

Vergaderjaar 2022–2023

35 697

EU-voorstel: Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad: EU Genderactieplan (GAP) III – Een ambitieuze agenda inzake gendergelijkheid en de empowerment van vrouwen in het externe optreden van de EU (JOIN(2020)17)

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2022

In vervolg op de brief van 13 mei¹ aan uw Kamer en referte de toezegging aan uw Kamer (T03442) informeren wij u graag over de inzet van het kabinet op een feministisch buitenlandbeleid.

Het gelijkheidsbeginsel is sterk verankerd in het eerste artikel van de Nederlandse Grondwet. Iedereen die zich in Nederland bevindt moet in gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Het kabinet is ervan overtuigd dat dit beginsel een universele waarde is, zoals ook vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Het nastreven van volstrekte gelijkwaardigheid is een kernpunt van het Nederlands buitenlandbeleid. Wereldwijd moeten er echter nog grote stappen gemaakt worden om universele gelijkwaardigheid te bereiken, zeker voor vrouwen en meisjes. Hoewel deze groep de helft van de wereldbevolking vormt, is er nog altijd sprake van structurele genderongelijkheid. Dat geldt vaak in nog sterkere mate voor minderheden, zoals LHBTIQ+ personen. Daarbij bepalen andere factoren zoals etniciteit, religie en (lichamelijke) beperking vaak de mate waarin sprake is van additionele (on)gelijke behandeling.² Vanuit de grondwettelijke opdracht van artikel 1 en artikel 90 (bevordering internationale rechtsorde) kiest het kabinet voor een beleid dat deze structurele ongelijkheid benoemt en adresseert: een feministisch buitenlandbeleid.

Wat is feministisch buitenlandbeleid?

Het feminisme gaat in de ogen van het kabinet over gelijke rechten en gelijkwaardigheid. Het kabinet zet zich met het feministisch buitenlandbeleid in om ongelijkheid te verkleinen en streeft wereldwijd naar een gelijkwaardige positie van mannen, vrouwen en non-binaire mensen. Het

¹ Kamerstuk 2021–2022, 35 697, F.

² Deze benadering van ongelijkheid staat bekend als intersectionaliteit.

heeft daarbij bijzondere aandacht voor de positie van LHBTIQ+ personen. Over het algemeen ervaren vrouwen en meisjes en LHBTIQ+ personen overal ter wereld – in wisselende mate – de gevolgen van ongelijkheid. Als meer mensen gelijke kansen krijgen dan draagt dat bij aan een veilige, stabiele en welvarende wereld. Een belangrijke oorzaak van conflict is immers structurele (gender)ongelijkheid.³ Daarmee vergroot dit beleid de effectiviteit van het gehele Nederlandse buitenlandbeleid.

Het Nederlandse feministisch buitenlandbeleid staat, in het kort, voor het beschermen van de mensenrechten en het bevorderen van betekenisvolle participatie van vrouwen en LHBTIQ+ personen aan besluitvormingsprocessen. Met dit beleid sluit Nederland aan bij een internationale voorhoede van landen die een feministisch buitenlandbeleid voeren. Het feministisch buitenlandbeleid richt zich op vier R'en: *rights, representation, resources* en *reality check*.⁴ Vrouwen moeten zich overal ter wereld kunnen beroepen op hun universele rechten en zich gevrijwaard weten van geweld (*rights*). Zij moeten vertegenwoordigd zijn en deelnemen aan politieke beslissingen (*representation*) en er moeten voldoende middelen beschikbaar zijn om die doelen te realiseren (*resources*). Omdat omstandigheden wereldwijd verschillen en niet iedere benadering overal even effectief is, moet de realisering van deze beleidsdoelen altijd een invulling krijgen die in de lokale context past (*reality check*). Het kabinet volgt deze 4R-benadering en zal daar een specifiek Nederlandse invulling aan geven met aanvullende aandacht voor LHBTIQ+ personen en door mannen en jongens actief te betrekken bij het veranderen van negatieve gender-normen.

Waarom is feministisch buitenlandbeleid nodig?

Hoewel vrouwen de helft van de bevolking uitmaken, zijn zij bijna nergens gelijk vertegenwoordigd op de bestuurlijke en politieke niveaus waar beslissingen worden genomen over hun levens. Zo'n 1,2 miljard vrouwen bevinden zich in landen waar het recht op veilige abortus niet gegarandeerd is. Geweld tegen vrouwen, inclusief huiselijk geweld en eerwraak zijn mensenrechtenschendingen die wereldwijd op grote schaal voorkomen⁵. Zorgtaken en ander onbetaald (huishoudelijk) werk komen overal ter wereld met name op de schouders van vrouwen terecht, waardoor van gelijke kansen op de arbeidsmarkt, een gelijkwaardige financieel-economische positie of vermogensopbouw geen sprake is⁶. In ramp- en conflictgebieden zijn vrouwen disproportioneel vaak slachtoffer van seksueel geweld. Ook worden vrouwen structureel te weinig betrokken bij conflictresolutie, terwijl uit onderzoek blijkt dat wanneer vrouwen worden betrokken bij vredesonderhandelingen, er bijna altijd een vredesakkoord werd bereikt, dit een grotere kans had om te worden uitgevoerd en langer standhielder.⁷

Uit recent onderzoek van de VN blijkt dat door de coronapandemie veel geboekte vooruitgang op het gebied van vrouwenrechten en gendergelijkheid weer ongedaan is gemaakt. Als de wereld op het huidige tempo doorgaat met het aanpakken van (juridische) ongelijkheid tussen mannen en vrouwen, zal het nog vele decennia duren om de situatie – op papier, maar zeker in de praktijk- te verbeteren.⁸ Zolang de sociaaleconomische rechten van vrouwen en meisjes onvoldoende gewaarborgd zijn blijven zij

³ Wereldbank en VN (2018) *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*; VNVR Resoluties 1325 (2000); 1889 (2009); 2242 (2015).

⁴ Recentelijk heeft de nieuwe Zweedse regering besloten het Zweedse feministisch buitenlandbeleid te beëindigen.

⁵ UNWomen; Atria; UNWomenNed.

⁶ Global Gender Gap Report 2022 | World Economic Forum (weforum.org).

⁷ Krause, J. Krause, W & Bränfors, P, 2018; Nilsson, Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace, 2012.

⁸ VN (2022) *Progress on the Sustainable Development Goals: the gender snapshot 2022*. 11

kwetsbaar voor discriminatie, ook op financieel en juridisch vlak: bijvoorbeeld met ongelijke toegang tot bezit, land, erfenissen, kredieten en toegang tot onderwijs. Dit schendt de rechten van vrouwen en meisjes, en maakt hen kwetsbaar voor armoede, afhankelijkheid en geweld. Het McKinsey Global Institute berekende in 2015 al dat er bij volledige gelijkheid op de arbeidsmarkt 26% aan het wereldwijde BNP zou kunnen worden toegevoegd.⁹ Een dussdanige welvaartstoename zou een einde kunnen maken aan armoede in grote delen van de wereld. De Duitse Minister van Buitenlandse Zaken Annalena Baerbock drukte het dan ook pakkend uit toen zij recent stelde dat het «economic lunacy» zou zijn om geen feministisch buitenlandbeleid te hebben.¹⁰ Er zijn dus meer dan genoeg redenen om in het Nederlandse buitenlandbeleid sterker in te zetten op gelijkheid, gelijke behandeling en gelijke toegang van iedereen tot het politieke- en sociaal-maatschappelijke domein. Want het draagt effectief bij aan het adresseren en verhelpen van de grondoorzaken van armoede, economische ongelijkheid, extremisme, conflicten en (hybride)oorlogen.

Wat doet Nederland al?

Het bevorderen van vrouwenrechten en gendergelijkheid staat al lange tijd centraal in het Nederlandse buitenlandbeleid. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft sinds 2014 een Taskforce vrouwenrechten en gendergelijkheid, mede om gender in het gehele buitenlandbeleid te integreren, en heeft ook een speciaal ambassadeur voor vrouwenrechten en gendergelijkheid benoemd. De afgelopen jaren is veel aandacht gegeven aan *gendermainstreaming* in het beleid van Buitenlandse Zaken. Dit houdt concreet in dat bij project- of subsidieaanvragen, in diplomatie en tijdens EU- en multilaterale onderhandelingen aandacht wordt gegeven aan de betekenisvolle participatie van vrouwen en de effecten van beleid op vrouwen. Daarnaast zet Nederland zich ook in voor het bevorderen van vrouwenrechten, gendergelijkheid, seksuele rechten en reproductieve gezondheid en op de implementatie van VNVR-Resolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid. Hierbij wordt de samenwerking met andere landen en de deskundigheid van het brede maatschappelijk middenveld actief gezocht, om zo de impact van het beleid te vergroten.

Een belangrijk instrument van de Nederlandse inzet op deze thema's is de financiering van activiteiten en programma's. Het Nederlandse SDG5 fonds is met een budget van EUR 510 miljoen (2021–2025) één van de grootste fondsen op het gebied van vrouwenrechten en gendergelijkheid ter wereld. Middelen hieruit worden onder meer gebruikt om de participatie van vrouwen in politieke besluitvorming, vredesprocessen en wederopbouw te bevorderen. Ook vrouwelijk ondernemerschap, vrouwenrechtenorganisaties en mensenrechtenverdedigers worden gestimuleerd vanuit dit fonds, ook middels directe financieringen aan vrouwen(rechten)organisaties. Vrouwelijke ondernemers zijn op het terrein van internationaal ondernemen een prioritaire doelgroep. De inzet is om hen ook over de landsgrenzen heen meer te laten ondernemen. Een grotere internationale inzet van vrouwelijke ondernemers leidt tot een sterker duurzaam verdienvermogen. Naast het SDG5 fonds worden binnen het mensenrechtenfonds, het stabiliteitsfonds en het klimaatfonds bedragen gereserveerd specifiek voor projecten op het gebied van of met een belangrijke focus daarin voor vrouwenrechten en gendergelijkheid.

⁹ McKinsey Global Institute (2015) *The power of parity: how advancing women's equality can add \$ 12 trillion to global growth*. 2

¹⁰ Annalena Baerbock (2022, 12 september). Speech by Foreign Minister Annalena Baerbock at the Conference on Shaping Feminist Foreign Policy – Federal Foreign Office ([auswaertiges-amt.de](https://www.auswaertiges-amt.de)).

Nederland is internationaal een invloedrijke stem op dit gebied. Het feministisch buitenlandbeleid is dan ook een logische vervolgstap. De bovenstaande activiteiten blijven bestaan en zullen worden versterkt en een grotere nadruk krijgen binnen het Nederlandse buitenlandbeleid. De afgelopen maanden heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken het feministisch buitenlandbeleid al op verschillende manieren in de praktijk gebracht, zowel in Den Haag als op de posten. Zo was *conflict-related sexual violence* een belangrijk thema op de *Ukraine Accountability Conference* in Den Haag, zijn in bilaterale gesprekken in o.a. Straatsburg, Texas en Bulgarije diverse onderwerpen rondom gender, SRGR en abortus geagendeerd. Ook heeft Nederland zich recentelijk uitgesproken tegen homofobie en discriminatie in Slowakije na de moord op twee LHBTIQ+ personen, en veroordeelt Nederland het geweld van de Iraanse veiligheidsdiensten tegen de vreedzame protesten en steunen wij Europese sancties als reactie op het grootschalige geweld tegen vrouwen in Iran.

Wat gaat Nederland nog meer doen?

Zoals blijkt uit de IOB-evaluatie¹¹, zijn er al stappen gezet op het gebied van *gendermainstreamen*, maar is er nog ruimte voor verdere verbetering en concretisering. Ook uit de consultaties die binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken plaatsvonden en uit de reacties van externe stakeholders op de enquête over FBB blijkt dat op verschillende onderdelen van beleid, uitvoering en organisatie verbeteringen mogelijk zijn en extra ambitie op haar plaats is.

Op basis van geleerde lessen tot nu toe, beleidsevaluaties en de recente consultaties zal het Ministerie van Buitenlandse Zaken inzetten op:

- Agendering: Nederland heeft internationaal een sterke agenderende rol. Die rol zal het kabinet specifiek in het kader van het feministisch buitenlandbeleid blijven voortzetten en versterken door middel van bovengenoemde punten. De universele gelijkheid en gelijkwaardigheid van iedereen, met een specifieke aandacht voor de rechten van vrouwen, LHBTIQ+ en minderheden wordt geagendeerd in bilaterale gesprekken met gelijkgezinde en met niet-gelijkgezinde organisaties en overheden en in multilateraal verband. Nederland zal in EU-kader nauw optrekken met onder andere Frankrijk, Duitsland, Spanje en andere gelijkgezinde lidstaten en waar mogelijk coalities vormen om in EU en internationaal verband een aanjagende rol te kunnen spelen.
- De verankering van een genderlens in de gehele beleidscyclus. Dit betekent dat bij beleidsvorming en uitvoering altijd de vraag zal worden gesteld wat dit betekent voor vrouwen en meisjes en LHBTIQ+ personen. Is een andere beslissing nodig nadat kwesties door deze genderlens bekeken zijn?¹² Genderanalyses worden daarmee een standaard onderdeel van strategie- en beleidsvorming. Daarop volgende genderstrategieën met genderspecifieke doelen en activiteiten worden een vast onderdeel van beleidsuitvoering en monitoring.
- Genderbudgeting¹³ zal het uitgangspunt worden bij financieringsbeslissingen. Dit betekent dat genderanalyses standaard onderdeel worden van besluitvorming rond potentiële programma- en subsidie-uitgaven. De OESO-DAC gendermarker wordt daarbij toegepast en te

¹¹ Ref Kamerbrief 33 625, nr. 331 met beleidsreactie op de IOB evaluatie gender mainstreaming in the Dutch Ministry of Foreign Affairs.

¹² Referte ook het de kwaliteitseis *Effecten op Gendergelijkheid* van het IAK.

¹³ Gender budgeting betekent dat prioriteiten, keuzes en het toekennen van financiering in budgetten zo veel mogelijk gendergelijkheid promoot. Dmv het analyseren van de uitgaven/ financiering vanuit een genderperspectief wordt de impact op verschillende genders duidelijk en besluitvorming daarover transparant aangaande gendergelijkheid. Genderbudgeting dient uitgevoerd te worden op alle beleidsterreinen van het buitenlandbeleid.

bereiken resultaten worden op gender gedisaggregeerde¹⁴ wijze uiteengezet.

- Grondoorzaken van machtsstructuren en ongelijkheid worden onderzocht en zijn een weloverwogen onderdeel van beleidsafwegingen en besluitvorming.
- In beleids- en besluitvormingsprocessen worden diverse (lokale) maatschappelijke (vrouwen)organisaties en deskundigen betekenisvol betrokken en geconsulteerd.
- Beleid wordt – ook tussentijds – geëvalueerd op impact voor vrouwen en LHBTIQ+ personen en zo nodig bijgestuurd.
- Omdat alles wat je uitdraagt thuis begint, zal het ministerie ook kritisch naar de eigen organisatie blijven kijken. De capaciteit voor het uitvoeren van de genderanalyses zal worden versterkt door middel van training en kennisontwikkeling. Diversiteit, inclusie en genderpariteit op alle functieniveaus binnen het ministerie blijven een structureel aandachtspunt. Bij de samenstelling van delegaties zal altijd worden gestreefd naar een diverse en inclusieve vertegenwoordiging. Dit zal niet altijd bij iedere missie mogelijk zijn, maar voor de gehele organisatie geldt hier en ten aanzien van de hierboven genoemde inzet, de richtlijn: *comply or explain*.

De Nederlandse inzet op feministisch buitenlandbeleid, zoals in deze brief beknopt uiteengezet, zal het komende jaar in meer detail worden uitwerkt in een praktisch handboek. In dat kader zullen ook aanvullende consultaties plaatsvinden.

Tenslotte zal in het najaar 2023 een internationale conferentie over feministisch buitenlandbeleid worden georganiseerd in navolging op de eerste conferentie die in september 2022 plaatsvond in Berlijn. Hiermee wil Nederland bijdragen aan het verbreden van kennis en het bevorderen van het gesprek hierover.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

¹⁴ OESO-DAC; Genderspecifieke gegevens/data (man, vrouw en eventueel non-binair) moeten beschikbaar zijn voor beleidsmakers om de situatie te kunnen beoordelen en passende, op feiten gebaseerde reacties en beleidsmaatregelen te kunnen ontwikkelen.