

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Theory of Change

VROUWENRECHTEN EN GENDERGELIJKHEID

Narratief

1. Inleiding

Om de juiste keuzes te maken in beleidsvorming – en uitvoering moeten we goed zicht hebben op welke inzet in welke gevallen wel of niet effectief is. Ontwikkeling en verandering loopt immers niet lineair of via strak ingekaderde modellen. Het is dus zaak bij de ontwikkeling en planning van interventies en bij de monitoring en evaluatie daarvan met die complexiteit terdege rekening te houden.

Anders gezegd: om ontwikkelingsprocessen te begrijpen moeten we minder uit gaan van treinen die over een recht spoor van A naar B rijden. Een vergelijking met zeilboten lijkt meer realistisch. Die maken immers – uiteraard met een duidelijk eindpunt – gebruik van wind en stromingen die zich aandienen en kunnen laveren en belemmeringen omzeilen en vallen soms stil als de wind weg valt. De ontwikkelingspraktijk is weerbarstig. Om effectief te kunnen zijn is helder inzicht in veranderingsprocessen essentieel. Dat vergt flexibiliteit, strategische reflectie en een lerende houding.

Tegen die achtergrond zijn in 2015 voor BHOS-prioriteiten zogenoemde *Theories of Change* (ToC) opgesteld. Deze zijn in 2018 aangepast op basis van de BHOS-nota 'Investeren in perspectief', actuele ontwikkelingen en geleerde lessen over aannames.

2. Waarom een focus op vrouwenrechten en gendergelijkheid

2.1 Waarom zijn vrouwenrechten en gendergelijkheid een dwarsdoorsnijdend doel? Nederland investeert op vele fronten in een wereld waarin mannen en vrouwen gelijke rechten en kansen hebben. Vrouwenrechten zijn mensenrechten en mensenrechten zijn vrouwenrechten. De wereld komt niet vooruit als de helft van de bevolking achtergesteld blijft en hun potentiële bijdrage aan duurzame veiligheid, vrede en welvaart stelselmatig wordt onderbenut. Dit vraagt om extra inzet op vrouwenrechten en gendergelijkheid vanuit een mensenrechtenperspectief en voor een effectief en inclusief buitenlandbeleid¹.

De zeventien duurzame ontwikkelingsdoelen voor 2030 (*Sustainable Development Goals* – SDG's) zijn de internationale leidraad voor het BHOS-beleid. De SDG's bevorderen de mensenrechten, de rechten van vrouwen en meisjes en beogen verbeteringen voor hen die het meest achtergesteld zijn (*leave no one behind*). SDG-5 betreft specifiek gendergelijkheid en empowerment van vrouwen en meisjes. Daarnaast is dit ook een integraal onderdeel van de andere SDG's en voorwaarde voor het realiseren van inclusieve en duurzame ontwikkeling.

2.2 Hoe staat het ervoor met gendergelijkheid wereldwijd?

Gelijkheid tussen mannen en vrouwen is nog nergens ter wereld bereikt. Op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg is de kloof tussen mannen en vrouwen de laatste decennia flink kleiner geworden², maar over het algemeen is de vooruitgang langzaam en ongelijk verdeeld. Op sommige gebieden is zelfs sprake van achteruitgang, bijvoorbeeld als het gaat om het dichten van de kloof in economische participatie. In economisch opzicht blijven vrouwen achter bij mannen en zijn veel vrouwen nog grotendeels afhankelijk van hun echtgenoot, vader of broers.

¹ Zie ook uitkomsten [IOB-evaluatie Gender sense & sensitivity](#), 2015

² WEF [Global Gender Gap report 2017](#)

Wereldwijd blijft de arbeidsparticipatie van vrouwen al jaren steken op gemiddeld 55 procent, terwijl die voor mannen 80 procent bedraagt. Vrouwen doen overal ter wereld het meeste onbetaalde werk en hebben de slechtst betaalde banen met de minste rechtszekerheid. In de hele wereld heeft één op de drie vrouwen gedurende haar leven te maken met geweld, meestal van de intieme partner maar vaak ook op de werkvloer en in de publieke ruimte; in sommige landen, vooral waar conflicten woeden, loopt dat aantal op tot twee op de drie vrouwen en meisjes. De grootste achterstand doet zich voor in de politiek: het aantal vrouwelijke parlementariërs bedraagt wereldwijd anno 2018 gemiddeld nog maar 24 procent³. De deelname van vrouwen aan conflictoplossing en wederopbouw begint nog maar net op gang te komen; tot 2011 was het aandeel van vrouwen in vredesonderhandelingen nog steeds minder dan 10 procent⁴ en deelname van vrouwen in onderhandelingsdelegaties (mede) geleid door de VN liet zelfs lichte teruggang zien in 2016⁵.

Een zorgwekkende trend is de groeiende weerstand van conservatieve krachten, met name tegen het recht van vrouwen en meisjes om zelf te beslissen over seksualiteit en of, met wie en wanneer zij kinderen willen krijgen. De gelijkheid tussen mannen en vrouwen en tussen mensen, ongeacht hun sekse en seksuele oriëntatie - die in internationale verdragen en overeenkomsten is vastgelegd - moet dan ook blijvend verdedigd worden.

3. Wat wil Nederland bereiken?

Agenda 2030, SDG5 en een inclusief en effectief buitenlandbeleid

Vanuit het besef dat duurzame ontwikkeling, vrede, stabiliteit en mensenrechten gebaat zijn bij gelijke kansen en rechten voor mannen en vrouwen, wil Nederland met het internationale beleid voor vrouwenrechten en gendergelijkheid bijdragen aan het realiseren van de SDG-agenda en specifiek de internationaal overeengekomen (outcome)doelen van [SDG-5](#). De focus voor de Nederlandse inzet ligt daarbij op onderstaande vier subdoelen. Het versterken van universele toegang tot seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) is ook een van de negen SDG-5 doelen. Hiervoor geldt dat deze is uitgewerkt in een aparte [Theory of Change](#) waarin de keuzevrijheid van mensen centraal staat, specifiek die van vrouwen, meisjes en jongeren.

Doelstellingen vrouwenrechten en gendergelijkheid:

- Vergroten deelname van vrouwen aan (politieke) besluitvorming en vrouwelijk leiderschap;
- Economische empowerment en verbetering van het economische klimaat voor vrouwen;
- Preventie en uitbanning van geweld tegen vrouwen en meisjes;
- Versterking van de rol van vrouwen in conflictpreventie en vredesprocessen, en bescherming in conflictsituaties.

Deze doelen (outcomes) kunnen alleen in onderlinge samenhang bereikt worden. Vrouwen die niet vrij zijn om te gaan en staan waar zij willen, kunnen niet opkomen voor hun rechten en belangen. Er is geen sprake van gelijke kansen op de arbeidsmarkt zolang seksuele intimidatie op de loer ligt en vrouwen nergens hun recht kunnen halen. De oplossing van conflicten is duurzamer wanneer de belangen en rechten van vrouwen een plaats krijgen in vredesbesprekingen en in de vormgeving van de toekomstige samenleving. Vrouwen die zelf kunnen bepalen of, met wie en wanneer zij kinderen willen krijgen, hebben grotere kans hun opleiding af te ronden, een baan te vinden en economisch en politiek leidende posities in te nemen.

In het resultatenkader voor vrouwenrechten & gendergelijkheid worden doelen op impact, outcome en output niveau weergegeven evenals interventies. Hieronder wordt ingegaan op de aannames die aan de Theory of Change ten grondslag liggen, de drie elkaar versterkende

³ [Interparliamentary Union data 2018](#)

⁴ [UNwomen.org – Peace and Security – Facts and Figures](#)

⁵ [SG report on Women, Peace and Security 2017](#)

sporen waarlangs Nederland zich inzet om doelen te bereiken en enkele geleerde lessen.

4. Aannames

Nederland wil een bijdrage leveren aan het realiseren van a) de Agenda 2030 en SDG-5, b) een effectief en inclusief beleid voor buitenlandse handel, ontwikkelingssamenwerking, vrede en veiligheid en mensenrechten en c) de vier doelstellingen van het Nederlandse internationaal genderbeleid, op basis van de volgende aannames:

- Vrouwenrechtenorganisaties en maatschappelijke organisaties spelen een cruciale rol bij empowerment van vrouwen en meisjes en het in gang zetten van structurele veranderingsprocessen gericht op gendergelijkheid⁶.
- Inzet op versterking van vrouwenrechtenorganisaties, maatschappelijke organisaties en empowerment van individuele vrouwen en meisjes enerzijds en hun concrete toegang tot en controle over natuurlijke en economische hulpbronnen, veiligheid en rechtsorde, SRGR en noodhulp anderzijds, leidt tot vrouwelijk leiderschap (politiek en economisch), een maatschappelijk middenveld dat effectief vrouwenrechten bepleit en draagt bij aan een *enabling environment* voor gendergelijkheid.
- Voor het creëren van een *enabling environment*⁷ voor gendergelijkheid en de vereiste structurele transformatie van instituties die genderongelijkheid in stand houden, is steun van en samenwerking met en tussen overheden, private sector, maatschappelijk middenveld en kennisinstituten een vereiste.
- Gendergelijkheid impliceert gelijkwaardige machtsrelaties tussen mannen en vrouwen⁸. Door mannen en jongens te betrekken bij interventies gericht op gendergelijkheid is de kans op structurele en breed gedragen verandering groter en kunnen zowel vrouwen als mannen profiteren van de voordelen die gendergelijkheid met zich meebrengt.
- De combinatie van genderspecifieke ondersteuning, gendermainstreaming en gender diplomatie stelt Nederland in staat om zo effectief mogelijk resultaat te boeken op het gebied van vrouwenrechten en gendergelijkheid en daarmee bij te dragen aan een effectief en inclusief buitenlandbeleid en de SDG's/ Agenda 2030⁹.

5. De Nederlandse inzet

5.1 Genderspecifieke programma's

Op de eerste plaats steunt Nederland maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor vrouwenrechten en gendergelijkheid en specifiek bijdragen aan bovengenoemde vier doelen op landen-, regionaal en internationaal niveau. Deze organisaties, en ook individuele vrouwenrechtenverdedigers, spelen een cruciale rol bij het agenderen en (kritisch) monitoren van vrouwenrechten en gendergelijkheid. Zij sporen overheden, private sector en maatschappelijke actoren aan om vrouwenrechten en gendergelijkheid in praktijk te brengen. Vrouwen, vrouwenrechtenverdedigers en hun organisaties dragen zo bij aan empowerment; een voorwaarde voor deelname en leiderschap van vrouwen in politiek, economie en vrede en veiligheid en het tegengaan van geweld tegen vrouwen.

⁶ [Donor support to Southern women's rights organisations](#), OECD findings, 2016, pagina 5

⁷ For a conceptualization of the enabling environment or institutional environment, we look at Woodhill (Shaping behavior. How institutions evolve. Jim Woodhill | October 07, 2008 | The Broker Online) who defines institutions as the more stable and permanent aspects of human systems in that they embody the power and interests of stakeholders. Some institutions, once developed, 'lock societies into a particular path of development'. Unequal gender relations are an expression of such institutions. Changes in the institutional environment are therefore a precondition for gender equality and the exercise of women's rights.

⁸ Zie [IOB-evaluatie Gender sense & sensitivity](#), 2015, pagina 21

⁹ Zie BHOS-nota [Investeren in perspectief](#), pagina 26 en 27 en noodzaak voor versterken synergie tussen sporen in [IOB-evaluatie Gender sense & sensitivity](#), 2015, pagina 52.

Belangrijke genderspecifieke activiteiten:

- Het Funding Leadership and Opportunities for Women (FLOW) programma financiert organisaties die zich inzetten voor uitbanning van geweld tegen vrouwen en meisjes en voor een eerlijk aandeel van vrouwen in de economie en de politiek.
- Leading from the South (LFS) financiert Zuidelijke vrouwenrechtenorganisaties via drie regionale vrouwenfondsen en een wereldwijd fonds voor inheemse vrouwen.
- In het kader van de uitvoering van VN Veiligheidsraadsresolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid en het Nederlandse Actieplan (NAP) 1325 worden vrouwenorganisaties in 8 door conflict getroffen landen ondersteund, zowel politiek als financieel.
- Via het programma 'Samenspraak en Tegenspraak' heeft Nederland drie strategische partnerschappen met maatschappelijke organisaties die zich specifiek richten op het bevorderen van vrouwenrechten en gendergelijkheid.
- Nederland moedigt de **samenwerking tussen bedrijven en vrouwenorganisaties** aan om zo de arbeidsomstandigheden voor vrouwelijke werknemers en de kansen voor vrouwelijke ondernemers te helpen verbeteren.
- Met een vrijwillige bijdrage aan de organisatie voor vrouwenrechten en gendergelijkheid van de Verenigde Naties – **UN Women** – onderstreept Nederland het belang van gelijke rechten en kansen voor vrouwen ook binnen de VN als geheel en financiert het UN Women programma's op regio en landenniveau.

5.2 Gendermainstreaming

Een tweede spoor van het Nederlandse beleid is te zorgen dat vrouwen invloed hebben op en mee profiteren van de Nederlandse steun en investeringen voor ontwikkelingssamenwerking, bevordering van buitenlandse handel, veiligheid en mensenrechten. Het verbeteren van gendergelijkheid vraagt om actieve inzet in alle aspecten van het beleid¹⁰ door de belangen en behoeften van vrouwen en meisjes mee te nemen in alle fasen van beleid, uitvoering en monitoring & evaluatie van programma's¹¹.

Activiteiten van gender mainstreaming in andere BHOS-prioriteiten:

- In programma's voor voedselzekerheid, voor drinkwater en sanitaire voorzieningen of van kleinschalige energie (verbeterde houtkachels, zonnepanelen) vraagt BZ van uitvoerende organisaties dat zij op basis van een **gender analyse** inzicht hebben in de specifieke belangen en behoeften van vrouwen en in de obstakels die hun gelijkwaardige participatie belemmeren.
- Hetzelfde geldt bij programma's voor verbetering van de veiligheid en rechtsorde, humanitaire hulp, rampenbestrijding en voor stimulering van de private sector in ontwikkelingslanden inclusief het Dutch Good Growth Fund en het Initiatief Duurzame Handel.
- BZ ziet erop toe dat gender analyses worden vertaald in een **concrete genderstrategie met duidelijke gender resultaten en -indicatoren**. Ook wordt bij de beoordeling van activiteiten gevraagd in hoeverre vrouwen en meisjes betrokken zijn bij formulering van beleid en het ontwerp en uitvoering van projecten.
- Nederland waakt ervoor dat dit ook het geval is bij het beleid en de bestuursstructuur van belangrijke internationale initiatieven zoals het Groene Klimaatfonds van de Verenigde Naties.
- Om doeltreffend te zijn wordt beleid onderbouwd met resultaten van **wetenschappelijk en empirisch onderzoek**. Om daaraan bij te dragen stelt Nederland geld beschikbaar

¹⁰ Zie BHOS-nota Investeren in perspectief, pagina 22

¹¹ Zie [IOB-evaluatie Gender sense & sensitivity](#), 2015, pagina 22 en Resultatenraamwerk in bijlage.

aan het programma voor gendergelijkheid van de Wereldbank.

Activiteiten ter ondersteuning van gender mainstreaming binnen BZ

- De Taskforce Vrouwenrechten en Gendergelijkheid (TFVG) binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken stimuleert **inbedding van gender in beleid en organisatie** en adviseert en deelt kennis binnen het departement en met de posten.
- Daartoe faciliteert de TFVG op departement en posten een netwerk van gender focal points, organiseert de TFVG intern en extern campagnes en lezingen, ontwikkelt de TFVG cursusmateriaal en deelt de TFVG **kennis en informatie** via een online kennisplatform en @NLWomensrights. Hierbij maakt de TFVG ook gebruik van ervaringen opgedaan in diverse partnerschappen met NGO's en netwerken van externe genderexperts (OECD/DAC Gendernet, WPS focal points network, AWID).
- Directies en posten kunnen gebruik maken van **externe gender expertise** voor advisering, analyses en portfolio reviews & aanbevelingen. De Gender Resource Facility die tussen 2015 – 2018 gender expertise beschikbaar stelde wordt opgevolgd door een DSO/IGG-expertise pool vanaf 2019 waar gender deskundigheid onderdeel van uitmaakt.

5.3 Genderdiplomatie

Ten derde levert Nederland met zijn diplomatieke werk een bijdrage aan vrouwenrechten en gendergelijkheid. Allereerst door een verbindende factor te zijn tussen verschillende actoren: organisaties voor vrouwenrechten en gendergelijkheid, overheden, bedrijven, kennisinstututen etc. Daarnaast is Nederland is voorvechter van het bevorderen van vrouwenrechten en gendergelijkheid inclusief seksuele en reproductieve gezondheid en rechten in internationale en regionale verdragen, resoluties en afspraken¹².

Activiteiten die deel uitmaken van genderdiplomatie:

- Het Nederlandse ministerie van buitenlandse zaken en de posten in het buitenland onderhouden contact met organisaties die zich inzetten voor vrouwenrechten en gendergelijkheid, ondersteunen hun werk door het delen van netwerken, het geven van erkenning of van een platform en nemen hun visie en ervaringen mee in beleid en politieke dialoog.
- Als lid van de VN werkt Nederland actief aan afspraken over verbetering van de positie van vrouwen en meisjes en het realiseren van gendergelijkheid. Zo vormen gendergelijkheid en de empowerment van vrouwen en meisjes nu een eigenstandig doel op de ontwikkelingsagenda voor de toekomst én integraal onderdeel van de overige Duurzame Ontwikkelingsdoelen.
- Via zijn lidmaatschap van de Mensenrechtenraad helpt Nederland toezien op de naleving door regeringen van de afspraken over bevordering van vrouwenrechten en gendergelijkheid.
- Tijdens het Nederlandse lidmaatschap van de VNVR in 2018 heeft Nederland zich hard gemaakt om uitvoering te geven aan VNVR-resolutie 1325 in alle aspecten van het werk van de Veiligheidsraad.

6. Met wie werkt Nederland samen?

Maatschappelijke en vrouwenorganisaties spelen een cruciale rol om vrouwenrechten en gendergelijkheid te bepleiten en ervoor te zorgen dat gemaakte afspraken vertaald worden in concrete maatregelen en duurzame verbeteringen. Nederland werkt strategisch met hen samen en steunt deze organisaties politiek en financieel.

- De huidige FLOW- en NAP-programma's ondersteunen met name de capaciteit van NGO's en vrouwenrechtenorganisaties voor effectieve lobby en *advocacy*. Daarnaast worden

¹² Zie [IOB-evaluatie Gender sense & sensitivity](#), 2015, pagina 18 waarin het belang van inzet gender diplomatie en handhaving van internationale gender normen wordt onderstreept.

individuele vrouwen en vrouwengroepen getraind in het versterken van hun capaciteiten, zelfredzaamheid en leiderschap.

- *Leading from the South* (LfS) wordt uitgevoerd door regionale vrouwenfondsen die bewezen hebben effectief nationale en grassrootsorganisaties van vrouwen te kunnen ondersteunen in hun strijd voor vrouwenrechten en gendergelijkheid. Het gaat hier met directe steun aan (netwerken van) Zuidelijke vrouwenrechtenorganisaties om een innovatieve vorm van financiering.

Nederland heeft in de wereld een goede reputatie als voorvechter van gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes. In **VN-verband** heeft Nederland een voortrekkersrol gespeeld om te komen tot internationale afspraken hierover, bijvoorbeeld:

- Bij de Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling van 1994 en de Vierde Wereld Vrouwenconferentie van 1995. Die afspraken vormen nog steeds de leidraad voor het Nederlandse beleid en inzet in bijv. de Commission on the Status of Women (CSW) en AVVN-resoluties.
- Op initiatief van Nederland wordt het thema geweld tegen vrouwen telkens opnieuw op de agenda van de Verenigde Naties geplaatst, zowel bij de AVVN als de VN Veiligheidsraad. Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan seksueel geweld in conflict en het instellen van sancties tegen overheden en personen die zich hieraan schuldig maken.
- Nederland werkt niet alleen met UN Women maar ook met andere VN-organisaties die kunnen bijdragen aan gendergelijkheid, denk aan UNDP, UNFPA, UNICEF en UNHCR.

In de samenwerking met de **private sector** zet Nederland in op bijvoorbeeld:

- Het scheppen van banen, veilige werkomstandigheden en fatsoenlijk loon voor vrouwen, bijvoorbeeld als onderdeel van International Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) convenanten. Hierbij wordt samengewerkt met bedrijven, vakbonden, inspectiediensten en maatschappelijke organisaties.
- De Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) bieden een uitgelezen kans om binnen alle sectoren invulling te geven aan gelijke rechten en kansen voor vrouwen en daar het Nederlandse en (inter)nationale bedrijfsleven bij te betrekken, bijv. via de SDG Charter.

7. Geleerde lessen

- **Genderspecifieke programma's** moeten resulteren in duurzame verbetering in de positie van vrouwen en gendergelijkheid. De ervaring leert dat context specifieke analyse en aanpak en beoogde veranderingsprocessen tijd vergen¹³. De meeste programma's kunnen pas in de loop van het tweede jaar eerste resultaten laten zien, wanneer alweer nagedacht moet worden over ontwikkeling van nieuwe programma's¹⁴. De duur van genderspecifieke programma's is te kort om goed de cyclus te kunnen doorlopen van ontwerp, uitvoering, monitoring & evaluatie en vervolgens geleerde lessen te vertalen in nieuw beleid & programma's.
- **Gender mainstreaming** is nog onvoldoende institutioneel verankerd, ondanks steun van huidige politieke en ambtelijke leiding. Belangrijkste redenen zijn stapeling van prioriteiten, gendergelijkheid wordt nog onvoldoende beschouwd als integraal onderdeel van andere beleidsprioriteiten en gebrek aan menskracht. Zo worden gender verantwoordelijkheden nauwelijks vastgelegd in functieprofielen en/of ontbreekt het aan voldoende specifieke gender capaciteit op niveau van directies en posten¹⁵. Dit strookt

¹³ Zie [IOB-evaluatie Gender sense & sensitivity](#), 2015, pagina 22

¹⁴ Dit is de ervaring met huidige FLOW en NAP-programma's waarbij de inceptie-fase al snel een jaar inneemt en eerste resultaten pas in de loop van het tweede jaar kunnen worden gerapporteerd.

¹⁵ In halfjaarlijkse besprekingen van voortgang op integratie van gender binnen DGIS-directies, worden deze

met bevindingen eerdere evaluatie Gender sense & sensitivity.

- **TFVG faciliteert directies, posten en medewerkers** om in hun werk bij te dragen aan vrouwenrechten en gendergelijkheid. Uiteindelijk is het aan alle DG's, directies en posten om zelf genderdoelen, strategie en resultaten te bepalen. Hoewel een groeiend aantal collega's zich inzet voor vrouwenrechten en gender resultaten kan laten zien¹⁶, is nog geen sprake van een systematische inzet op en verantwoording over goede integratie van gender in gehele buitenlandbeleid¹⁷.
- In huidige **genderspecifieke programma's** ligt focus op lobby en *advocacy* en trainingen van vrouwen(organisaties). De programma's voorzien minder direct in toegang tot financiering, diensten en productiemiddelen. Dit is meer het geval in programma's op gebied van andere BHOS-prioriteiten die significant bijdragen aan gendergelijkheid.
- Er is **meer synergie mogelijk binnen en tussen verschillende programma's gericht op gendergelijkheid** om lobby te combineren met realiseren van concrete verbeteringen in toegang tot kennis, netwerken en hulpbronnen voor de empowerment van vrouwen en meisjes.

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)
Taskforce Vrouwenrechten en Gendergelijkheid (TFVG)
Oktober 2018

factoren regelmatig genoemd als knelpunten.

¹⁶ Getuige het aantal deelnemers aan Gender cursussen en gender (focal points) bijeenkomsten en collega's die op social media actief ontwikkelingen op gebied van gender volgen en eraan bijdragen (@NLWomensrights).

¹⁷ Zo worden gender analyses, gender markers en gender indicatoren nog niet systematisch toegepast in alle beleid en uitvoering.