

Vergaderjaar 2021–2022

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 331

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN
BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2021

Hierbij bieden wij u het rapport *Gender Mainstreaming in the Dutch Ministry of Foreign Affairs* aan¹ alsmede onze reactie daarop. Het rapport betreft een evaluatie uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en geeft een overzicht van de behaalde resultaten van het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingsbeleid op het gebied van gender mainstreaming van de afgelopen vijf jaar.

De evaluatie is tijdig en relevant. De COVID-19 pandemie treft de levens van vrouwen en meisjes onevenredig hard. De positie van vrouwen en meisjes staat daarnaast wereldwijd in toenemende mate onder druk, er is sprake van toenemend conservatisme en er blijft veel weerstand bestaan tegen initiatieven op gendergelijkheid en vrouwenrechten («pushback»). Zo worden vrouwenrechtenorganisaties, vrouwelijke mensenrechtenverdedigers, maar ook onafhankelijke vrouwelijke journalisten die opkomen voor vrouwenrechten en gendergelijkheid tegengewerkt of bedreigd. Tegelijkertijd is een toename in feministisch activisme zichtbaar, onder andere gevoed door de #Metoo beweging, initiatieven als SheDecides, maatschappelijke steun voor zelfbeschikkingsrecht en het belang van participatie van vrouwen in het publieke domein. Dit soort ontwikkelingen hebben in verschillende landen bijgedragen aan de invoering van een feministisch buitenlandbeleid, waarbij de inzet op gendergelijkheid integraal onderdeel is van het buitenlandbeleid.²

Vorig jaar was het vijftiende jaar geleden dat het Beijing *Platform for Action* werd aangenomen, dé VN-blauwdruk op het gebied van gendergelijkheid en vrouwenrechten, waaraan 189 lidstaten zich in 1995 committeerden. Dit jaar vond daarom in zowel Mexico als Frankrijk het

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² «Feministisch Buitenlands Beleid» gaat een stap verder dan gender mainstreaming: door de inzet op een gender transformatieve aanpak wordt er ingezet op het aanpakken van de oorzaken van gender ongelijkheid en wordt er ingezet op systeemverandering. Zweden, Canada, Mexico, Frankrijk, Luxemburg, Spanje hebben dit beleid ingevoerd.

Generation Equality Forum (GEF) plaats. Ook werd vorig jaar stil gestaan bij de twintig jaar na de aanneming van resolutie 1325 van de VN Veiligheidsraad, waarin wordt opgeroepen de nodige stappen te zetten om de participatie van vrouwen aan vredes- en veiligheidsprocessen te versterken en om vrouwen en meisjes te beschermen tegen geweld voor, tijdens en na conflict. Dit jaar is tevens het vierde Nederlandse Nationaal Actieplan Vrouwen, Vrede en Veiligheid (NAP1325-IV) van start gegaan, met daarin extra inzet op gender mainstreaming. Ook de Europese Commissie committeerde zich eind vorig jaar aan een ambitieus gender actieplan (GAP III 2021–2025), dat beoogt de vooruitgang op het gebied van gendergelijkheid te versnellen en de vorderingen, die de afgelopen vijftien jaar sinds de adoptie van de Beijing *Platform of Action* zijn gemaakt, te consolideren.³

Kortom, dit urgente internationale momentum voor vrouwenrechten en gendergelijkheid is een goed moment om de resultaten van het gender mainstreaming beleid te evalueren. De IOB evaluatie toont het belang aan om in beleidsontwikkeling en -uitvoering recht te doen aan de maatschappelijke veranderingen, prioriteiten en vraagstukken rond gendergelijkheid, diversiteit en inclusiviteit. Het kabinet onderstreept dit belang én de urgentie van een versterkte inzet op vrouwenrechten en gendergelijkheid. Gendergelijkheid en sociaaleconomische en politieke deelname en leiderschap van vrouwen is niet alleen een kwestie van rechtvaardigheid, maar leidt ook tot effectiever beleid en meer welvaart en vrede.

1. De evaluatie

De IOB evaluatie, vijf jaar na de IOB beleidsdoorlichting *Sense and Sensitivity* (2015)⁴, heeft betrekking op gender mainstreaming in ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en -uitvoering binnen het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS). De evaluatie toont aan dat er in de afgelopen vijf jaar grote vooruitgang is geboekt en dat binnen het ministerie het belang van aandacht voor vrouwenrechten en gendergelijkheid in toenemende mate wordt erkend.

In tegenstelling tot de titel van de evaluatie (*Gender Mainstreaming in the Dutch Ministry of Foreign Affairs*) heeft IOB voor een beperkte reikwijdte gekozen. De nadruk van de beoordeelde documentatie ligt op de beleidsterreinen binnen het DGIS (DG voor Internationale Samenwerking) en niet op beleidsthema's die vallen onder de DG's Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB), Politieke Zaken (DGPZ) of Europese Samenwerking (DGES).⁵

Het onderzoek gaat niet in op de wijze waarop gender diplomatie wordt vormgegeven noch op de financiering van genderspecifieke programma's, welke beide – naast gender mainstreaming – kernverantwoordelijkheden zijn van de Taskforce Vrouwenrechten en Gendergelijkheid en intrinsiek verbonden zijn aan het gender mainstreaming beleid. De evaluatie gaat niet in op het personeelsbeleid inzake de genderbalans binnen het ministerie, wel worden bepaalde (deel)aspecten van personeelsbeleid meegenomen in de evaluatie, zoals het ontbreken van een taakomschrijving van *gender focal points* en accountability op management-niveau. De evaluatie richt zich op de periode 2015–begin 2020 waardoor de impact van de COVID-19 pandemie buiten beschouwing blijft.

³ European Commission. Joint Communication to the European Parliament and the Council. EU Gender Action Plan (GAP) III - An ambitious agenda for gender equality and women's empowerment in EU External Action. Brussels. 25th November 2020). https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/join-2020-17-final_en.pdf

⁴ IOB (2015), «Gender sense & sensitivity. Policy evaluation on women's rights and gender equality (2007–2014)», IOB Evaluation No. 405. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. <https://www.government.nl/documents/reports/2015/11/23/iob-gender-sense-sensitivity>

⁵ Meer informatie over de organisatie van het ministerie is te vinden op Organisatie Ministerie van Buitenlandse Zaken | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Rijksoverheid.nl

De evaluatie laat zien in welke mate opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting *Sense and Sensitivity*, dat gender mainstreaming moet worden opgenomen in het ontwerp en de uitvoering van alle beleidsmaatregelen, programma's en projecten – en niet alleen daar waar een directe link is te leggen met vrouwen of seksuele en reproductieve gezondheid en rechten – en geeft aan wat er nodig is om gender mainstreaming binnen het ministerie te versterken.

De evaluatie adresseert de volgende twee hoofdvragen⁶:

- (i) Wat is er sinds 2015 gedaan om ervoor te zorgen dat gender effectief wordt geïntegreerd in het Nederlandse buitenland⁷ en ontwikkelings-samenwerkingsbeleid en wat weten we van de resultaten?
 - (ii) Wat is ervoor nodig om gender mainstreaming verder te verbeteren?
- Hieronder worden de voornaamste bevindingen van IOB weer gegeven met daarop de kabinetsreactie.

2. Bevindingen IOB

De IOB evaluatie toont aan dat er in de afgelopen vijf jaar vooruitgang is geboekt, onder andere door de institutionele vormgeving en toegenomen aandacht voor verbetering van genderexpertise binnen het ministerie. De doelstellingen van het beleid en de daaronder vallende beleidsdossiers genderdiplomatie, financiering van genderspecifieke programma's en gender mainstreaming, zijn sinds 2015 onveranderd, zo stelt IOB. Alle aspecten en de thematische prioriteiten van dit beleid, van de economische empowerment van vrouwen tot het voorkomen en bestrijden van gender gerelateerd geweld, zijn onverminderd relevant gebleven. Vrouwenrechten zijn mensenrechten en dat vormt de basis van het Nederlandse beleid op vrouwenrechten en gendergelijkheid.

Institutionele aspecten

In 2014 werd besloten tot oprichting van een Taskforce Vrouwenrechten en Gendergelijkheid (hierna Taskforce). De Taskforce werd opgericht met als doel genderexpertise binnen het ministerie beter te borgen en de samenwerking tussen verschillende Directorataten-Generaal beter te organiseren. De Taskforce kreeg drie kernverantwoordelijkheden: 1) gender diplomatie; 2) financiering van gender- en vrouwenrechtenprogramma's; 3) gender mainstreaming. Ook werden *gender focal points*⁸ benoemd, zowel op het departement als op de posten in het buitenland. De Taskforce heeft de afgelopen jaren op verschillende manieren gewerkt aan het versterken van de kennis over gender.

IOB waardeert de institutionele vormgeving, maar geeft tegelijkertijd aan dat de term «Taskforce» een entiteit van tijdelijke aard impliceert, terwijl gender mainstreaming – zo blijkt – structureel aandacht behoeft. IOB stelt dat het huidige aantal fte's binnen de Taskforce te laag is om voldoende aandacht te kunnen besteden aan gender mainstreaming in combinatie met de inzet op een omvangrijk programmabeheer en gender diplomatie⁹. Volgens IOB verklaren verschillende organisatorische factoren het gebrek aan gender integratie in beleid, uitvoering en in programma's, zoals het gebrek aan verantwoordingssystemen (op managementniveau), het ontbreken van beloningen om gender «een zaak van iedereen» te maken en een gebrek aan prestatiemaatstaven om het management verantwoor-

⁶ De Terms of Reference met de specifieke onderzoeksvragen kan worden geraadpleegd op IOB's website.

⁷ IOB heeft – anders dan de vraagstelling doet vermoeden – geen diepgaand onderzoek gedaan naar gender mainstreaming binnen de DG's Buitenlandse Handel of Politieke Zaken.

⁸ Dit is geen aparte formatie noch functie, maar een aanspreekpunt voor gender binnen een organisatie-eenheid.

⁹ Formatie en middelen TFGV per zomer 2021: 10 fte met jaarlijks budget tot ca EUR 80 miljoen.

delijk te kunnen houden. Het doen van participatieve gender audits wordt aanbevolen om beter zicht te krijgen op specifieke aspecten die versterkt moeten worden voor gender mainstreaming.

Genderanalyse, gender marker en monitoring en evaluatie

Uit de toename van het aantal gender actieplannen van verschillende directies en ambassades blijkt dat de aandacht voor gender is toegenomen. De gender actieplannen onderstrepen ook het belang van gelijke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen binnen het ministerie en van het opnemen van gender als onderwerp in functioneringsgesprekken. Verder blijkt dat recente landen- en regionale meerjarenplannen meer aandacht besteden aan gender mainstreaming dan voorheen en gender contextanalyses bevatten voor bepaalde landen-specifieke thema's. De aandacht voor gendergelijkheid en vrouwenrechten in de contextanalyses vertaalt zich echter niet altijd in een gender mainstreaming strategie of specifieke gendergelijkheidsdoelstellingen. Ook ligt de focus vaak op het verhogen van het aantal vrouwen in bepaalde activiteiten in plaats van op de transformatie van bestaande ongelijkheid.

De IOB evaluatie laat zien dat binnen het beleid van Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Handel sinds de voorgaande IOB evaluatie uit 2015 consequenter gebruik is gemaakt van genderanalyses voor programmering. Tegelijkertijd blijkt dat in de praktijk de kwaliteit van de genderanalyses vaak teveel afhankelijk is van individuele kennis en expertise van beleidsmedewerkers. Een belangrijke bevinding is dat volgens de meeste project- en programma evaluaties de genderanalyse niet systematisch wordt vertaald in een concrete genderstrategie. IOB laat zien dat een goede genderanalyse, die wordt gedaan voordat een programma definitief wordt vastgesteld, tezamen met het beschikbaar stellen van specifieke middelen voor gender-gerelateerde activiteiten, waarschijnlijk tot resultaten zullen leiden waarvan vrouwen inderdaad de vruchten kunnen plukken. Hiervoor, zo stelt IOB, is genderdeskundigheid in alle stadia van de project- en beleidscycli een minimumvereiste. Een concrete aanbeveling die de IOB noemt om genderdeskundigheid te vergroten is om de gender training verplicht te maken voor alle nieuwe medewerkers. In 2019 behoorde Nederland tot de top vijf van EU donorlanden voor wat betreft het gebruik van de OESO gender marker, die samen met de genderanalyse, een verplicht onderdeel is van de programmabeoordeling. Uit de evaluatie blijkt ook een toename van gender gerelateerde uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, waarbij gendergelijkheid als primair (*principal*) of belangrijk (*significant*) doel is opgenomen. Ook toont de evaluatie het belang aan van de formulering van gender specifieke activiteiten, zodat kan worden gerapporteerd op gender resultaten. Echter, doordat gendergelijkheid vaak wordt gezien als een dwarsdoorsnijdend thema dat buiten de exacte doelstellingen van een bepaald beleidsterrein valt, worden gender specifieke activiteiten vaak niet vastgelegd in het programmavoorstel en is voortgang van die activiteiten dus lastig of in het geheel niet te monitoren. Op bepaalde beleidsterreinen werden wel positieve voorbeelden gevonden zoals op de beleidsthema's water, sanitaire voorzieningen en hygiëne (WASH) en ontwikkeling van de private sector. Om op het gebied van monitoring en evaluatie een verbeteringsslag te maken adviseert IOB onder andere om budget voor extra genderdeskundigheid te reserveren.

Reactie

De IOB evaluatie bevestigt dat gender mainstreaming niet een doel op zich is, maar een belangrijk instrument om gendergelijkheid en vrouwenrechten te bevorderen. Het kabinet verwelkomt de geconstateerde vooruitgang op het gebied van gender mainstreaming binnen ontwikke-

lingssamenwerking. Ondanks die vooruitgang roept deze evaluatie op om *meer* te doen, met name op het gebied van verdere verankering; verantwoording (met name op managementniveau); en monitoring, evaluatie en leren.

Institutionele aspecten

IOB constateert dat met name binnen het DGIS aandacht voor gender mainstreaming bestaat. Hierop is n.a.v. de IOB beleidsdoorlichting *Sense and Sensitivity* inderdaad sterk ingezet. Dat neemt niet weg dat er binnen de andere DG's veel aandacht wordt besteed aan het bevorderen van vrouwenrechten en gendergelijkheid in alle beleidsterreinen. Niet alleen zijn vrouwenrechten en gendergelijkheid de centrale pagina's in het BHOS-beleidsdocument «Investeren in Perspectief»¹⁰, ook is gendergelijkheid een van de zes prioriteiten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Vrouwenrechten zijn mensenrechten en dat vormt de basis van het Nederlandse beleid op vrouwenrechten en gendergelijkheid. De actieve rol van Nederland in het verdedigen en bevorderen van de gelijke rechten van vrouwen en meisjes en gendergelijkheid komt onder meer tot uiting in de Nederlandse inzet in de Mensenrechtenraad. De Nederlandse inzet richtte zich het afgelopen jaar verder op het versterken van vrouwelijk leiderschap, politieke participatie, het bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes, hun bescherming in conflictsituaties, en het vergroten van de rol van vrouwen in conflictpreventie en vredesprocessen. Mede dankzij Nederlandse diplomatieke inzet in 2020 zijn de EU-consensus en staande VN-afspraken over gendergelijkheid en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) overeind gebleven ondanks de toegenomen regressieve druk op VN- en EU-afspraken omtrent vrouwenrechten, gendergelijkheid en SRGR¹¹. Een ander voorbeeld is dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft bijgedragen aan de vele Nederlandse inspanningen om het belang van het 10 jarig bestaan van de Istanbul Conventie¹² te onderstrepen. Verder is er bij de implementatie van de opeenvolgende Nationale Actieplannen 1325 inzake Vrouwen, Vrede en Veiligheid in toenemende mate sprake van een integrale aanpak en zijn verantwoordelijkheden belegd binnen verschillende DG's van het ministerie.

Wij herkennen de observaties van IOB rond de institutionele verankering van de Taskforce en de tot nu toe – nog niet optimaal – behaalde resultaten op het gebied van gender mainstreaming. Het behouden van een centrale entiteit met genderexpertise blijft noodzakelijk, om te benadrukken dat gender mainstreaming een integraal en structureel onderdeel is en moet blijven van het brede buitenland-, handels- en ontwikkelingsbeleid.

Genderanalyse, gender marker en monitoring en evaluatie

Wij bevestigen dat een rol is weggelegd voor *gender focal points* bij het consistent en correct gebruik van genderanalyses en de gender marker, maar benadrukken tegelijkertijd dat dit een verantwoordelijkheid is van iedereen en niet alleen van de *gender focal points*. Het is daarom van belang om ook de rollen en verantwoordelijkheden van beleidsmedewerkers, management en andere betrokkenen ten aanzien van gender verder te verankeren, onder meer door de opname ervan in functieprofielen. Wij zien de meerwaarde van verplichte gendertrainingen voor alle

¹⁰ Investeren in Perspectief (Beleidsnota 2018) | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl

¹¹ Lees meer over de inzet en resultaten van het Nederlands buitenlands mensenrechtenbeleid hier.

¹² Istanbul Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence of the Council of Europe <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/210.htm>

nieuwe medewerkers en zullen de mogelijkheden hiertoe onderzoeken. Ook heldere terminologie en consistent gebruik van gender definities en concepten zullen onderdeel moeten zijn van gendertrainingen. Het uitvoeren van *gender audits* is een belangrijk instrument om vast te stellen in welke mate beleid, werkmethoden, systemen en procedures, bemensing en beschikbare middelen van het ministerie, bijdragen aan de bevordering van gendergelijkheid en vrouwenrechten. Een eerste gender audit zal binnenkort worden uitgevoerd. Inderdaad moet gender – zoals IOB aangeeft – vanaf de eerste fase van nieuw beleid en programma's meegenomen worden. Alleen dan kan in een latere fase de inzet op gender goed worden gemonitord en geëvalueerd. Ook onderschrijven wij de visie van IOB dat voldoende financiering nodig is om gender expertise te kunnen betrekken bij evaluaties om zo betere resultaten op het gebied van gendergelijkheid te bereiken en deze ook beter te kunnen monitoren en te beoordelen. Het is dan van belang om meer interne genderexpertise op te bouwen en beschikbaar te stellen en om voldoende middelen daarvoor vrij te maken. Op het gebied van monitoring en evaluatie is reeds begonnen met het verbeteren van het instrumentarium, de kennis daarover en de concrete toepassing ervan.

3. Ambitie

Het potentieel van de helft van de bevolking ontsluiten is niet alleen een morele en internationale verplichting van de overheid om ervoor te zorgen dat alle mensen hun mensenrechten kunnen uitoefenen, het is ook noodzakelijk uit economisch, gezondheids- en veiligheidsperspectief. In een tijd waarin middelen beperkt zijn, is investeren in vrouwen en meisjes een bewezen manier om goed bestuur, economische groei, volksgezondheid en stabiliteit te versterken.

Nederland is internationaal een zichtbare speler en draagt ongeveer 500 miljoen euro bij aan organisaties die zich inzetten voor gendergelijkheid en vrouwenrechten¹³. Vanzelfsprekend beperkt het belang én de urgentie van een blijvende inzet op vrouwenrechten en gendergelijkheid zich niet tot het beleidsterrein van ontwikkelingssamenwerking. De diplomatieke inzet op vrouwenrechten en gendergelijkheid is verbonden aan de programmatische inzet binnen ontwikkelingssamenwerking, alsmede de inzet op gendergelijkheid binnen de andere onderdelen van het ministerie. Deze inzetten versterken elkaar.

De bevindingen in deze IOB evaluatie – die de geconstateerde vooruitgang prijst, maar ons aanmoedigt meer te doen – worden meegenomen in toekomstige vormgeving van het genderbeleid van en binnen het ministerie. Inhoud en institutionele vormgeving van het genderbeleid evenals opvolging van enkele concrete aanbevelingen zullen onderwerp zijn van verdere besluitvorming door een volgend kabinet. Hierin wordt ook meegenomen het belang en de toegevoegde waarde van feministisch buitenlandbeleid voor Nederland, waar dit kabinet n.a.v. vragen uit de Eerste Kamer¹⁴ nader onderzoek naar is gestart.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

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

¹³ Voor meer informatie, zie de Resultatenrapportage 2020: <https://www.nlontwikkelingssamenwerking.nl/en/home#/themes/womens-right-and-gender-equality>

¹⁴ Zie vraag 11: https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20210419/verslag_van_een_nader_schriftelijk