



IOB Evaluatie Nieuwsbrief

15 03

Gender sense & sensitivity

Doorlichting van het internationale beleid voor vrouwenrechten en gendergelijkheid (2007-2014)

15 03 | Gender sense & sensitivity | Evaluatie Nieuwsbrief # 15 03 | Gender sense & sensitivity | Evaluatie Nieuwsbrief # 15 03 | Gender sense & sensitivity | Evaluatie Nieuwsbrief # 15 03

IOB onderzocht de Nederlandse inspanningen ter bevordering van vrouwenrechten en gendergelijkheid in de periode 2007-2014. De voornaamste *bevindingen* zijn:

- Via diplomatieke kanalen heeft Nederland zich sterk gemaakt voor internationale normen over gelijkheid van vrouwen en mannen en de handhaving daarvan.
- In tal van landen heeft Nederland ook organisaties die opkomen voor de rechten van vrouwen financieel gesteund.
- Tegelijkertijd heeft het de ambities op het terrein van *gender mainstreaming* in de prioriteiten van het buitenlands en ontwikkelingsbeleid niet consistent in praktijk gebracht. Vooral op het terrein van economische ontwikkeling en vrede en veiligheid was er minder aandacht voor de belangen en behoeften van vrouwen. Dit hangt mede samen met het ontbreken van voldoende capaciteit om deze ambities waar te maken.
- Het inzicht in de behaalde resultaten is beperkt. Dit komt mede door de manier waarop veel projecten en programma's zijn opgezet en door onvoldoende aandacht voor monitoring en evaluatie.

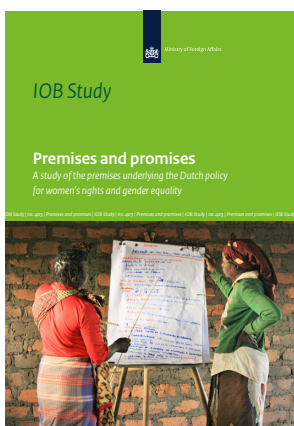
Op basis van deze bevindingen formuleert IOB de volgende *lessen*:

- Zorg voor een versterking van *commitment*, van *accountability* en van inhoudelijke capaciteit, zowel binnen het ministerie als bij organisaties die het Nederlandse beleid mede ten uitvoer brengen.
- Zorg voor consistente *gender mainstreaming* in de verschillende fasen van de beleidscyclus; van context-specifieke genderanalyses tot monitoring en evaluatie en empirisch onderzoek naar wat werkt *voor vrouwen én voor mannen*.
- Wees realistisch over wat er kan worden bereikt en over *de termijn* waarbinnen dat mogelijk is. Onderken de noodzaak van langdurige betrokkenheid om vooruitgang in gendergelijkheid mogelijk te maken.

Achtergrond

Na enkele jaren van een sluimerend bestaan kregen vrouwenrechten en gendergelijkheid in 2007 weer een duidelijke plaats op de agenda van het Nederlands buitenland- en ontwikkelingsbeleid. In dat jaar werd het MDG3 Fonds gelanceerd waaruit organisaties werden gesteund die werken op het terrein van vrouwenrechten. Ook werd het eerste Nationaal Actieplan (NAP) geformuleerd voor de uitvoering van VN-Veiligheidsraad resolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid.

Het duurde echter nog tot 2011 voordat een specifieke brief over het internationale genderbeleid het licht zag. Deze brief was ambitieus wat betreft de doelen die Nederland voor ogen had en richtte zich op een breed spectrum van thema's die ook in voorgaande jaren prioriteit hadden: het bestrijden van geweld tegen vrouwen, het vergroten van de politieke deelname van vrouwen en van hun economische zelfstandigheid en voedselzekerheid, het bevorderen van hun rol in vredesprocessen en het veiligstellen van hun seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Een duidelijk beeld van hoe die ambities te realiseren en hoe de voortgang in de gaten te houden, ontbrak echter.



Het Nederlandse beleid kenmerkt zich door een combinatie van een rechtenbenadering en een instrumentele benadering. De rechtenbenadering vindt zijn oorsprong in internationale verdragen en conventies zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), de *Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women* (1979) en het *Beijing Platform for Action* (1995). Deze internationale afspraken benadrukken dat mannen en vrouwen dezelfde rechten hebben. De instrumentele benadering is gestoeld op het idee dat het betrekken van vrouwen leidt tot effectievere armoedebestrijding, inclusievere en stabielere politiek en betere internationale veiligheid. Er is echter maar beperkt empirisch bewijs voor de aannames die aan deze instrumentele benadering ten grondslag liggen. Dit wordt ook duidelijk uit de literatuurstudie die IOB heeft gepubliceerd: 'Premises and promises' (IOB studie # 403).

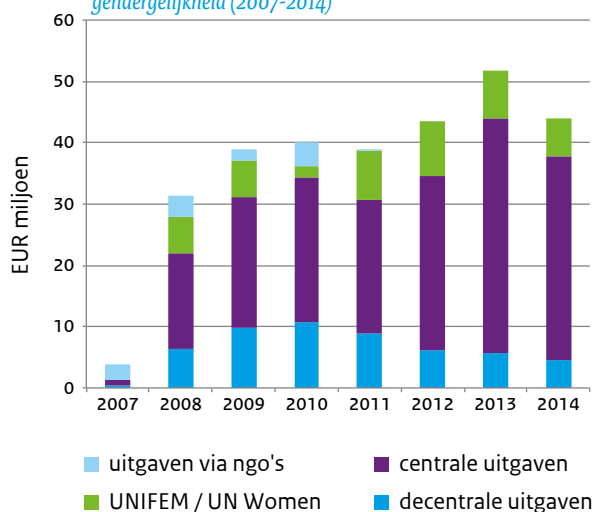
Het Nederlandse beleid kenmerkt zich door een combinatie van een rechtenbenadering en een instrumentele benadering. De rechtenbenadering vindt zijn oorsprong in internationale verdragen en conventies zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), de *Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women* (1979) en het *Beijing Platform for Action* (1995). Deze internationale afspraken benadrukken dat

Bevindingen

Voor de uitvoering van het beleid is gekozen voor een tweesporen-aanpak, waarbij systematische integratie van genderspecten in het algemene buitenland- en ontwikkelingsbeleid (gender *mainstreaming*) gecombineerd is met financiering van specifieke vrouwenprogramma's en -projecten.

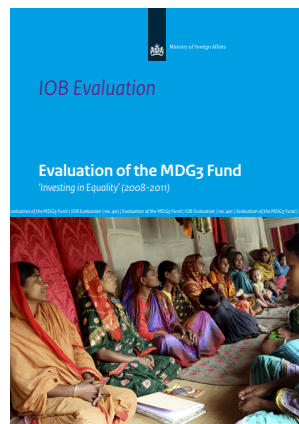
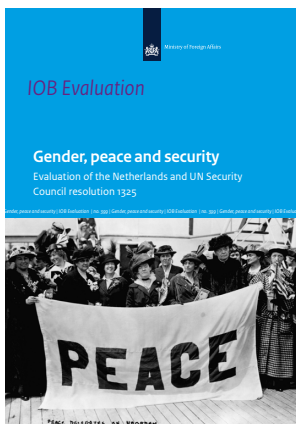
IOB concludeert dat gender *mainstreaming* niet overal even consequent is toegepast en dat het vaak ook alleen over vrouwen ging – en niet over gender. Vooral de terreinen van economische ontwikkeling en vrede en veiligheid schoten op dit punt tekort. Dit is problematisch omdat de literatuur aantoont dat wanneer aandacht voor vrouwen en gendergelijkheid ontbreekt bij de opzet van een programma of project, het onwaarschijnlijk is dat dit bij de uitvoering van het beleid alsnog terugkomt. Hoeveel het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft uitgegeven aan gender *mainstreaming* is bovendien niet duidelijk. De registratie hiervan is niet zorgvuldig geweest, waardoor gegevens onbetrouwbaar zijn gebleken. Dit is anders voor het tweede spoor: in de periode van 2007 tot 2014 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken EUR 292,6 miljoen besteed aan programma's en projecten ter bevordering van vrouwenrechten en gendergelijkheid (zie figuur 1).

Figuur 1 Uitgaven aan de bevordering van vrouwenrechten en gendergelijkheid (2007-2014)



Bron: financieel administratiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het leeuwendeel hiervan is gebruikt voor de financiering van het MDG3 Fonds (2008-2011; EUR 77 miljoen) en de opvolger daarvan, *Funding Leadership Opportunities for Women* (FLOW, 2012-2015; EUR 80 miljoen). Tevens zijn fondsen beschikbaar gesteld voor UN Women, het *UN Trust Fund to End Violence against Women*, *Women on the Frontline* en voor projecten die worden uitgevoerd in het kader van het tweede Nationaal Actieplan voor de uitvoering van UNSCR 1325 (2012-2015). IOB heeft twee aparte evaluaties gepubliceerd over het NAP-1325 (IOB evaluatie # 399) en het MDG3 Fonds (IOB evaluatie # 401).



Volgens de beleidsbrief van 2011 zouden de twee sporen elkaar ook 'onderling versterken'. IOB heeft hiervoor geen bewijs aangetroffen. Wel constateert IOB dat er weinig tot geen wisselwerking is geweest tussen soortgelijke initiatieven die weliswaar in dezelfde landen of regio werden uitgevoerd, maar tot verschillende programma's behoorden.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zich ook op diplomatiek vlak ingespannen om aandacht te vragen voor gendergelijkheid en vrouwenrechten. Hiertoe heeft het, samen met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, binnen diverse VN-fora gelobbyd voor het instellen en handhaven van internationale normen. Het heeft ook initiatieven genomen opdat VN-lidstaten deze normen (beter) naleven. Ook op Europees niveau is Nederland actief geweest om gendergelijkheid in het Europese buitenlands- en ontwikkelingsbeleid te integreren. Ten slotte heeft het ministerie regelmatig aandacht gevraagd voor gendergelijkheid en vrouwenrechten in de beleidsdialogen met individuele partnerlanden. De eerdergenoemde internationale verdragen en conventies waren daarvoor het centrale uitgangspunt. Het is moeilijk om de resultaten van deze diplomatieke inspanningen te evalueren. Tegelijkertijd benadrukt IOB het belang daarvan, ook voor de organisaties die, vaak tegen de verdrukking in, opkomen voor de rechten van vrouwen.

Hoewel de ambities van het Nederlandse genderbeleid bewonderenswaardig zijn, is IOB kritisch over het gebrek aan inzicht in de uitvoering en de effectiviteit ervan, en de beperkte capaciteit van het ministerie om die ambities ook waar te maken.

De informatie over behaalde resultaten is beperkt. Zo gaan voortgangsrapporten en evaluaties vaak niet verder dan een beschrijving van de uitgevoerde activiteiten en aantallen vrouwen die wellicht zijn bereikt. Gegevens over langetermijnresultaten – zoals een verbeterde sociaaleconomische positie van vrouwen of vermindering van genderongelijkheid – zijn zeldzaam. Als ze al beschikbaar zijn, zijn deze vaak gebaseerd op anekdotische verhalen die niet te verifiëren zijn. Deze gebrekkige kennis over resultaten vindt zijn oorsprong in de opzet van veel projecten en programma's:

1. Hoewel het Nederlandse genderbeleid erkent dat mannen en vrouwen verschillende behoeftes en prioriteiten hebben, ontbreekt vaak een gedegen genderanalyse. Zo'n analyse kijkt naar de context, de onderliggende normen en de machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen en de verschillende effecten die een interventie daarop kan hebben. Het ontbreken daarvan maakt het moeilijk om te meten wat voor effecten projecten en programma's op de situatie van vrouwen hebben.
2. Hoewel sekse-specifieke indicatoren noodzakelijk zijn om gender-relevante resultaten te kunnen meten, ontbreken deze vaak. Hierdoor kunnen rapportages en evaluaties niet aantonen of vrouwen baat hebben gehad van interventies.
3. Hoewel genderongelijkheid cultureel bepaald is en verandering van gendernormen een langetermijnproces is, werkten veel centraal gefinancierde programma's op projectbasis met een (te) korte looptijd. Deze aanpak verhindert duurzame resultaten.

Ten slotte bestaat er voor veel thema's nog altijd een zogeheten informatie-leemte; er is maar weinig (academisch) onderzoek beschikbaar over wat er nu wel of niet werkt om gendergelijkheid en vrouwenrechten te bevorderen. Het belang van onderwijs voor vrouwenemancipatie vormt daarop een duidelijke uitzondering.

Lessen

IOB formuleert de volgende lessen:

- Breng internationaal gemaakte afspraken over gender *mainstreaming* in de praktijk en integreer genderbewustzijn systematisch in *alle* beleidsprioriteiten en de uitvoering daarvan.
- Zorg voor de noodzakelijke 'commitment' en 'accountability' voor vrouwenrechten en gendergelijkheid zowel binnen het ministerie als bij partnerorganisaties die aan de uitvoering van het beleid mede gestalte geven.
- Zorg binnen het ministerie ook voor de versterking van de capaciteit op het terrein van vrouwenrechten en gendergelijkheid.
- Gendergelijkheid gaat niet alleen over vrouwen: het is een vraagstuk dat zowel mannen als vrouwen en de onderlinge machtsverhoudingen aangaat.
- Kennis van de context en de onderliggende normen en waarden is essentieel voor het ontwerp en de uitvoering van programma's en projecten: ent interventies niet op uniforme oplossingen maar zoek naar wat werkt in een sterk variabele context. Genderanalyses kunnen een belangrijke inbreng daarvoor geven.
- Wees realistisch over wat er kan worden bereikt en over de termijn waarbinnen dat mogelijk is. Vooruitgang in gendergelijkheid vereist vaak een cultuuromslag en is een proces waarvoor een langdurige betrokkenheid noodzakelijk is.
- Zorg voor een beleidspraktijk die leert en ontwikkelt, niet alleen op basis van betere monitoring en evaluatie maar ook op basis van empirisch wetenschappelijk onderzoek naar wat werkt *voor vrouwen én voor mannen*.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 405 (juli 2015), *Gender sense & sensitivity: Policy evaluation on women's rights and gender equality (2007-2014)*. ISBN: 978-90-5328-471-1

IOB Studie # 403 (juni 2015), *Premises and promises: A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality*. ISBN: 978-90-5328-469-8

IOB Evaluatie # 401 (april 2015), *Evaluation of the MDG3 Fund: 'Investing in Equality' (2008-2011)*. ISBN: 978-90-5328-468-1

IOB Evaluatie # 399 (april 2015), *Gender, peace and security: Evaluation of the Netherlands and UN Security Council resolution 1325*. ISBN: 978-90-5328-465-0

Te downloaden op:
www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

Gender sense & sensitivity | Evaluatie Nieuwsbrief # 15 03 | *Gender sense & sensitivity* | Evaluatie Nieuwsbrief # 15 03 | *Gender sense & sensitivity* | Evaluatie Nieuwsbrief #