-relatie met het ministerie hebben, uit de sector, wat laat zien dat integriteit leeft bij de hulp- en ontwikkelingsorganisaties. Eind dit jaar rapporteren de partijen die in het Gezamenlijk Actieplan Integriteit zijn verenigd, publiekelijk over de resultaten van het Actieplan en geven zij ook inzicht in de voor 2019 geplande activiteiten. Deze resultaten zullen dus ook voor de Kamer beschikbaar zijn.

Op de actielijnen die zijn genoemd in mijn brief van 26 april is de volgende voortgang geboekt:

- Onderling leertraject met trainingen en intervisie voor managers en medewerkers van hulp- en ontwikkelingsorganisaties op het gebied van integraal integriteitsbeleid en het voorkomen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag: Partos en Goede Doelen Nederland hebben diverse leerbijeenkomsten en workshops georganiseerd. Uit de evaluatie bleek een behoefte aan zowel een handreiking voor invoeren integriteitssysteem als intervisie, hieraan wordt opvolging gegeven.
- Onderzoek naar en introductie van een «humanitair paspoort»: het onderzoek naar een humanitair paspoort is breder getrokken onder de noemer *screening*, met als doel te komen tot een systeem waarbij voorkomen wordt dat personen die veroordeeld zijn voor (seksueel) wangedrag niet zo maar elders aan de slag kunnen. De recruiteringsfase is cruciaal om na te gaan of iemand al eerder wegens grensoverschrijdend gedrag is veroordeeld of anderszins berispt. Er zijn concrete stappen geïdentificeerd en formats ontwikkeld die tijdens het recruiteringsproces toegepast kunnen worden, zoals een eenduidige manier van het doen van referentiechecks op gebied van integriteit en het opvragen van een Verklaring omtrent Gedrag (VOG). Tot slot wordt gekeken naar mogelijkheden en toegevoegde waarde van het opstellen van een zwarte lijst, hierover wordt voor eind 2018 door de betrokken organisaties een besluit genomen. Dit alles uiteraard passend binnen de kaders van wet- en regelgeving.
- Ontwikkelen van *best practices* voor het trainen van lokale partners en uitvoerders: het betreft hier de ketenverantwoordelijkheid. Hiervoor wordt een aantal casestudies gedaan om te verkennen hoe het in de praktijk werkt en waar verbeteringen mogelijk zijn, de uitkomsten hiervan zijn in december bekend.
- Aanscherpen CBF Erkenningsregeling, aanpassing normen en introductie van een meldingsplicht: aan de Erkenningsregeling is een apart hoofdstuk toegevoegd met normen op het gebied van integriteit. De aanpassing van de Erkenningsregeling en het toezicht daarop hebben voor het CBF financiële en organisatorische gevolgen. In het kader van zelfregulering door de sector en de onafhankelijkheid van de toezichthouder ga ik ervan uit dat de sector hier zelf invulling aan geeft. Uitvoering van de (gewijzigde) motie van het lid Beckers is hiermee voor mij afgedaan.

Tijdens het debat op 13 juni is ook gesproken over de wijze waarop steekproefsgewijs praktijktoezicht vorm zou kunnen worden gegeven, met als doel het bij hulpprojecten signaleren en voorkomen van misstanden (aangehouden motie van het lid Becker). De meerwaarde van een inspectiesysteem wordt onderkend, om na te gaan of de maatregelen die nu genomen worden effect hebben en bij de getroffen bevolking na te gaan hoe zij de hulp ervaren, of klachtensystemen werken, e.d. Hierbij is het van belang dat dit gedaan wordt door gespecialiseerde, onafhankelijk

organisaties, die goed op de hoogte zijn van de specifieke context. Er zijn al diverse organisaties die een dergelijke taak vervullen, zoals Ground Truth Solutions en CDAC (Communicating with Disaster Affected Communities). Deze organisaties functioneren goed en hun rapporten leveren waardevolle informatie op. Ik overweeg een bijdrage aan Ground Truth Solutions, om het bestaande inspectiesysteem verder te versterken. Daarnaast heb ik een 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 een dergelijk mechanisme context specifiek moet worden ingevuld en uitgetest. Tijdens de Safeguarding Summit op 18 oktober in Londen heb ik aangekondigd dat Nederland 2 pilots gaat organiseren op dit onderwerp en daarvoor internationale steun bepleit.

(2) Aanscherpen procedures en subsidiekaders

Sinds begin september heeft het ministerie een meldpunt voor (seksueel) grensoverschrijdend gedrag, waar (vermoedens van) misstanden door partnerorganisaties gemeld kunnen worden (safeguarding@minbuza.nl). Van deze meldingen vindt een uniforme registratie plaats en wordt het optreden van gesubsidieerde organisaties in reactie op dergelijke misstanden beoordeeld. Daarnaast wordt in samenwerking met het CBF een meldingsformulier opgesteld, zodat organisaties door middel van één formulier meldingen kunnen doen bij zowel het ministerie als bij het CBF. Op deze manier krijgen we op termijn inzicht in de reikwijdte van de problematiek in de sector en bij specifieke organisaties.

De komende tijd verwacht ik dat het aantal meldingen zal toenemen, vanwege de aandacht die dit onderwerp nu krijgt en de stappen die worden gezet om meer openheid te creëren. Mogelijk zal dit ook vaker bij één bepaalde organisatie voorkomen. Vanuit het principe *zero-tolerance for not acting* is mijn inzet erop gericht maatregelen te nemen als een organisatie naar mijn oordeel nalaat adequaat op te treden naar aanleiding van een melding. Als er sprake is van herhaaldelijke meldingen, de misstanden voortduren en blijkt dat deze niet goed worden opgevolgd, dan is de uiterste consequentie die ik kan trekken financieel, namelijk het stopzetten van financiering en uitsluiten van nieuwe financiering tot de organisatie haar procedures en waarborgen rondom integriteit en grensoverschrijdend gedrag aantoonbaar op orde heeft.

Als het gaat om consequenties anders dan financieel is mijn handelingsperspectief beperkt door de aard van de relatie. Financiering van hulporganisaties is een financiële relatie, waarbij de ultiem door mij te treffen maatregel het stopzetten van financiering is, al dan niet gepaard met een terugvordering. Het stelsel van Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat het algemene kader vormt voor het toezicht houden op verleende subsidies kent geen strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden.

In mijn brief van april 2018 heb ik een pakket aan maatregelen uiteengezet, waaronder het aanscherpen van procedures en subsidiekaders. Op 5 september is het voorstel tot Wijziging van de Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken met het oog op het toepassen van niet-doelgebonden subsidiecriteria aan uw Kamer toegezonden (Kamerstuk 35 009). Dit is een belangrijke stap om onder meer de toepassing van beoordelingscriteria met betrekking tot het integriteitsbeleid van organisaties die subsidie willen ontvangen, wettelijk te verankeren.

Reeds eerder zijn de sjablonen voor bijdrageovereenkomsten, subsidiebeschikkingen en internationale arrangementen aangescherpt. Zo is de

meldingsplicht uitgebreid zodat ook meldingen rondom grensoverschrijdend gedrag hieronder vallen. Tevens is het uitgangspunt *zero-tolerance for not acting* nader gedefinieerd. Daarnaast is de organisatiebeoordeling, die plaatsvindt alvorens een financiering met een organisatie wordt aangegaan, aangescherpt. Hiermee heb ik de grenzen van de mogelijkheden die mij juridisch ter beschikking staan bereikt.

Bij strafrechtelijke handelingsperspectieven ligt het primaat bij de instanties verantwoordelijk voor opsporing en vervolging en bij het slachtoffer. De strafwetgeving in Nederland en de meeste andere landen kan uitsluitend worden ingezet tegen plegers van strafbare feiten. In het geval van aan individuele werknemers te verwijten (ernstige) misdragingen, kan daarvan mogelijk sprake zijn. Het Openbaar Ministerie zal na aangifte moeten beoordelen of het tot vervolging van de individuele daders kan overgegaan. Tot vervolging van de werkgever zal het OM alleen kunnen overgaan indien deze een strafbaar feit heeft gepleegd.

Bij (ernstig) grensoverschrijdend gedrag kan het slachtoffer tot aangifte overgaan om opsporing en strafvervolging in gang te zetten. Slachtoffers van seksuele misdragingen ervaren echter vaak een hoge drempel en het doen van aangifte is niet in alle landen een eenvoudige weg.

De Wet Normering Topinkomens (WNT) regelt in Nederland het normeren van de inkomens van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Dit is de enige wettelijke uitzondering op de hoofdregel dat de loonvorming in beginsel het primaat is van de sociale partners. De WNT voorziet in een structureel beloningsregime en biedt de overheid geen aanknopingspunten om de werkgever te dwingen om daarvan op incidentele gronden, bijvoorbeeld het aan het licht treden van misstanden, af te wijken. Het ligt op de weg van de werkgever om in dergelijke gevallen binnen het raam van de arbeidsovereenkomst de toepassing van eventuele beloningssancties te overwegen. Een aanpassing van de WNT in deze zin zou op gespannen voet staan met het in verschillende internationale verdragen neergelegde recht op vrij en collectief onderhandelen, zoals ook al uiteengezet in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het, inmiddels ingetrokken, Wetsvoorstel uitbreiding personele reikwijdte WNT. Ook in de gesprekken met internationale partners is niet gebleken dat op dit moment ingrijpen in beloningsbeleid als een maatregel wordt gezien die voor de hand ligt.

(3) Internationale aanpak

Zoals eerder aangegeven organiseerde het VK op 18 oktober een Safeguarding Summit, waaraan ik heb deelgenomen. Voor deze Summit waren ruim 500 deelnemers uitgenodigd, die diverse delen van de hulpsector vertegenwoordigen (NGO's, private sector, de VN en donoren). De belangrijkste stakeholders hebben toezeggingen gedaan ter bestrijding van *sexual exploitation and abuse* (SEA) en grensoverschrijdend gedrag. Tijdens de Safeguarding Summit heb ik de Nederlandse visie op de aanpak van SEA en grensoverschrijdend gedrag helder neergezet (*zero-tolerance for not acting*, belang van empowerment) en deelnemers opgeroepen om nu vooral ook concrete stappen te zetten, waarbij zorg voor het slachtoffer centraal staat. Hierbij heb ik dus de oproep gedaan voor het steunen van het Nederlandse voorstel om te komen tot twee pilots voor een ombuds-mechanisme.

Tijdens de Safeguarding Summit zijn *donor commitments* gepresenteerd¹. Het betreft politieke toezeggingen, waarbij donoren de toezegging hebben gedaan elkaar over een jaar op de hoogte te brengen van de voortgang die op deze actielijnen is gerealiseerd. Nederland voldoet al aan een aantal afspraken, door de maatregelen die het ministerie heeft genomen (zoals aanpassing procedures, toetsing en instellen van een meldpunt), de uitvoering die NGO's geven aan het Gezamenlijk Actieplan Integrale Integriteit (verbetering integriteitssystemen, aanscherping erkenningsregeling van CBF, stappen op gebied van screening nieuwe medewerkers, e.d.) en de Nederlandse inzet in internationaal kader. Aan andere toezeggingen wordt gewerkt (vb. opzetten van een ombuds-functie), in samenwerking met de NGO's dan wel in het kader van de donor werkgroep of de VN. Nederland heeft de donortoezeggingen dan ook onderschreven. Het voornemen bestaat nu om de internationale donoraanpak na de Safeguarding Summit nogmaals in een gezamenlijke brief aan alle hoofden van multilaterale instellingen mede te delen.

Nederland heeft in het voorjaar met succes ervoor gepleit dat seksueel grensoverschrijdend gedrag structureel op de agenda komt van bestuursvergaderingen van VN-organisaties en bij de jaarvergaderingen van de Internationaal Financiële Instellingen (IFI's). In de najaarsvergaderingen die nu al hebben plaatsgevonden (zoals UNHCR en UN Women) stond dit dan ook op de agenda. Zo hebben beide organisaties inmiddels een eigen coördinator voor bestrijding van Sexual Exploitation and Abuse (SEA) en grensoverschrijdend gedrag in dienst genomen en maatregelen genomen ter versterking van klokkenluidersregelingen en de ondersteuning van slachtoffers.

Bij de multilaterale instellingen werken mensen die vaak hun hele leven en soms ook gezin naar het buitenland hebben verhuisd. Vaak zijn deze organisaties hiërarchisch en veel mensen werken op een tijdelijk contract of als consultants. De afhankelijkheid van contacten binnen de organisatie is daarmee groot. Dat maakt dat mensen zich kwetsbaar voelen, wat vaak een drempel is voor mensen om grensoverschrijdend gedrag en SEA te melden. De VN Hervormingsagenda voor management moet bijdragen aan een verbetering van de werkverhouding en -cultuur en Nederland zet hierop ook in bij de discussie over de VN-hervormingen. Het management zal ook structureel moeten sturen op wenselijk gedrag van managers en medewerkers. Een dergelijke verandering kost tijd en verschillende VN-medewerkers geven zelf ook aan dat donoren een positieve verandering kunnen stimuleren door dit hoog op de agenda te blijven zetten. Dit werd benadrukt bij de eerste bijeenkomst van de *Group of Friends to Eliminate Sexual Harassment at the UN*. Samen met Frankrijk, Kenia en Israël heeft Nederland deze groep geïnitieerd. In september was de eerste bijeenkomst in aanwezigheid van permanente vertegenwoordigers van andere lidstaten en de VN-medewerkers verantwoordelijk voor het beleid op SEA en grensoverschrijdend gedrag. Deze groep zal regelmatig met elkaar samen komen om informeel met elkaar van gedachten te wisselen over de aanpak van grensoverschrijdend gedrag bij de VN.

Tenslotte, Nederland en enkele andere lidstaten zijn begonnen met het opnemen van een paragraaf over grensoverschrijdend gedrag en SEA in nieuw af te sluiten contracten met verschillende multilaterale organisaties. Deze clausules behoeven meestal nadere toelichting en soms tekstuele onderhandeling, voordat ze worden geaccepteerd door de verschillende multilaterale organisaties en het VN-secretariaat. Met een aantal organisaties zijn de contractonderhandelingen nog gaande. Dit onderwerp wordt

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

op deze manier concreet onderdeel van mijn verwachtingen over het presteren van organisaties. Nederland benadrukt dat het hierbij gaat om de *preventie* van en *reactie* op incidenten bij de verschillende organisaties. Op termijn willen de verschillende donoren de teksten en terminologie in contracten op elkaar aanpassen, om de administratieve druk op organisaties te minimaliseren. De plannen hiervoor worden momenteel in OESO-DAC verband voorbereid.

(4) Relevantie voor overige financiering-ontvangende organisaties, het bedrijfsleven en bij uitzendingen

De focus was aanvankelijk gericht op hulp- en OS-organisaties en multilaterale instellingen (met name de VN en IFI's). Misstanden kunnen uiteraard ook voorkomen buiten deze twee categorieën organisaties. Aanscherping van het beleid en de regelgeving van het ministerie is evenzeer van toepassing op andere organisaties waarmee het ministerie een financieringsrelatie onderhoudt, dus ook bedrijven, kennisinstellingen en culturele instellingen. Voor de zomer van 2018 zijn alle organisaties en bedrijven geïnformeerd over de procedurele aanpassingen die zijn doorgevoerd en hen is geïnstrueerd om alle ernstige vormen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag te melden, waarbij het meldpunt op het ministerie kenbaar is gemaakt.

De algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft een verzoek gedaan (kenmerk 2018Z1554) om een reactie op het artikel in NRC Next (3 september jl.) en de uitzending van EenVandaag (4 september jl.) over promotiemeisjes bij Heineken. Deze berichten vonden plaats naar aanleiding van het boek «Bier voor Afrika» van Olivier van Beemen.

Uiteraard is het verwerpelijk dat vrouwen geconfronteerd worden met seksueel grensoverschrijdend gedrag. Van het internationaal opererende bedrijfsleven wordt verwacht dat zij ondernemen conform de UN Guiding Principles on Business and Human Rights en OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Zorgdragen voor de veiligheid en gezondheid van werknemers binnen de gehele keten, ook dochterondernemingen en onderaannemers, zoals de bedrijven die voor Heineken bier promoten, hoort daarbij.

In juni 2018 heeft Heineken een grootschalig onderzoek afgerond naar bierpromotors in Afrika, in samenwerking met not-for-profit «Partner Africa». Op basis daarvan is Heineken gestopt met de inzet van bierpromotors in Mozambique en Egypte. Op 4 juli heeft Heineken een nieuw bierpromotorbeleid geïntroduceerd, dat inmiddels wordt uitgerold. Verdere actieplannen worden tussen nu en december uitgewerkt. Heineken zal heldere doelen moeten stellen die aantonen dat het nieuwe beleid de problematiek aanpakt en zal hierover open en eerlijk moeten communiceren.

Ik ga er vanuit u met bovenstaande informatie een overzicht te hebben gegeven over de ingezette acties tot nu toe, alsmede antwoorden te hebben gegeven op de uitstaande moties en toezeggingen. Desgewenst ben ik gaarne bereid Uw Kamer medio volgend jaar een nieuwe update te verstrekken.

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