

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 XVII

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

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2019

In het najaar van 2018 heeft Secretaris-Generaal Guterres accountantskantoor Deloitte gevraagd onderzoek te doen naar seksuele intimidatie op de werkvloer binnen het brede VN-systeem. Daaruit is het Deloitte *Safe Space Report* voortgekomen. Op 25 januari 2019 heeft de algemene commissie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van uw Kamer verzocht een appreciatie van het rapport te geven, alsmede een appreciatie van de kritiek op het vijfpuntenplan van Secretaris-Generaal Guterres.

Bevindingen rapport

Het rapport van Deloitte laat zien dat 33 procent van de meer dan 30 duizend respondenten – 17,1 procent van de bevroegde medewerkers vulde de enquête in – in de afgelopen twee jaar op zijn minst één vorm van seksuele intimidatie heeft ervaren. Het rapport geeft aan welke specifieke gedragingen onder de noemer van seksuele intimidatie vallen én het percentage per specifieke gedraging. Het betreft een breed spectrum. Uit de cijfers blijkt dat de meest voorkomende vorm van seksuele intimidatie, «het vertellen van seksueel getinte verhalen die als beledigend werden ervaren door de respondent», door 21,7 procent van de respondenten is ervaren. Aan de andere kant van het spectrum blijkt dat 1,3 procent van de respondenten een poging tot aanranding heeft ervaren, waar ook (poging tot) verkrachting toe behoort. Tenslotte wijst het rapport erop dat vrouwen, jongeren, leden van de LGBTQI-gemeenschap en tijdelijke krachten bovengemiddeld slachtoffer zijn.

Het rapport gaat ook in op het vertrouwen in de werking van preventie-, meldings- en responsmechanismen binnen het VN-systeem, of het gebrek hieraan. Dit uit zich in verschillende vormen: 16,9 procent van de respondenten geeft bijvoorbeeld aan dat zij er niet in geloven dat daders

gestraft worden, 18,7 procent vreest dat melding van een incident een negatief effect kan hebben op hun carrière. Speciale instellingen die bedoeld zijn voor de aanpak van grensoverschrijdend gedrag, zoals ombuds- en integriteitsfuncties, worden maar in geringe mate gebruikt. Daarnaast blijkt ook dat 40 procent van de respondenten niet gelooft dat het senior management het *zero tolerance* beleid van Secretaris-Generaal Guterres werkelijk omarmt.

Het rapport doet ook een aantal aanbevelingen. Deloitte adviseert om meer aandacht te besteden aan het bevorderen van een gezonde en veilige werkcultuur die gekarakteriseerd wordt door beleefdheid, inclusie en respect. De *zero tolerance* cultuur moet versterkt worden, o.a. door het aanmoedigen van slachtoffers en getuigen om melding te doen van de meest voorkomende vormen van seksuele intimidatie. Dit geldt in het bijzonder voor de hierboven genoemde, meest kwetsbare stafleden. Verder doet Deloitte een aantal procesmatige aanbevelingen. Senior managers zouden naar aanleiding van dit rapport bijvoorbeeld het VN-leiderschap moeten informeren over maatregelen die zij nemen binnen hun eigen organisaties.

Appreciatie

Het rapport en de cijfers geven aan dat binnen het VN-systeem grensoverschrijdend gedrag breed voorkomt. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat slechts 17,1 procent van de bevroegde medewerkers de enquête heeft ingevuld. Het lage responspercentage kan de uitkomsten van het onderzoek hebben beïnvloed, al is het moeilijk vast te stellen op welke manier en het rapport doet daar ook geen uitspraken over. Verder is het niet zeker dat alle respondenten hetzelfde verstaan onder seksuele intimidatie. De grens van wat acceptabel is, kan per groep verschillen, zeker binnen multiculturele organisaties als die van het VN-systeem. Het staat echter buiten kijf dat de cijfers duiden op een onveilige werkomgeving voor VN- én non-VN-staf.

Ik neem de bevindingen uit het rapport heel serieus. Het toont aan dat, in te veel gevallen, VN-organisaties nog niet een goed ingericht preventie- en responsmechanisme hebben, waardoor een cultuur van straffeloosheid wordt ervaren. Nederland verwelkomt daarom de aanbevelingen in het rapport en benadrukt in contacten met VN-organisaties de noodzaak deze aanbevelingen op te volgen.

Secretaris-Generaal Guterres heeft in februari 2018 al vijf concrete stappen gepresenteerd waarmee hij poogt seksuele intimidatie aan te pakken. U verzocht mij in te gaan op de kritiek op dit vijfpuntenplan. In algemene termen wordt kritiek geuit op de SGVN en verschillende VN-organisaties vanwege een tekortschietende concrete aanpak van (seksuele) intimidatie, en seksuele uitbuiting en -misbruik bij incidenten uit het verleden. Hierdoor is er niet altijd vertrouwen dat dit in de toekomst beter zal worden aangepakt.

Om dit succesvol te doen, zal de VN een aantal belangrijke verbeteringen moeten doorvoeren. Niet alleen ten aanzien van interne onderzoekscapaciteit en openheid in de werkcultuur, maar ook in de aansturing en onderlinge verantwoording van organisaties. Het VN-systeem is sterk gedecentraliseerd, dus iedere organisatie heeft veel autonomie. Voor een gedegen aanpak van seksuele uitbuiting en misbruik en grensoverschrijdend gedrag moet beter worden samengewerkt. Verder blijkt het moeilijk om grensoverschrijdend gedrag te bewijzen en daardoor te bestraffen. De mate van bewijslast en rechtsbescherming in HR-context moet daarom ook worden herzien.

De SGVN heeft ter opvolging van zijn plan een *High-Level Task-Force on Sexual Harassment* aangesteld, onder leiding van onder-Secretaris-Generaal Jan Beagle. Zij heeft in november 2018 het *UN System Model Policy on Sexual Harassment* gepresenteerd aan de Chief Executive Board, waarin alle grote multilaterale instellingen vertegenwoordigd zijn. Hiermee moet de steun voor slachtoffers van seksuele intimidatie en van de onderzoekscapaciteit worden verbeterd. Momenteel wordt een VN-brede screening database ontwikkeld waarin daders van grensoverschrijdend gedrag zijn opgenomen, zodat wordt voorkomen dat ze makkelijk naar een andere organisatie kunnen overstappen. Grensoverschrijdend gedrag kan niet in een keer worden voorkomen of uitgebannen. Het is nu zaak voor de VN dit nieuwe beleid ook goed te implementeren en voor ons om de VN daarop te beoordelen.

Nederlandse inzet

Het afgelopen jaar heb ik het beleid ten aanzien van grensoverschrijdend gedrag binnen de ontwikkelings- en humanitaire sector verder ontwikkeld en uitgevoerd, voor multilaterale instellingen zoals de VN en de Wereldbank, maar ook voor NGO's en de private sector waar het Ministerie van Buitenlandse Zaken een werkrelatie mee heeft (zie laatste Kamerbrief, 15 november 2018, Kamerstuk 35 000 XVII, nr. 10). Hard oordelen over incidenten door bijvoorbeeld donorgeld te bevriezen, kan de druk om incidenten niet te melden juist vergroten. Immers, door melden kan het voortbestaan van de organisatie en dus de carrière van alle medewerkers op het spel komen staan. Nederland hanteert daarom het principe van *zero tolerance for inaction*.

Nederland dringt er bij organisaties op aan dat zij goed ingerichte en gefinancierde preventie- en responsmechanismen hebben met instanties die vertrouwelijk te werk gaan, degelijk onderzoekswerk verrichten en vervolgens, indien van toepassing, de juiste strafmaatregelen nemen. Wanneer incidenten plaatsvinden moeten slachtoffers, getuigen en klokkenluiders zich gesterkt voelen om melding te doen, onder andere doordat toegang tot eerlijke rechtsgang geborgd is. Deze procedures werken alleen op basis van vertrouwen bij het personeel én volledige steun van het management. Alleen zo ontstaat een cultuur van transparantie en wordt de veiligheid op de werkvloer groter. Donoren en lidstaten hebben een belangrijke rol te spelen in een succesvolle aanpak. Nederland is samen met het VK een belangrijke aanjager van de dialoog op dit onderwerp. De 22 toezeggingen¹ tijdens de Safeguarding Summit zijn middels een brief in december nogmaals bij de SGVN en alle leden van de Chief Executive Board onder de aandacht gebracht.

Donoren kunnen er ook op sturen dat er voldoende budget naar de onderzoeks- ombuds- en integriteitsfuncties gaat. Dat betekent wellicht ook dat ze minder strak kunnen oormerken of moeten accepteren dat overheadkosten, ter ondersteuning van het in stand houden van een organisatie, omhoog kunnen gaan.

Grensoverschrijdend gedrag en *Sexual Exploitation and Abuse*² (SEA) wordt nu ook opgenomen als onderwerp in de scorecards, het beoordelingskader en de juridische overeenkomsten met multilaterale instellingen. Met vijftien organisaties is inmiddels een paragraaf vastgelegd

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

² Internationaal gebezigde term voor seksuele uitbuiting en misbruik van lokale bevolking door militaire en civiele hulpverleners.

over grensoverschrijdend gedrag en SEA voor (een deel van) de contracten voor een Nederlandse bijdrage. Met andere organisaties zijn de gesprekken hierover gaande of moet de dialoog hierover nog worden gestart, omdat er nog geen contractvernieuwing heeft plaatsgevonden. Omdat iedere organisatie en de financieringsvorm weer net anders is, moet maatwerk worden geleverd. Daarvoor trekt Nederland ook op met internationale partners. Op termijn zullen de teksten en terminologie in contracten immers internationaal helemaal gelijk moeten worden getrokken om de administratieve druk te minimaliseren.

Dit jaar zal de grootste nadruk komen te liggen op het stimuleren van een structurele aanpak bij multilaterale instellingen, samen met andere donoren en lidstaten van de VN. Ik zal ook onderzoeken op welke manier Nederland de VN tijdelijk kan ondersteunen op dit terrein, met expertise en training en door het financieren van JPO'ers op ombuds- HR- en integriteitsfuncties. Verder onderzoek ik of Nederland een bijdrage kan leveren aan het *UN Trustfund for Victims of SEA*.

Nederland loopt internationaal gezien voorop met het opnemen van grensoverschrijdend gedrag en SEA en grensoverschrijdend gedrag in onze multilaterale dialoog. In het komende jaar zal ik op dit terrein nog meer samenwerking zoeken met andere landen, binnen bestaande en nieuw gevormde netwerken. Alleen door hier samen structureel werk van te maken, is er een kans dat we het aantal incidenten op termijn verkleinen.

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