

Onderzoek feministisch buitenlandbeleid

Klant: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Verzonden door: Ecorys Consortium

Uitgevoerd door:

Saskia Ivens (teamleider)

Barbara van Paassen

Rotterdam, 31 augustus 2021

ECORYS Nederland BV
P.O. Box 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
The Netherlands

T +31 10 453 88 00
F +31 10 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
W www.ecorys.nl
Registration no. 24316726

Dept. of Marketing & Communication
T +31 (0)10 453 88 31
F +31 (0)10 453 07 68

	Initials	Date
Author(s)	SI, BvP	31-08-2021
Counter-reading	AR	31-08-2021
Lay-out / editing	LT	31-08-2021

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Methodologie	10
1.3 Beperkingen	11
2 Ervaringen van landen met een feministisch buitenlandbeleid	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Ontwikkeling en aanpak	12
2.2.1 Stappen om tot ontwikkeling te komen	12
2.2.2 Betrokkenheid, draagvlak en externe factoren	13
2.2.3 Principes, focus en thema's	15
2.2.4 Nationaal niveau	15
2.3 Implementatie en resultaten	16
2.3.1 Organisatieniveau	16
2.3.2 Resultaten	17
2.3.3 Budget	18
2.3.4 Verantwoording en monitoring en evaluatie	18
3 Integratie van gender in het Nederlandse beleid	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Gender in het Nederlandse buitenlandbeleid	20
3.2.1 Gender in programma's en beleid	20
3.2.2 Gender en representatie op organisatieniveau	24
3.2.3 Intersectionaliteit en een gendertransformatieve aanpak	26
3.3 Gender in het Nederlandse beleid (binnenland)	28
3.3.1 Het coördinatiemechanisme	28
3.3.2 Gender in nationaal beleid en programma's	29
3.3.3 Intersectionaliteit en een gendertransformatieve aanpak	30
3.4 Feminisme en een voor Nederland toepasbare definitie van een FBB	31
3.4.1 Feminisme en alternatieven	31
3.4.2 Toepasbare definitie	32
4 Toegevoegde waarde van een FBB	33
4.1 Toegevoegde waarde van een FBB voor de wereld	33
4.2 Toegevoegde waarde van een FBB voor Nederland	35
4.2.1 Op nationaal niveau 'op orde maken' van het genderbeleid en uitvoering	35
4.2.2 Geloofwaardigheid en reputatie van Nederland	35
5 Conclusies en aanbevelingen voor Nederland om tot een FBB te komen	37
5.1 Conclusies	37
5.2 Aanbevelingen	38
Bijlage 1 – Vragenlijsten	41
Bijlage 2 - Documenten deskstudie	45

Samenvatting

Steeds meer landen hebben de afgelopen jaren, in navolging van Zweden, een Feministisch Buitenland Beleid (FBB) aangenomen. Hiermee geven zij gevolg aan een groeiend aantal academische onderzoeken dat een direct verband legt tussen gendergelijkheid, economische welvaart en nationale veiligheid.

Nederland staat wereldwijd bekend om haar inzet voor vrouwenrechten en gendergelijkheid, maar heeft (nog) geen FBB. Dat roept de begrijpelijke vraag op of een FBB - na landen als Zweden, Canada, Spanje, Frankrijk en Mexico - ook voor Nederland interessant zou zijn. Naar aanleiding van Kamervragen heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) dit onderzoek laten doen naar de mogelijkheden en kansen van een FBB voor Nederland op basis van de ervaringen van landen met een FBB en de huidige Nederlandse beleidscontext.

Uit dit onderzoek blijkt dat een FBB voor zowel het Nederlands buitenlandbeleid als voor de binnenlandse context grote toegevoegde waarde zal hebben. De ervaringen laten zien dat een FBB een **enorme impuls kan geven aan de inzet op gendergelijkheid** en het meer **structureel mainstreamen van gender**. Dit komt onder andere door het **politieke gewicht** en de mogelijkheid van **een duidelijk, gezamenlijk en inclusief verhaal**.

Gezien de context van Nederland biedt een FBB specifieke kansen. Nederland is al een heel eind op weg, zowel in haar externe genderbeleid als op het gebied van diversiteit en inclusie binnen het ministerie van BZ. Veel van de institutionele veranderingen die landen met een FBB hebben doorgevoerd ter ondersteuning van een FBB zijn herkenbaar voor Nederland. Nederland kan ook bouwen op haar sterke internationale inzet op mensenrechten. Een aantal van de resultaten die landen noemen van hun FBB, zoals meer aandacht voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO), geweld tegen vrouwen en meisjes in relatie tot wapenhandel en voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) zijn processen die Nederland al in gang heeft gezet. Deze inzet wordt ook in het buitenland gewaardeerd en draagt bij aan de invloed van Nederland. **De stap naar een FBB is in dezen een logische.**

Anderzijds kunnen de komende jaren grote stappen gemaakt worden die de **effectiviteit, geloofwaardigheid en reputatie** van Nederland op gendergelijkheid ten goede komen. Zo blijkt uit de interviews, een recente evaluatie van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) over gendermainstreaming en andere beleidsstukken dat meer nodig is om **gendermainstreaming structureel realiteit** te maken binnen **al het buitenlandbeleid**. Er is vaak nog een kloof tussen beleid en praktijk, de urgentie wordt niet altijd gevoeld en de benodigde investeringen (in tijd, geld, kennis) worden onvoldoende gemaakt. Ook ontbreken de nodige verantwoordingsmechanismen. Daarnaast komt een breder begrip van **gender, intersectionaliteit en machtsverhoudingen** de kwaliteit en effectiviteit van het werk ten goede. De ervaringen en tips van landen met een FBB sluiten goed aan bij de vervolgstappen en verbeterpunten die IOB suggereert. De aandacht voor **beleidscoherentie** is ook in Nederland belangrijk. Een FBB kan bovendien voorkomen dat Nederland achter raakt op andere landen.

De ervaringen van landen met een FBB laten zien dat een FBB ook een 'boost' geeft aan het **interne werk op diversiteit en inclusie**, met meer aandacht voor intersectionaliteit. Een FBB vergroot bovendien de politieke urgentie voor **nationaal beleid en**

gendermainstreaming. Gezien uitdagingen bij het aanjagen van meer gendersensitief beleid bij de verschillende ministeries is een intersectionele rijksbrede aanpak en het structureel toepassen van gendertoetsen essentieel. Er is **momentum in de samenleving en internationaal** en een FBB biedt een uitgelezen kans om deze thema's aan te pakken.

De ervaringen van de landen met een FBB laten zien dat **politiek leiderschap en eigenaarschap** voor een FBB agenda cruciaal zijn. Ook hier ligt een kans voor Nederland, waar in vergelijking met andere landen de politieke urgentie op deze thema's soms ontbreekt. Door zich politiek te committeren aan een FBB en dit in gezamenlijkheid te ontwikkelen met betrokken (top)ambtenaren, maatschappelijke organisaties en andere stakeholders kan een gedeeld narratief en breed draagvlak ontstaan. Dit gesprek is belangrijk om eventuele zorgen weg te nemen en helderheid te creëren. Dit zal gendermainstreaming en intersectionaliteit in beleid, diplomatie en programma's een cruciale impuls geven en daarmee de effectiviteit van het Nederlands buitenlandbeleid vergroten.

Ook internationaal kan het strategisch zijn om een FBB aan te nemen. Zo kan Nederland haar reputatie als **koploper** op het gebied van gendergelijkheid en mensenrechten behouden en haar steun aan vrouwenrechtenorganisaties politiek gevolg geven. Het zal helpen om gezien te blijven worden binnen het groeiend aantal landen met een FBB en voorkomen dat Nederland de boot mist bij internationale initiatieven en allianties. Dit is belangrijk voor Nederland én voor de wereld, gezien de huidige pushback op thema's als vrouwenrechten en gendergelijkheid en het belang van internationale samenwerking.

De ervaringen van de landen met een FBB laten zien dat de zorg dat de terminologie polariserend kan werken niet direct gegrond is. De term feminisme was in een aantal landen reeds meer geaccepteerd en sommigen hadden dit centraal staan in de algehele kabinetsplannen. Wel wordt benadrukt dat een **heldere definitie en visie** zowel voor intern als extern draagvlak en communicatie belangrijk zijn. Ook moet een FBB meer zijn dan alleen branding en inzichtelijk maken hoe het centraal stellen van gendergelijkheid en aandacht voor machtsverhoudingen leiden tot andere beleidskeuzes.

Veel van de uiteindelijke toegevoegde waarde hangt af van de keuzes die gemaakt worden, mocht Nederland een FBB introduceren. Hoe het proces wordt ingericht, welke beleidsterreinen worden meegenomen en de mate van vrijblijvendheid zijn belangrijke factoren. De gepresenteerde ervaringen van andere landen met een FBB en van eigen bodem zelf bieden goede inzichten in wat voor Nederland zou kunnen werken.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek lijkt de keuze voor een FBB voor Nederland een logische, mits er voldoende politieke steun is om hier gevolg aan te geven in zowel beleid als praktijk. Mocht Nederland inderdaad besluiten een FBB te ontwikkelen, dan bieden de ervaringen van landen met een FBB, evenals de eigen ervaringen met gendermainstreaming en beleidscoherentie belangrijke lessen. Op basis van dit onderzoek wordt een reeks aanbevelingen gedaan om tot een effectief FBB te komen.

De belangrijkste aanbeveling bij de ontwikkeling van een FBB is om vanaf het begin **duidelijkheid** te geven over wat een FBB inhoudt en waar de term feministisch voor staat. Een heldere visie, principes, lange termijn strategie en inclusief proces dragen bovendien bij aan een **gezamenlijk verhaal** en onderling begrip. Andere aanbevelingen zijn onder te verdelen in twee categorieën: 1) het belang van leiderschap, eigenaarschap en draagvlak en 2) duidelijkheid, structuur en ondersteuning.

Leiderschap, eigenaarschap, draagvlak

1. **Committing op politiek niveau** is cruciaal voor draagvlak en de stappen die gezet moeten worden. Politiek leiderschap is relevant in alle stappen van het beleidsproces en de thema's die blijvende aandacht vereisen.
2. Ook hier geldt dat duidelijkheid en betrokkenheid in het proces, evenals het vinden van de juiste gender champions onder topambtenaren, draagvlak, leiderschap en eigenaarschap kan vergroten. De ervaringen van landen laten zien dat een formatie een uitgelezen moment is om dit te doen en dat het ministerie van BZ een actieve rol kan spelen richting andere ministeries door het **internationale momentum** en de kansen **inzichtelijk te maken**.
3. Een **FBB geldig voor al het buitenlandbeleid**, ook dat van andere ministeries, heeft de grootste toegevoegde waarde. Dit vereist meer inzicht in de huidige inzet op gender binnen de verschillende beleidsterreinen en een grotere nadruk op beleidscoherentie, onderlinge afstemming en instrumenten als de gendergelijkheidstoets binnen het Integraal Afwegingskader. Indien nodig bestaat de optie om het FBB niet direct publiekelijk te maken op alle beleidsterreinen en een trapsgewijze strategie te ontwikkelen in samenwerking met de verschillende departementen.
4. Een **participatief proces voor ontwikkeling van het FBB** met zowel ambtenaren (zie voorbeeld Zweden) als divers maatschappelijk middenveld (zie voorbeeld Canada) past in de geest van feminisme en een FBB en genereert eigenaarschap. Dit kost tijd en capaciteit maar leidt ook tot een meer inclusief, breed gedragen en effectief beleid.
5. Een FBB is een uitgelezen kans om een gesprek op gang te brengen over gender en vrouwenrechten in het buitenlandbeleid; en om **bewustzijn en draagvlak** te vergroten door burgers, inclusief mannen en jongens, mee te nemen in een gezamenlijk verhaal door hen uit te nodigen te participeren en feminisme een `gezicht` te geven. Daarbij is aandacht voor intersectionaliteit, antiracisme en dekolonisatie belangrijk, als onderdeel van een FBB en omdat deze thema's spelen in de samenleving en er internationaal momentum is. Zoals ook Canada en Zweden laten zien, kan durf en leiderschap vanuit de overheid bewustzijn en feministische thema's verder brengen.

Duidelijkheid, structuur en ondersteuning

6. Een **guide** zoals het FBB van Spanje of het **handboek** van Zweden met belangrijke informatie, zoals **principes, instrumenten en thema's**, wordt aanbevolen. **Concrete voorbeelden** van wat een FBB betekent voor de verschillende beleidsterreinen zijn daarbij ook nuttig, zowel voor de verschillende DG's van het ministerie van BZ als voorbeelden van het werk van andere ministeries (mits het FBB geldt voor alle buitenlandbeleid).
7. Beleg **verantwoordelijkheid voor uitvoering van het FBB** bij de Secretaris-Generaal (SG) of Directoraten Generaal (DG's) van de betrokken ministeries. Maak iedere ambtenaar zelf verantwoordelijk voor hun deel en voorkom vrijblijvendheid van DG's naar directeuren naar anderen.
8. Stimuleer het eigen vermogen van mensen om te leren wat een FBB inhoudt en de **vertaalslag** te maken naar hun eigen werk. Zorg voor budget en ondersteuning door middel van **gender expertise en training** per beleidsterrein, en gebruik waar relevant genderanalyses met intersectionele lens (zie bijvoorbeeld Canada's rijksbrede *gender-based analysis plus*).
9. Geef specifieke aandacht aan **gendertransformatieve benaderingen, intersectionaliteit en machtsvraagstukken** die centraal staan in een FBB. Neem dit bij genderanalyses, monitoring en evaluaties en studies mee en schaal de gesprekken over **Noord-Zuid verhoudingen** die binnen het ministerie van BZ

al gevoerd worden verder op.

10. **Stuur op resultaten**, bijvoorbeeld middels een jaarlijks aan te passen actieplan met verwachte resultaten en gerelateerde indicatoren en het centraal stellen van plannen in jaar- en beleidsplannen. Zie hiervoor ook de lessen en aanbevelingen voor transformatieve gendermainstreaming in de recente IOB evaluatie over buitenlandbeleid en de beleidsdoorlichting emancipatie op nationaal niveau.
11. Bouw een goed **verantwoordingsmechanisme** in, met input van het maatschappelijk middenveld, inclusief Zuidelijke partners en vrouwenrechtenorganisaties. Gender-budgettering kan een additionele manier zijn om op ministerieel niveau goed inzicht te krijgen in de inzet op gender en intersectionaliteit.
12. Blijf werk maken van **gendergelijkheid, diversiteit en inclusie binnen de organisatie** en draag dit uit, ook in de samenwerking met andere partijen. Maak representatie van vrouwen, inclusief vrouwen van een minderheidsgroep en vrouwen uit het Globale Zuiden, een kernonderdeel van FBB.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Steeds meer landen hebben de afgelopen jaren, in navolging van Zweden, een Feministisch Buitenland Beleid (FBB) aangenomen. Internationaal groeit de roep om meer gender transformatieve en inclusieve wetten en beleid en daarmee het momentum voor FBB¹. Hiermee geven deze landen gevolg aan een groeiend aantal academische onderzoeken dat een direct verband legt tussen gendergelijkheid, economische welvaart en nationale veiligheid (Aggestam and True 2020; Thompson, 2020). Hoewel invulling en definities verschillen, is een FBB in de kern gebaseerd op het idee dat het vergroten van de economische, politieke en sociale participatie van vrouwen in al hun diversiteit cruciaal is en leidt tot een meer welvarende, vreedzamere wereld voor iedereen.

De Nederlandse overheid, en in het bijzonder het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), zet zich in voor vrouwenrechten en gendergelijkheid wereldwijd. Hierin werkt zij nauw samen met verschillende landen die inmiddels een (vorm van) FBB hebben ontwikkeld. Zelf heeft Nederland momenteel geen FBB.

Vanuit de D66 fractie is de vraag gekomen of het ministerie van BZ inzicht zou kunnen krijgen in de toegevoegde waarde en ervaringen van landen als Zweden, Spanje, Frankrijk, Mexico, Luxemburg en Canada met het ontwikkelen en uitvoeren van een FBB². In antwoord daarop zegde het kabinet toe de Kamer nader te zullen informeren over de toegevoegde waarde en ervaringen van deze landen met het oog op het identificeren van kansen en mogelijkheden voor Nederland voor een dergelijk beleid.

Om de Kamer goed te kunnen informeren heeft het ministerie van BZ dit onderzoek laten uitvoeren met als hoofddoel inzicht te krijgen in de lessen uit andere landen, de huidige beleidscontext in Nederland en de mogelijke toegevoegde waarde van een FBB (Zie Terms of Reference, ToR).

Het onderzoek beoogt drie hoofdvragen te beantwoorden, die verder zijn uitgewerkt in de vragenlijsten in bijlage 1:

1. Wat kunnen we leren van de ervaringen van landen als Frankrijk, Canada, Luxemburg, Mexico, Zweden en Spanje over de ontwikkeling en uitvoering van een FBB?
2. Wat doet Nederland om gender in het Nederlandse buitenlandbeleid en programma's te integreren? Wat gebeurt er in de organisatie en Nederland zelf? Wat is een voor Nederland toepasbare definitie van een FBB?
3. Met het oog op de ervaringen van de landen met een FBB en het huidige gender beleid in Nederland, wat is de toegevoegde waarde van een FBB voor Nederland? Wat is de toegevoegde waarde van een Nederlands FBB voor de wereld? Wat zijn de aanbevelingen voor Nederland om tot een FBB te komen?

De onderzoekers gaan hierbij uit van een omschrijving van FBB als aangegeven in de ToR: "In zijn algemeenheid wordt het omschreven als een politiek kader rondom het sociale en economische welzijn van gemarginaliseerde mensen dat oproept tot kritische

¹ <https://www.icrw.org/press-releases/more-than-30-governments-and-organizations-now-working-to-advance-feminist-foreign-policy-around-the-world/>

² https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20210419/verslag_van_een_nader_schriftelijk

reflectie op de hiërarchische mondiale systemen van het buitenlandbeleid.” Gelijkheid, non-discriminatie, transformatie van macht en intersectionaliteit worden onder andere genoemd als kernwaarden. Ook andere aspecten van een mogelijk FBB worden in dit onderzoek verkend, voortbouwend op de ervaringen van landen en het werk van kenniscentra, evenals de specifieke context van Nederland.

Voor onderzoeksvraag 2 en 3 is vooral gekeken naar de verschillende beleidsterreinen van het ministerie van BZ, met name diplomatie en samenwerking binnen Europese Samenwerking, vrede en veiligheid, buitenlandse economische betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking³. Omdat beleidscoherentie wordt gezien als een belangrijk aspect van FBB is ook de eigen organisatie en de nationale coördinatie van gendergelijkheid en emancipatie, zoals belegd bij het ministerie van OCW, meegenomen in de analyse.

Box 1: Begrippenkader

Feminisme	De verzamelnaam voor maatschappelijke en politieke stromingen en bewegingen die ongelijke verhoudingen tussen mannen en vrouwen - in al hun diversiteit - kritisch bekijken en streven naar gelijke rechten en kansen voor iedereen. Het wordt ook vaak gezien als een politieke positionering met als doel structurele ongelijkheid en machtsverhoudingen weg te nemen. Binnen de context van dit rapport of een FBB is het niet de bedoeling om een bepaalde stroming te kiezen.
Gender	De maatschappelijke interpretatie van kenmerken, eigenschappen, talenten en verwachtingen die worden toegekend aan vrouwen en mannen, jongens en meisjes. Deze interpretatie verandert over de tijd en verschilt in verschillende sociale en culturele contexten. Gender is niet hetzelfde als 'seks' dat verwijst naar de biologische en fysieke eigenschappen van vrouwen, mannen en interseks personen.
Gendergelijkheid	De gelijke waardering van de maatschappij voor mensen met een verschillend geslacht, gender of seksuele geaardheid en de daadwerkelijk gelijke condities, rechten, kansen en mogelijkheden voor iedereen om zelf te beschikken over hun leven, in waardigheid te leven en om te kunnen bijdragen aan hun volledige potentieel inclusief economische, sociale, culturele en politieke ontwikkeling.
Gendermainstreaming	Een strategie om de prioriteiten en ervaringen van mannen, vrouwen, jongens, meisjes en transgender personen integraal mee te nemen in de ontwikkeling, uitvoering, monitoring en evaluatie van beleid en programma's. Het doel is effectief beleid en programmering, het bevorderen van gendergelijkheid en het voorkomen van het onbewust versterken van ongelijkheden, discriminatie en ongelijke machtsverhoudingen.
Gendertransformatieve benadering	Aanpakken van onderliggende oorzaken van genderongelijkheid resulterend in verandering van machtsverhoudingen. Aandacht voor genderaspecten wordt vaak gezien als een continuüm van genderongelijk ('harmful'; genderongelijkheid bevorderen), genderneutraal (of genderblind; geen aandacht voor genderaspecten waardoor meestal onbewuste versterking van ongelijkheden), gendersensitief (aandacht voor de rollen en positie van vrouwen zonder deze structureel te veranderen),

³ In dit rapport worden ontwikkelingssamenwerking en internationale samenwerking door elkaar gebruikt, in lijn met de landen met een FBB en Nederland.

	genderresponsief (erkennen van genderongelijkheid en bewuste aandacht voor de specifieke behoeftes van mannen en vrouwen) en gendertransformatief. Voor een gendertransformatieve benadering is het aanpakken van gender normen en het betrekken van zowel mannen als vrouwen essentieel.
Intersectionaliteit	De wijze waarop verschillende sociale categorieën zoals klasse, etniciteit, leeftijd, seksuele geaardheid en gender (identiteit), handicap, religie en andere identiteitskenmerken op meerdere niveaus en tegelijk met elkaar verweven zijn en tot discriminatie of privilege in de samenleving leiden. In de kader van dit onderzoek: De manier waarop gender, klasse, en andere identiteitskenmerken overlappen en zo de positie van mensen in de samenleving en hun welzijn beïnvloedt.
Intersectionele benadering	Aandacht voor en aanpakken van discriminatie op basis van ieders gecombineerde identiteitskenmerken.

1.2 Methodologie

Voor het onderzoek zijn een deskstudie en interviews (op afstand) gedaan. De deskstudie bestond uit het bestuderen van documentatie aangeleverd door de Directie Sociale Ontwikkeling (DSO) van het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS), zoals een aantal evaluaties van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) en meest relevante BZ beleidsstukken. Ook hebben de onderzoekers andere IOB evaluaties doorgenomen en achtergronddocumenten gelezen, zoals de meest relevante documenten van het Centre for Feminist Foreign Policy (CFFP) en van het International Center for Research on Women (ICRW). Tenslotte bestond de deskstudie uit het bestuderen van het feministisch beleid van de geïnterviewde landen. Zie bijlage 2 voor het complete overzicht.

Er hebben 16 semi-structureerde interviews plaatsgevonden met:

- Contactpersonen van vier landen met een FBB (Canada, Frankrijk, Spanje, Zweden)
- Contactpersonen van de vier verschillende Directoraten Generaal (DG's) binnen het ministerie van BZ en PSG
- Contactpersonen bij OCW-Directie Emancipatie (OCW-DE)
- Experts van internationale maatschappelijke kenniscentra (CFFP en ICRW)
- Contactpersonen van WO=MEN, het Dutch Gender Platform.

De keuze voor bovengenoemde landen met een FBB is gemaakt op grond van vergelijkbaarheid van de landen met de Nederlandse situatie. De keuze voor internationale kenniscentra en WO=MEN is gemaakt op basis van hun specifieke onderzoek en kennis (CFFP, ICRW) en de relevante rol en het grote netwerk van lid organisaties in Nederland (WO=MEN).

De onderzoekers hebben op basis van de hoofdvragen verschillende vragenlijsten ontwikkeld voor de interviews voor respectievelijk de landen met een FBB, de betreffende DG's, het ministerie van OCW, ICRW en CFFP en WO=MEN. Zie bijlage 1 voor de vragenlijsten.

Om dit onderzoek te begeleiden heeft DSO de 'projectgroep FBB' opgericht waarin medewerkers van verschillende DG's plaatsnemen. Zij hebben feedback gegeven op het conceptrapport. Het finale rapport zal worden gepresenteerd aan de projectgroep en

eventuele andere geïnteresseerden tijdens een bijeenkomst die voorzien is voor begin september 2021.

1.3 Beperkingen

Dit verkennende onderzoek was aan strakke tijdslijnen en een beperkt aantal dagen gebonden. Het is daarmee geen (academisch) onderzoek over de toegevoegde waarde van een FBB in het algemeen, maar een toegepaste studie naar potentieel relevante *best practices* van andere landen binnen de Nederlandse beleidscontext op basis van een beperkt aantal interviews en documenten. Niet alle beleidsterreinen en thema's zijn in detail behandeld. Het is dan ook niet mogelijk een volledig overzicht te geven van het werk van de landen met een FBB en het werk van de ministeries van BZ en OCW in relatie tot gender.

Er is vooral gesproken met vertegenwoordigers van overheden, in het bijzonder ministeries van BZ, zodat het onderzoek vooral inzicht geeft in de ervaringen en visies 'van binnenuit'. De meeste contactpersonen stonden positief tegenover de ontwikkeling van een FBB, zij het soms met kanttekeningen. Het merendeel van de contactpersonen was vrouw. Ambassades en andere ministeries (behalve OCW-DE) met beleid en programma's die relevant zijn vanuit genderperspectief, en die een belangrijke rol zouden kunnen spelen in de succesvolle ontwikkeling en uitvoering van een FBB, zijn bij dit onderzoek niet meegenomen.

Daarnaast is gesproken met een beperkt aantal maatschappelijke organisaties. Voor een meer volledig inzicht in genderbeleid en praktijk van zowel Nederland als de landen met een FBB zijn de ervaringen en perspectieven van diverse (maatschappelijke) partijen, inclusief doelgroepen, zeker relevant.

Gegeven de tijdsplanning en beschikbaarheid van contactpersonen hebben de meeste interviews met de DG's en het ministerie van OCW plaats gevonden voor de interviews met landen met een FBB. Er is hierdoor minder de kans geweest om bepaalde ervaringen van een land met een FBB te bespreken met de DG's. Wel hebben we op grond van de deskstudie dit soort vragen kunnen stellen. De interviews met CFFP, ICRW en WO=MEN hebben daarentegen aan het eind plaats gevonden. Zij hadden onder andere als doel een aantal bevindingen te verifiëren en gaten te vullen.

2 Ervaringen van landen met een feministisch buitenlandbeleid

2.1 Inleiding

Frankrijk, Canada, Luxemburg, Mexico, Zweden en recent ook Spanje profileren zich als landen met een FBB. Deze landen waren, net als Nederland, reeds actief op het gebied van gendergelijkheid in hun buitenlandbeleid voordat ze een FBB aannamen. Zij hebben hier elk op hun eigen manier invulling aan gegeven.

Dit hoofdstuk beschrijft op grond van het lezen van de beleidsdocumenten en interviews wat Nederland kan leren van de ervaringen van met name Canada, Frankrijk, Spanje en Zweden. Het gaat in op de ervaringen en *best practices* van deze landen bij ontwikkeling en uitvoering van hun beleid en op eventuele aanbevelingen voor Nederland.

Spanje en Zweden hebben allebei een FBB dat alle beleidsterreinen van de ministeries van buitenlandse zaken aangaat zoals diplomatie, Europese betrekkingen, veiligheid, handel en internationale samenwerking. Canada heeft officieel alleen een FBB gericht op internationale samenwerking. Tijdens het interview werd uitgelegd dat er in de praktijk wel een FBB is dat ook geldt voor de rest van het ministerie. Dit wordt nu verder uitgewerkt middels een 'Foreign Policy Paper' om dit publiekelijk te maken. Frankrijk heeft een mondeling toegezegd FBB waarbij voor nu 'France's international strategy for gender equality (2018-2022)' als leidraad genomen wordt. Het richt zit met name op diplomatie en internationale samenwerking. De bedoeling is om dit uit te breiden naar handel, veiligheid en economie.

2.2 Ontwikkeling en aanpak

2.2.1 Stappen om tot ontwikkeling te komen

In Canada, Spanje en Zweden werd het FBB aangekondigd toen een nieuwe regering begon. In zowel Canada, Spanje als Zweden was het een minister of de minister-president die het FBB aankondigde en de voornaamste 'change agent' was. In met name Canada en Zweden kwam dit als een verrassing. In Spanje was het iets minder verrassend en werd de aannahme gezien als de combinatie van politieke committering van de minister, rijke ervaring op het gebied van gendergelijkheid op nationaal en een leiderschapsrol op internationaal niveau, en een levendig maatschappelijk middenveld. Mogelijk speelde ook de genderbalans van het kabinet en parlement een rol.

In Frankrijk volgde het FBB op een sterk feministisch mandaat van de president op nationaal niveau wat vervolgens naar een FBB werd vertaald. Net als in Spanje was de adoptie van een FBB het gevolg van politieke committering van de president, ministers en een sterk maatschappelijk middenveld tezamen met verwachtingen uit de maatschappij.

Volgens de International Women's Development Agency (IWDA) waren de eerste vijf FBBs (Canada, Frankrijk, Luxemburg, Mexico, Zweden) allen een verrassing en het resultaat van een 'window of opportunity' van progressieve politieke leiders. Naast politieke committering op hoog niveau beschrijft de organisatie dat een positief politiek

klimaat, persoonlijke waarden van de politieke leiders en de mogelijkheid van een aankondigingsmoment een rol speelden. Ook de wereldwijde toenemende interesse voor een FBB is een relevante factor.

Het maatschappelijk middenveld speelde niet direct een rol bij de aankondiging van deze eerste FBBs. IWDA stelt echter wel dat maatschappelijke organisaties cruciaal waren voor het creëren van het positieve politieke klimaat.

De keuze voor een volledig FBB of een FBB gericht op enkele beleidsterreinen was politiek. Zoals aangegeven werken Canada en Frankrijk nu aan de ontwikkeling of presentatie van een volledig FBB.

2.2.2 *Betrokkenheid, draagvlak en externe factoren*

De mate waarin **consultatie** plaatsvond met anderen voor de ontwikkeling van het beleid verschilt per land. In Canada was de ontwikkeling zeer participatief met de participatie van 15000 mensen in 65 landen. In Spanje daarentegen werd het beleid grotendeels ontwikkeld op basis van kennis door jarenlange ervaring en een actieve leiderschapsrol op internationaal niveau. De contactpersoon merkt op dat de uitvoering van het beleid wel participatief moet plaatsvinden. Het beleidsdocument zelf is een handige gids die functioneert als de instructie wat te doen en een overzicht geeft van principes, instrumenten, actoren en het monitoring mechanisme.

In Canada was de `mandate letter` van de minister-president aan de minister voor internationale samenwerking de basis voor de consultaties. De hele samenleving kon via online platforms suggesties doen. Speciale aandacht ging uit naar het betrekken van organisaties die normaal uitgesloten waren. De minister-president deed zelf *road shows*. De posten zorgden voor actieve inbreng van denktanks en andere organisaties, inclusief vrouwenrechtenorganisaties uit het Zuiden. Ook het maatschappelijk middenveld organiseerde haar eigen consultatie sessies.

Canada's keuze voor vrouwen en meisjes, een rechtenbenadering en intersectionaliteit kwam voort uit de consultaties. De overheid besloot tevens om zichzelf activistisch te noemen. Ook binnen het veiligheidsbeleid en ander beleid dat simultaan werd vernieuwd was een duidelijke focus op onder ander inclusie. Voor de ontwikkeling van de `Foreign Policy Paper` werden circa 400 mensen geconsulteerd van wie de helft van het maatschappelijk middenveld.

In Zweden wordt ook aangenomen dat het co-creatieproces één van de succesvolle elementen van de ontwikkeling van het FBB was. De focus hier was vooral op ambtenaren zelf. In een brief van de ondersecretaris generaal eind 2014 werd aan de ene kant duidelijkheid gegeven over de focus van het FBB door het presenteren van de drie R-en (representatie, resources, rights), de 4e R (reality check) en de vijf doelstellingen van het beleid. Anderzijds werd aan de ambtenaren gevraagd om als team te reageren op de vraag wat het beleid betekende voor hun beleidsterrein. Hierop kwamen meer dan 100 gezamenlijke antwoorden, vaak als gevolg van participatieve processen waarbij bijvoorbeeld goed geluisterd werd naar lokale ambassade staf en gender focal points. De open vraag gaf een positieve en creatieve stimulans en creëerde eigenaarschap, omdat mensen zo zelf het beleid vormgaven.

Alhoewel het FBB van Frankrijk vooralsnog alleen een politieke committering is, was de ontwikkeling van de genderstrategie, die als leidraad genomen wordt voor het internationale werk, wel het gevolg van consultaties met Franse NGOs en indirect hun

partners. Ook is samenwerking met het maatschappelijk middenveld een expliciet doel van de strategie.

Duidelijke communicatie over de focus van het FBB vanaf het begin wordt als essentieel gezien voor het creëren van draagvlak, ook binnen de ministeries. Dit betreft duidelijke communicatie over focus, doelen, thema's en principes van het beleid.

De term **feminisme** was niet nieuw in de vier landen en alhoewel er verschillende visies over bestaan werd het over het algemeen geaccepteerd. Toen het FBB voor Frankrijk en Spanje werden afgekondigd was er al een sterk feministisch mandaat van de regeringen op nationaal niveau, gekoppeld aan een sterk maatschappelijk middenveld en gerelateerde verwachtingen uit de maatschappij. De term feminisme werd al gebruikt door het maatschappelijk middenveld. Het feit dat de overheid nu ook zelf de term gebruikt draagt bij aan bredere acceptatie. In Canada en Zweden was het FBB onderdeel van een 'feministisch kabinet'. In de landen met een FBB heeft het gebruik van de term geholpen om hun inzet voor gendergelijkheid en feministische waarden verder te verdiepen met meer aandacht voor stereotypen, structuren en onderliggende oorzaken van ongelijkheid.

In de landen werd het FBB door de meeste ambtenaren positief ontvangen. Duidelijkheid - en daaraan gekoppeld bewustwording - over wat een FBB is (in Canada, Spanje en Zweden) speelde daarin een rol. In Frankrijk en Zweden was voor ministers ook sprake van **pragmatisme**. Het doel was belangrijker dan het woord feminisme en waar het FBB enerzijds een opening was en nieuwsgierigheid van andere spelers wekte was het ook toegestaan de term feminisme niet te gebruiken in andere contexten.

Zeker het Franse FBB kan gezien worden als 'pragmatisch', en vooralsnog vooral een motto en een vorm van 'branding'. Frankrijk staat relatief gezien nog aan het begin van internationaal werk op het gebied van gendergelijkheid.

Voor alle landen gaat feminisme over:

- een politieke committering
- gendergelijkheid
- vrouwenrechten
- intersectionaliteit
- inclusiviteit

Binnen de context van **intersectionaliteit** en naar aanleiding van de vraag tijdens een webinar van het Generation Equality Forum verwijst Zweden ook naar het belang van dekolonisering en geeft aan het lastig te vinden dit goed aan te pakken. Zweden wordt volgens CFFP bekritiseerd omdat de focus teveel op man-vrouw is in plaats van intersectioneel.

Spanje noemt aandacht voor anti-racisme en specifieke minderheden als inheemse groepen, LHBTQI+ personen⁴ en mensen met een handicap. Ze zijn in gesprek met partnerlanden over hoe ze de gender en bijvoorbeeld de LHBTQI+ agenda beter op elkaar aan kunnen laten sluiten.

In Canada is binnen het ministerie en het maatschappelijk middenveld een rijke discussie ontstaan over intersectionaliteit, met meer aandacht voor antiracisme, LHBTQI+ personen, Noord-Zuid dynamieken en lokaal eigenaarschap. Een praktische uitdaging is dat tools en 'targets' veelal ontbreken op het gebied van intersectionaliteit. De OESO-

⁴ LHBTQI+ wordt in dit rapport gebruikt als afkorting verwijzend naar lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuele, transgender, queer, intersekse en andere gender non-conforme personen.

DAC gender marker bijvoorbeeld neemt intersectionaliteit niet mee.

Diverse contactpersonen zeggen dat een academische definitie op feminisme niet nodig is en dat het niet erg is dat er diverse visies over bestaan. Wel is het nuttig een heldere visie op feminisme binnen de context van een FBB te formuleren.

2.2.3 *Principes, focus en thema's*

In Canada, Spanje en Zweden werden principes geformuleerd die sturing geven aan de uitvoering van het FBB. In alle gevallen werden de volgende principes geformuleerd:

- Mensenrechten of een rechtenbenadering
- Transformatieve verandering
- Intersectionaliteit

Andere principes van een of meer van de landen met een FBB zijn:

- Gender-based analysis plus
- Gebaseerd op bewijs en grondige contextanalyse
- Participatief
- Samenwerking met vrouwenrechtenorganisaties
- Gecommitteerd leiderschap
- Eigenaarschap
- Een omvangrijke benadering
- Gendermainstreaming

In Zweden werd verder duidelijkheid gegeven over het FBB door de focus van het beleid op de vier R-en.

- Rechten: mensenrechten en tegengaan van geweld tegen vrouwen
- Representatie van vrouwen in besluitvorming
- Resources: toegang tot hulpbronnen en gelijke kansen
- Reality Check: zorgvuldige analyse en contextspecifieke benaderingen om er zeker van te zijn dat de inzet gebaseerd is op de werkelijke situatie van de betrokken personen,

De eerste drie R-en sluiten direct aan op de doelen van het genderbeleid van Canada dat ten grondslag ligt aan Canada's FBB. Daarentegen suggereert één van de contactpersonen van Frankrijk dat voor hen meer duidelijkheid over wat een FBB is nuttig zou zijn evenals een meer concrete invulling.

Alle vier landen hebben ook concrete prioriteiten bepaald die verschillen per land, zoals bijvoorbeeld gender en klimaat. Gemene delers zijn de thema's: geweld tegen vrouwen en meisjes; (politieke) participatie; economische rechten; en vrouwen, vrede en veiligheid. Voor Spanje en Canada zijn dit in eerste instantie thema's die centraal staan binnen de internationale samenwerking, terwijl Zweden aangeeft dat dit ook centrale thema's zijn voor het andere buitenlandwerk.

2.2.4 *Nationaal niveau*

In alle vier landen ging de aanneming van een FBB samen met veel aandacht voor gendergelijkheid en vrouwenrechten op nationaal niveau, zowel van de overheid als het maatschappelijk middenveld. In Canada en Zweden wordt gesproken van een 'feministisch kabinet', in Spanje en Frankrijk van een feministisch overheidsmandaat.

Ook verwijzen de landen naar de samenwerking met hun nationale gender ministerie of het ministerie met verantwoordelijkheid voor de coördinatie van genderaspecten. Dit zien zij als nuttig voor het gezamenlijk leren, beleidscoherentie tussen nationaal en

internationaal werk inclusief 'practice what you preach' en in sommige gevallen ook voor het delen van instrumenten. In Canada is bijvoorbeeld de rijksbrede eis voor een genderanalyse voor al het beleid uitgebreid naar een 'gender-based analysis plus', waarbij intersectionaliteit wordt meegenomen.

Het FBB wordt gecoördineerd vanuit de ministeries van Buitenlandse Zaken en niet interdepartementaal, ondanks de nadruk op beleidscoherentie.

2.3 Implementatie en resultaten

2.3.1 Organisatieniveau

Ervaringsdeskundigen en internationale experts benadrukken de noodzaak van institutionalisering naast de reeds genoemde politieke comittering. Dit is belangrijk om te zorgen dat de uitvoering van het FBB niet verdwijnt bij wisselingen in personeel of nieuwe politieke leiders. Als belangrijkste elementen hierin worden **eigenaarschap, leiderschap, begeleiding en ondersteuning** genoemd.

Eigenaarschap is vooral ontwikkeld door de consultaties (in Zweden en Canada) en eerder werk (Spanje). Een evaluatie van Zweden na drie jaar FBB stelt dat het duidelijke en consistente politieke leiderschap zich verspreidde naar andere managementlagen. Zo werd ieders verantwoordelijkheid benadrukt. Goede communicatie van de leiders en duidelijke verantwoordelijkheden op managementniveau zijn daarbij belangrijk.

Elementen van begeleiding en ondersteuning in de diverse landen zijn:

- Een duidelijk handboek met concrete toelichting wat het FBB inhoudt, de principes en instructies over beleidsterreinen met concrete voorbeelden van gendermainstreaming (Spanje en Zweden)
- Een jaarlijkse bijgesteld actieplan voor uitvoering van het FBB dat verweven is in alle planningsprocessen van het ministerie (Zweden)
- Gender meenemen in de Country Partnership Frameworks (Spanje)
- Verplichte genderanalyse (Spanje, Zweden) en rijksbrede eis voor een *gender-based analysis plus* voor elk nieuw beleid of groot programma, en binnen internationale samenwerking ook voor kleinere programma's (Canada)
- Jaarlijkse gender impact analyse gekoppeld aan het budget van het gehele ministerie (Spanje)
- Gender-budgettering binnen het gehele ministerie (Canada, Zweden)
- *Guidance note* over wat een feministische benadering inhoudt (Canada)
- Ambassadeur vrouwenrechten (Frankrijk, Spanje, Zweden)
- Teams van gender specialisten (Canada)
- Gender experts op het gebied van handel, vrouwen vrede en veiligheid, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en binnen uitvoerende rijksorganisaties (Zweden)
- Gender focal points (Frankrijk, Spanje, Zweden)
- Senior ambtenaren werkend op gender thema's (Frankrijk)
- Equality unit die kijkt naar de interne aspecten (Spanje)
- Training en capaciteitsversterking (Canada, Frankrijk, Spanje, Zweden)
- Delen en ontwikkelen van tools zoals bijvoorbeeld fact sheets (Canada, Spanje, Zweden).

In Frankrijk is het beleid nog vooral een toezegging. Het is onderdeel van communicatie en een interministeriële afspraak. De uitdaging is nu hoe dit concreet te maken met doelen, geplande resultaten en verantwoordingsmechanismen. De gender strategie die

als leidraad genomen wordt heeft wel concrete doelen en een accountability framework gestoeld op indicatoren, duidelijke verantwoordelijkheden en regelmatige evaluatie. Canada's ervaring laat zien dat de geplande resultaten (*outcomes*) die men wil bereiken duidelijk moeten zijn vanaf het begin.

Er is ook aandacht voor gender en diversiteit **binnen de ministeries**. Frankrijk, Spanje en Zweden werken allemaal aan meer genderbalans in staf- en topposities en Frankrijk en Zweden werken actief aan aspecten als beloningsverschillen. Dit is in de meeste gevallen ook expliciet als doel opgenomen in het FBB of de gender strategie.

2.3.2 Resultaten

Canada, Spanje en Zweden geven aan dat de resultaten groot zijn. Alhoewel externe evaluaties nog niet hebben plaatsgevonden benadrukken de landen de grote toename van de inzet op gendergelijkheid, vooral op het gebied van gendermainstreaming. CFFP geeft aan onder de indruk te zijn van de toename van beleidscoherentie in Zweden. Een onderzoek in Zweden gaf aan dat alle ambtenaren zeiden dat het FBB een groot verschil heeft gemaakt (Council of Foreign Relations, 2020).

Spanje en Zweden spreken over een interne cultuurverandering en verandering van mind-set: van een aantal mensen die aan gender werkten, en dan met name aan genderspecifieke activiteiten of binnen internationale samenwerking, naar iedereen en in alle gebieden van het buitenlandbeleid. Meerdere contactpersonen geven aan dat het FBB een dagelijkse herinnering is om aspecten als gender en intersectionaliteit mee te nemen en die beter te doorgronden.

Een aantal voorbeelden van concrete beleidswijzigingen en resultaten zijn:

- Meer beleidscoherentie (zowel tussen verschillende aspecten van buitenlandbeleid als tussen nationaal en internationaal werk; Canada, Zweden)
- Een ministeriële declaratie over gender en handel en/of meer aandacht voor gender in handelsafspraken (Canada, Zweden)
- Meer aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, onder andere binnen mijnbouw (Canada)
- Veel meer focus op geweld tegen vrouwen en meisjes in relatie tot wapenhandel (Canada, Zweden)
- Discussie over de extra impact van het testen van atoomwapens op vrouwen en meisjes (Zweden)
- Meer consulaire werk op het gebied van genitale verminking van vrouwen en gedwongen huwelijken (Zweden)
- Onderzoek naar hoe algoritmes vrouwen benadelen (Zweden)
- Meer geld en steun aan vrouwenrechtenorganisaties (Canada, Frankrijk, Zweden)
- Meer aandacht voor vrouwen, vrede en veiligheid zowel via genderspecifiek werk als geïntegreerd in ander werk (Frankrijk, Zweden)
- Integratie van gendersaspecten in klimaatfondsen (Zweden)
- Het opschalen van de inzet op SRGR (Zweden)
- Structureel betere aandacht voor gender in internationale samenwerkingsprogramma's en meer projecten met gendergelijkheid als belangrijk of hoofddoel (alle vier landen)
- VN resolutie over de impact van Covid-19 op vrouwen en meisjes (Spanje)
- Organisatie van het Generation Equality Forum (Frankrijk)

Tegelijkertijd is er vanuit het maatschappelijk middenveld volop kritiek op de landen voor wat betreft beleidscoherentie. Voorbeelden gaan voornamelijk over militarisering,

wapenexport, mijnbouw en bijvoorbeeld het niet tekenen van de nieuwe 'Treaty on the prohibition of nuclear weapons', dat zich richt op vrouwen en inheemse mensen. Landen geven aan dat er op dit gebied inderdaad nog werk te verrichten is. Ondanks dat feministische principes vaak leidend zijn bij het stellen van prioriteiten, wordt erkend dat de principes niet altijd alle staatsbelangen overstijgen, bijvoorbeeld op het gebied van militarisering.

Frankrijk geeft aan baat te hebben gehad bij een kritisch tussentijds evaluatierapport over de genderstrategie. De feedback wordt meegenomen bij de ontwikkeling van de volgende genderstrategie door bijvoorbeeld de nu nog ontbrekende sectoren van buitenlandbeleid mee te nemen in het FBB, en door minder pragmatisch en meer doelmatig te zijn in de aanpak. Ook zal Frankrijk haar doel bijstellen van 50% naar 85% projecten binnen de internationale samenwerking met gender als belangrijk of hoofddoel. De 85% komt overeen met het doel van het nieuwe EU Gender Action Plan.

2.3.3 Budget

De grootste verandering in budget is de herallocatie van budget naar gendermainstreaming. Ter illustratie, er was sprake van gender mainstreaming in respectievelijk 92% en 79% van de committeringen voor internationale samenwerking in Canada en Zweden in 2019. In Spanje en Frankrijk was dit nog onder de 50%, maar stijgend. Daarnaast hebben Canada en Zweden door gender-budgettering meer inzicht verkregen in hoeverre geld op andere beleidsterreinen voor gendergelijkheid wordt ingezet.

Respectievelijk 25%, 21%, 19% en 6% van de totale committeringen voor internationale samenwerking in Canada, Zweden, Spanje en Frankrijk was gericht op genderspecifiek werk.⁵ Dit betreft zowel financiering aan NGOs als vrouwenrechtenorganisaties. Met name Canada en de EU in samenwerking met de Verenigde Naties hebben grote vrouwenrechtenfondsen gestart. Wel waarschuwt AWID dat in 2019 maar 1% van het geld voor gendergelijkheid naar vrouwenrechtenorganisaties ging⁶.

Zweden geeft aan dat extra budget niet nodig is, ook niet intern, als het maar goed gealloceerd wordt naar waar het nodig is. Frankrijk (ministerie van BZ en bijvoorbeeld ook de uitvoerende rijksorganisatie AFD) heeft wel meer budget vrijgemaakt voor ondersteuning op het gebied van gendergelijkheid door staf en training. Spanje zou dat laatste ook waarderen.

2.3.4 Verantwoording en monitoring en evaluatie

Spanje, Frankrijk en Zweden hebben een intern monitoringssysteem voor hun FBB:

- Zweden past jaarlijkse haar actieplan aan dat verweven is in alle planningsprocessen van het ministerie
- In Zweden vindt jaarlijkse dialoog plaats met ministeries en Zweedse NGOs
- Spanje onderneemt een jaarlijkse gender impact analysegekoppeld aan het budget van het ministerie
- Spanje zal jaarlijks rapporteren over haar FBB aan het parlement en bevindingen bespreken met het maatschappelijk middenveld
- Frankrijk heeft een duidelijk verantwoordingsraamwerk als onderdeel van haar genderstrategie dat gestoeld is op indicatoren, duidelijke verantwoordelijkheden en regelmatige evaluatie.

⁵ https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DV_DCD_GENDER

⁶ <https://www.awid.org/news-and-analysis/only-1-gender-equality-funding-going-womens-organisations-why>

ICRW en CFFP geven beiden aan dat verantwoording wel een punt is. Monitoring van het FBB in Zweden is gebaseerd op vrijwilligheid. Canada heeft volgens ICRW geen monitoring systeem voor haar FBB. Ook hebben volgens ICRW nog geen externe evaluaties plaatsgevonden van een FBB. Zweden zou binnenkort een eerste externe evaluatie laten doen en daarnaast heeft Frankrijk recentelijk een tussentijdse evaluatie gehad van de genderstrategie (zie hoofdstuk 2.3.2). De participatie van Zuidelijke vrouwenrechtenorganisaties mist in de verantwoordingsmechanismen. Canada is wel bezig met de toepassing van (participatieve) feministische evaluatiemethoden.

ICRW geeft aan dat in verband met gebrek aan externe evaluaties een snelle blik op de OESO/DAC gender marker toekenningen daarom voor nu één van de beste manieren is om inzicht te krijgen in financiering van programma's binnen de internationale samenwerking. De gender marker mist echter expliciete aandacht voor intersectionaliteit.

Landen zelf geven daarnaast aan dat het helpt om officieel een FBB te hebben omdat het maatschappelijk middenveld hen nu kritisch houdt. De politieke committering zorgt voor meer aandacht van academici. Zo vragen academici in Canada - het land met de meest consultatieve benadering - zich af of het Canadese FBB voldoende politiek is en voldoende inclusief met Zuidelijke NGOs (Rao, 2020).

3 Integratie van gender in het Nederlandse beleid

3.1 Inleiding

Een focus op vrouwenrechten en gendergelijkheid behoort tot de kern van een FBB. Om inzicht te krijgen in waar Nederland nu staat in relatie tot een mogelijk FBB, wordt in dit hoofdstuk beschreven wat Nederland doet om gender in het Nederlandse buitenlandbeleid en programma's te integreren om zo de vergelijking te maken wat nodig zou zijn voor een FBB. Ook kijkt het hoofdstuk naar wat er gebeurt in de organisatie van het ministerie van BZ en naar het ministerie van OCW, in het bijzonder het nationaal coördinatiemechanisme en wat er (op hoofdlijnen) gebeurt om gender in nationaal beleid en programma's te integreren. Tot slot gaan we in op de term 'feministisch' en een voor Nederland toepasbare definitie van een FBB.

3.2 Gender in het Nederlandse buitenlandbeleid

3.2.1 Gender in programma's en beleid

Beleidsthema's en doelen

Nederland volgt een driesporenbeleid voor de integratie van gender in haar buitenlandbeleid binnen het ministerie van BZ (IOB, 2021; BHOS notitie, 2018):

- gendermainstreaming
- gender diplomatie
- genderspecifieke programma's

Binnen ontwikkelingssamenwerking heeft het ministerie vier expliciete subdoelen opgenomen voor het bevorderen van gendergelijkheid en de versterking van de positie van vrouwen en meisjes als dwarsdoorsnijdend doel in alle onderdelen van het BHOS-beleid. Deze vier subdoelen zijn (BHOS nota 2018):

- 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 sluiten goed aan bij de 3 R-en die Zweden, en indirect ook Canada, heeft omarmd als onderdeel van hun FBB: Representatie; Resources; Rechten.

Gendermainstreaming en genderspecifiek werk

Op het gebied van internationale samenwerking en diplomatieke actie heeft Nederland een goede reputatie in de wereld als voorvechter van gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes wereldwijd. Vooral op genderspecifiek gebied wordt veel gedaan waar Nederland voor geroemd wordt, ook door de landen met een FBB.

Voorbeelden zijn:

- Politieke en financiële steun aan vrouwenrechtenorganisaties via Leading from the South (EUR 80 mln) en Power of Women (EUR 75 mln).

- 12% van de committeringen voor internationale samenwerking voor genderspecifiek werk (2019). Ter illustratie: dit is substantieel, maar flink minder dan in Canada, Spanje en Zweden (zie hoofdstuk 2.3.3).
- Co-leiderschap met Canada en Malawi van de actie-coalitie Investing in Feminist Movements tijdens het Generation Equality Forum.

Uit de interviews met de verschillende DG's blijkt dat er steeds meer aandacht is voor **gendermainstreaming**, en met name voor vrouwen en meisjes, maar dat de mate waarin nog sterk uiteen loopt. In box 2 wordt een aantal voorbeelden, kansen en uitdagingen genoemd waaruit blijkt dat er steeds meer aandacht is voor deze thema's. Echter uit de analyse van enkele evaluaties (zie box 3) en de recente IOB evaluatie (2021) blijkt dat er minder bekend is over gendermainstreaming op andere terreinen dan ontwikkelingssamenwerking.

Contactpersonen van verschillende DG's geven aan dat het mainstreamen van gender makkelijker lijkt binnen internationale samenwerking. Aangezien het hele beleid van internationale samenwerking gericht is op gelijkheid is de link naar gendergelijkheid makkelijker gelegd. Daarentegen is volgens de contactpersonen gendermainstreaming binnen de politieke instrumenten en in samenwerking met bedrijven soms minder voor de hand liggend en vraagt dat om meer lef.

De IOB evaluatie (2021) richt zich primair op ontwikkelingsbeleid en laat zien dat als reactie op de IOB evaluatie uit 2015⁷ een genderactieplan opgesteld is. De stappen die zijn genomen om vrouwenrechten en gender mee te nemen in het werk van de verschillende directies, vooral binnen DGIS, hebben geleid tot meer kennis van en aandacht en waardering voor de thema's. Ook laat de meest recente OESO/DAC rapportage van 2019 zien dat 76% van de DGIS programma's gender als belangrijk of hoofddoel had in vergelijking tot ongeveer 60% van de programma's in de twee voorgaande jaren⁸. Ter vergelijking, dit is aanzienlijk meer dan in Frankrijk en Spanje, iets lager dan in Zweden en flink lager dan in Canada (zie hoofdstuk 2.3.3).

Ondanks de belangrijke stappen die zijn gezet de afgelopen jaren, concludeert IOB (2021) dat gendermainstreaming niet consistent is uitgevoerd; bij de ontwikkeling van beleid noch bij de uitvoering van programma's en projecten. IOB noemt een heel aantal - veelal institutionele - uitdagingen om gendermainstreaming structureel onderdeel te maken van de *theory of change*, daadwerkelijke aanpak, monitoring en evaluatie. Zo verwijzen alle DGIS themadirecties naar genderspecifieke benaderingen, maar wordt de analyse niet altijd doorvertaald naar de 'theory of change' of de aanpak. Dit geldt bijvoorbeeld voor private sector ontwikkeling en landbouw en voedselzekerheid. Ook constateert IOB dat gender tussen 2015-2019 in slechts één op de drie evaluaties (van IOB, themadirecties en ambassades) is meegenomen; en dat de wijze waarop gender benaderd wordt sterk uiteen loopt. IOB benadrukt dat de focus op vrouwen en meisjes een breder begrip van gender en machtsverhoudingen beperkt. Meer commitment, budget en expertise worden als belangrijke voorwaarden genoemd om gendermainstreaming te verbeteren.

Een van de conclusies van het IOB rapport is voor een FBB bij uitstek relevant, niet alleen voor OS-beleid maar voor alle beleidsterreinen: *"Gender mainstreaming should move beyond the 'add women and stir' approach where women are invited to participate in interventions, the design of which has not changed. If gender mainstreaming aims to*

⁷ Zo concludeerde IOB (2015) dat er nog weinig aandacht was voor de belangen en behoeften van vrouwen, zeker op het gebied van economische ontwikkeling en vrede en veiligheid. Bovendien schoot monitoring en accountability tekort.

⁸ https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DV_DCD_GENDER

be transformative, a more comprehensive approach is needed.”

Box 2: Voorbeelden van het werk van de verschillende DG's in relatie tot gender

Bij DGBEB heeft de Directie Internationaal Ondernemen (DIO) een programma voor vrouwelijke ondernemers. Dit heeft als doel het gat te dichten tussen het relatief lage aandeel Nederlandse vrouwelijk ondernemers en onbenut potentieel te stimuleren. Het programma richt zich op drempelverlaging, toegankelijkheid van het handelsinstrumentarium en optimale toegang tot (internationale) netwerken, marktkennis en know-how. DIO stelt zich als doel om genderspecten in de komende periode integraal mee te nemen in de beleidsontwikkeling. Ook is het de bedoeling het thema vrouwelijk ondernemerschap te gaan mainstreamen in de brede opdracht van de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO). Het thema moet een vaste plek krijgen binnen de hoofdtaak van RVO en integraal onderdeel worden van de activiteiten en programma's van RVO ter versterking van het Nederlandse internationale verdienvermogen.

De afdeling Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (tevens DGBEB) geeft aan dat het beleid actief aanstuurt dat bedrijven zich aan de OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen houden waarin ook enige aandacht voor genderspecten. Aangezien de richtlijnen over hoe gender daadwerkelijk mee te nemen weinig concreet zijn is in samenwerking met de Taskforce Vrouwenrechten en Gendergelijkheid en Women Win een handleiding geschreven. De online handleiding wordt nu onder de aandacht gebracht bij bedrijven en de bedoeling is om gebruik van de handleiding te gaan monitoren. Ook kijkt de afdeling of gender meegenomen kan worden in een op te zetten IMVO steunpunt (extern maar gefinancierd door het ministerie van BZ). Tenslotte is sprake van integratie van genderspecten in drie van de tien IMVO convenanten.

De directie Veiligheidsbeleid (DVB) van het DG Politieke Zaken (DGPZ) ondersteunt het Nationaal Actieplan (NAP-IV) 1325 Vrouwen, Vrede en Veiligheid (2021-2025) in samenwerking met - en onder eindverantwoordelijkheid van - het ministerie van Defensie. Dit is een relevant voorbeeld over hoe interdepartementaal wordt samengewerkt op het gebied van vrouwenrechten. Daarnaast is er binnen het DG aandacht voor Women, Peace and Security bij UN peacekeeping missies, bijvoorbeeld in opleidingen en training. Verder hangt de mate van gendermainstreaming af van de mate waarin de directie denkt dat het effectief is. Bijvoorbeeld wel bij de 3D benadering voor de peacekeeping missie in Afghanistan maar niet bij bewaking van een vliegveld in Irak. Ook is er bij civiele missies aandacht voor de uitzending van ongeveer evenveel vrouwen als mannen. Op het thema wapenhandel wordt expliciet rekening gehouden met het risico op geweld tegen vrouwen. De link tussen gender en non-proliferatie wordt niet gezien op het feit na dat er weinig vrouwen aan de onderhandelingstafel zitten. Gender wordt niet genoemd als onderdeel van de afwegingen en het toetsingskader voor de inzet van een militaire missie.

De Directie Integratie Europa (DIE) van het DG Europese Samenwerking (DGES) zegt recent veel aandacht te besteden aan genderspecten. Er vinden veel onderhandelingen plaats binnen de EU waarin Nederland inzet op gendergelijkheid, SRGR en gelijke rechten voor LHBTQI+ personen met het idee om backsliding te voorkomen. Veel van het werk is om te zorgen dat internationaal geaccepteerde standaarden en definities niet worden afgezwakt. DIE werkte samen met OCW en DSO (DGIS) om de Rijksbrede ambitie op gebied van gendergelijkheid en SRGR in EU onderhandelingen op ieders netvlies te krijgen om zo te voorkomen dat EU lidstaten op strategische wijze genderspecten/*agreed language* proberen af te zwakken of te verwijderen.

Binnen DGIS zijn - naast genoemde genderspecifieke prioriteiten - verschillende directies bezig met gender, zoals bijvoorbeeld de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH). Zij geven aan dat één van de vier strategische doelstellingen van het *crisis response fund* van OCHA gericht is op vrouwen en meisjes waarbinnen ook aandacht voor vrouwen en meisjes met een handicap. Alhoewel de keuze gemaakt kan worden voor een andere strategische doelstelling, wordt de keuze vaak gemaakt voor een combinatie van de doelstelling meisjes en vrouwen en een andere doelstelling. Er wordt ook genoemd dat binnen het *peacebuilding fund* veel expliciete aandacht is voor vrouwen en dat binnen programma's van de Wereldbank op het gebied van migratie aandacht is voor vrouwelijk ondernemerschap en jongeren. Tenslotte bestaat binnen

programma's op het gebied van veiligheid en rechtsorde ten minste 50% van degenen die hulp krijgen uit vrouwen en meisjes. Daarentegen blijkt uit de interviews dat er uitdagingen zijn bij veel andere projecten, zoals het ontbreken van gedegen genderanalyses.

Box 3: IOB evaluaties andere DG's

Review van IOB evaluaties die zich richten op andere DG's:

- Bevestigt de conclusie dat gendermainstreaming binnen vrede en veiligheid niet veel aandacht krijgt (IOB, 2020; IOB, 2018; IOB, 2015) behalve op het gebied van VN veiligheidsresolutie 1325 (IOB, 2021)
- Laat zien dat een effectevaluatie economische diplomatie (IOB, 2019) geen aandacht aan gender besteedt.
- Wijst op meer aandacht voor gender binnen beleid op Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). De evaluatie verwijst naar de integratie van gender binnen diverse IMVO convenanten, de OESO richtlijnen, het verzoek vrouwelijke werknemers aan te nemen als onderdeel in twee RVO projecten en naar de impact van het ILO's "Better Work Programme" op het voorkomen van praktijken als gedwongen arbeid en seksuele intimidatie en het dichten van de gender loonkloof (IOB, 2019).
- Geeft aan dat gender werk in Europese samenwerking beperkt is geweest, met uitzondering van bijvoorbeeld de ambassade in Georgië in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid (IOB, 2019).

Instrumenten en actieplannen

Het belang van beleidscoherentie en de Sustainable Development Goals (SDGs) komt naar voren in documenten en interviews: de kwaliteitseis 'effecten op gendergelijkheid' is onderdeel van de SDG Toets in het Integraal Afwegingskader. Deze kwaliteitseis is bedoeld om de aard en omvang van de gevolgen van voorgenomen beleid en regelgeving voor de gendergelijkheid in Nederland in kaart te brengen. Echter, volgens de kabinetsreactie op het SDG 5 jaar rapport 2021⁹ is "zichtbare en tijdige toepassing, ook op SDG-onderdelen" een uitdaging. Dit blijkt ook uit de interviews met diverse contactpersonen bij het ministerie van BZ.

Een contactpersoon merkt op dat er binnen DGIS opvallend meer instrumenten voor gender integratie zijn dan bij andere DG's en dat niet al deze instrumenten toepasbaar zouden zijn voor de andere directies. Zo ondersteunt Nederland o.a. het EU Gender Action Plan III (2021-2025) inclusief het streven dat 85% van alle externe activiteiten bijdragen aan gendergelijkheid en ten minste 5% gendergelijkheid als hoofddoelstelling hebben per eind 2025. Het ministerie gebruikt de eerder genoemde gendergelijkheid beleidsmarker van de OESO/DAC voor het registreren in welke mate activiteiten gericht zijn op gendergelijkheid. Ook wordt binnen programmering gebruik gemaakt van beoordelingsmemorandums (bemo's) waarin behalve de gendergelijkheidsmarker ook aandacht moet zijn voor een genderanalyse. DSH en Inclusive Green Growth (IGG) geven aan dat de informatie hiervoor van uitvoerende partners moet komen en dat 'vinkjes zetten' niet meer mogelijk is. Er wordt wel opgemerkt dat de snelheid waarmee projecten worden opgezet maakt dat de informatie over de genderanalyse en -doelstellingen vaak gebrekkig is. Dit maakt het moeilijk de gender markers en binnen humanitaire hulp ook de toetsen van de Inter-Agency Standing Committee (IASC) goed in te vullen. Het goed informeren van eigen nieuwe medewerkers is hierbij relevant.

Vooraf (het toezien op) goede implementatie van de gendertoets van het Integraal

⁹<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/15/kamerbrief-inzake-kabinetsreactie-op-rapporten-ten-behoeve-van-evaluatie-en-bijstelling-van-vijf-jaar-nationale-sdg-uitvoering>

Afwegingskader zou - naast het meer centraal stellen van gender binnen het algehele beleid - kunnen bijdragen aan betere gendermainstreaming binnen de niet-DGIS directies en andere ministeries (zie hiervoor ook hoofdstuk 3.3). Minister Kaag benoemt in een recente brief ook dat verkokering moet worden tegengegaan en een breed gedragen geïntegreerde nationale SDG strategie hierbij behulpzaam zou zijn. De ervaringen van Nederland en de EU op het gebied van beleidscoherentie voor ontwikkeling bieden belangrijke lessen voor coherentie en gendermainstreaming op de verschillende beleidsterreinen¹⁰.

De mate waarin gender aandacht krijgt in planningsinstrumenten wisselt en is buiten DGIS beperkt. Zo is er weinig aandacht voor gender-budgettering en wordt gender niet standaard meegenomen binnen de meerjarenstrategieën van de ambassades. In de plannen van ambassades in ontwikkelingslanden (vallend onder DGIS) worden gendergelijkheid en vrouwenrechten wel genoemd als prioriteit (IOB 2019). Uit de interviews blijkt dat sommige directies geen standaard aandacht voor gender hebben in de jaarplannen omdat 'standaard dingen' niet hoeven te worden genoemd. Anderen (o.a. DSH en IGG) geven juist expliciet aan dat ze een visie hebben op gendergelijkheid. Uit de IOB evaluatie blijkt ook dat de DGIS directies en DMM sinds enkele jaren gender actieplannen hebben. Hierbij wordt wel aangemerkt dat de participatie van vrouwen (en mannen) uit het Globale Zuiden bij de ontwikkeling en uitvoering van programma's ontbreekt.

Capaciteitsversterking en coördinatie

Voor capaciteitsversterking, coördinatie en diplomatieke inzet is er ondersteuning van de Taskforce Vrouwenrechten en Gendergelijkheid (TFVG) en een Ambassadeur Vrouwenrechten en Gendergelijkheid. Ook bestaat er een netwerk van gender focal points (GFP) en gender aanspreekpunten die middels 6-wekelijkse calls, een App-groep en workshops met elkaar in contact zijn.

Uit de interviews en de recente IOB evaluatie blijkt dat het mandaat van GFPs vaak onvoldoende duidelijk is en het potentieel daarmee achterblijft. Sinds kort is er wel een ToR voor GFPs. Echter sommige directies, zoals DVB, kiezen ervoor om minder FTE toe te kennen en daarom alleen een gender aanspreekpunt en geen GFP te hebben.

Als onderdeel van de ondersteuning aan GFPs en andere medewerkers zijn er onder andere drie (online) gendertrainingen ontwikkeld en is een online platform met *tools* en *factsheets*. Voor de meeste directies is de gendertraining vrijwillig, maar de mate waarin dit gestimuleerd wordt verschilt. Bij DSH is deze training bijvoorbeeld verplicht. De eerste bevinding is in lijn met de IOB evaluatie die het belang van meer prioriteit, kennis en minder vrijblijvendheid benadrukt. Daarnaast roept IOB op tot het versterken van het mandaat van de TFVG, een beter verantwoordingsmechanisme en samenwerking ten behoeve van gendermainstreaming.

3.2.2 Gender en representatie op organisatieniveau

Samenhang tussen extern en intern beleid en praktijk, dat wil zeggen "practicing what you preach", is belangrijk voor geloofwaardigheid en doelmatigheid van een FBB. Representatie van vrouwen in buitenlandbeleid is een kernonderdeel van FBB¹¹. Het

¹⁰Zie bijvoorbeeld <https://ecdpm.org/publications/promoting-policy-coherence-lessons-learned-eu-development-cooperation/> en <https://www.buildingchange.nl/wp-content/uploads/2021/06/Reactie-Building-Change-op-jaarrapportage-beleidscoherentie.pdf>

¹¹Zie bijvoorbeeld https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2021/07/FFP_Framework_EN_June2021update.pdf en <https://centreforfeministforeignpolicy.org/report-feminist-foreign-policy-for-the-eu>

SER advies 'Diversiteit in de top, tijd voor versnelling' (2019) benadrukt dat "inclusiviteit maatschappelijke winst oplevert, ruimte biedt voor ontplooiing van talent en zorgt voor verbinding en sociale samenhang. Gelijke kansen dragen bij aan een samenleving waarin iedereen zich thuis voelt." Deze paragraaf kijkt daarom naar **gender, diversiteit en inclusie** binnen de organisatie van het ministerie van BZ.

Het ministerie van BZ heeft beleid op Diversiteit en Inclusie en sinds januari 2021 een gerelateerd actieplan. Het beleid en actieplan besteden veel aandacht aan genderpariteit en daarnaast het wegnemen van andere obstakels voor bredere inclusie.

Naar aanleiding van het SER advies en het gerelateerde rapport van de Commissie Vinkenburg (2021) wordt **genderpariteit in de top van de rijksoverheid, inclusief het ministerie van BZ**, gezien als een belangrijke prioriteit voor de komende kabinetsperiode.

Het doel van het pariteitbeleid is om een betere afspiegeling van de samenleving te worden en een meer divers team. Per 2025 dient volgens het BZ D&I Actieplan 50% van alle leidinggevenden vrouw te zijn. Momenteel is de doorstroming van vrouwen naar leidinggevende functies een uitdaging en worden vrouwen in bepaalde schalen structureel slechter gescoord. Uit interne stukken blijkt dat momenteel circa 33% van de Chefs de Poste (ambassadeurs en consuls-generaal) en 48% van de directeuren vrouw is. Het is daarbij wel zo dat circa 80% van de directeuren van DGIS vrouw zijn vergeleken met tussen de circa 30% en 40% bij DGPZ en PSG sector. Overigens is het beeld bij het lager management anders (DGIS: 35%, DGPZ: 53%, PSG; 39%).

Naast aandacht voor vrouwen in topposities is er in lijn met het SER advies en een kabinetsbrede eis voor minimale instroom aandacht voor mensen met een bi-culturele achtergrond. Uit interviews blijkt dat het aandeel mensen met een bi-culturele achtergrond nog laag is op de hogere functies. Het niet mogen registreren van culturele achtergrond maakt gericht beleid en monitoring van verschillen in succes lastiger.

Er wordt actief gezocht naar vrouwen door onder andere de commissie topfuncties en daarnaast bijvoorbeeld ook actief naar vrouwelijke honorair consuls. Ook wordt er gewerkt aan doorstroom en *mentoring* van vrouwen, de samenstelling van sollicitatiecommissies, opstelling van vacatureteksten en verwacht aantal uren van medewerkers. Geïnterviewden wijzen verder op meer aandacht voor een omslag van een standaard functieprofiel met 'witte man' in gedachte naar een functieprofiel gericht op het vullen van 'gaten' in het team in plaats van op beloning van individuele profilering. De rol van mannen in het creëren van een meer inclusieve cultuur of andere meer transformatieve benaderingen werd niet genoemd.

Bij detacheringen en benoemingen bij partnerorganisaties zet onder andere DIE (DGES) zich in voor de benoemingen van vrouwen. Dit betreft bijvoorbeeld vrouwelijke detachanten bij EU instellingen, inclusief een gender adviseur. Het door de EU aandeel geselecteerde vrouwen is hier vaak nog onder de 50%. Het aandeel vrouwen bij militaire EU missies is beperkt.

Naast genderpariteit in de top is er aandacht voor **brede inclusie**. Bijvoorbeeld op basis van de kabinetsbrede participatiewet, om meer mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. De streefcijfers hierop worden de laatste jaren net niet gehaald.

Er wordt geprobeerd om obstakels weg te nemen voor mensen met een LHBTQI+ achtergrond. Net als bij bi-culturele achtergrond mag seksuele geaardheid niet geregistreerd worden. Er is daarom geen beleid met streefcijfers. Volgens

geïnterviewden zijn homoseksuele mannen redelijk vertegenwoordigd in topfuncties, maar LBTQI+ personen niet, en zijn er ook geen LHBTQI+ personen in de bestuursraad.

De DG's **rapporteren** over de vorderingen aan de bestuursraad. Diversiteit en inclusie valt direct onder PSG om het gewicht te geven. In de interviews werd daarnaast vermeld dat een afdelingshoofd recent een inclusieprijs gewonnen heeft.

Om diversiteit en inclusie te bevorderen is er verder:

- Aandacht binnen DGIS voor gezamenlijk werken en vinden teamgesprekken plaats met expliciete aandacht voor inclusie. In andere DG's vinden de discussies over inclusie hoofdzakelijk plaats binnen het management team.
- Een training diversiteit en inclusie voor het hele ministerie van BZ met aandacht voor een veilige werkomgeving en integriteit inclusief een module over *unconscious bias* waar veel gebruik van wordt gemaakt. Voor alle nieuwe leidinggevenden is de training verplicht. Ook de bestuursraad heeft de training gedaan.
- Een inclusieleerhuis van de academie voor internationale betrekkingen.
- Aandacht voor diversiteit en inclusie als vast onderwerp tijdens functioneringsgesprekken.
- Verschillende taskforces, werkgroepen en een interdepartementale stuurgroep genderdiversiteit. Naast een coördinator komen er binnenkort twee strategisch adviseurs diversiteit en inclusie.

Over het algemeen is er enthousiasme voor het diversiteitsbeleid. Er is recent actief gesproken met een aantal medewerkers voor wie dat niet geldt om te luisteren naar hun beweegredenen. Een contactpersoon zou verwelkomen dat er meer uitspraken van de top zouden zijn over het thema om het zo meer zichtbaar te maken binnen de organisatie en de discussie te stimuleren. Het werk van bijvoorbeeld het *Bicultural Network for Diversity* (BiND; een bi-culturele groep binnen het ministerie van BZ) zou meer zichtbaar gemaakt kunnen worden aan iedereen door de Plaatsvervangend Secretaris-Generaal. Ook zou er meer aandacht mogen zijn voor de diverse culturele achtergronden in plaats van het benaderen dat iedereen 'gewoon Nederlander' is.

3.2.3 *Intersectionaliteit en een gendertransformatieve aanpak*

Met het oog op een mogelijk feministisch buitenlandbeleid verdienen intersectionaliteit en gendertransformatieve benaderingen extra aandacht. Zoals de recente IOB evaluatie (IOB, 2021) gendermainstreaming aangeeft: het is meer dan 'add women and stir'. Intersectionaliteit kan worden gedefinieerd als het aanpakken van discriminatie op basis van ieders gecombineerde identiteitskenmerken. Een gendertransformatieve benadering kan worden gedefinieerd als het aanpakken van onderliggende oorzaken van genderongelijkheid resulterend in verandering in machtsverhoudingen.

Aandacht voor **intersectionaliteit** komt niet sterk naar voren uit de interviews en diverse beleidsstukken. Wel valt op dat diverse directies actief aan inclusieve thema's werken en anderen vooral aan genderaspecten. Ook op organisatieniveau wordt ingezet op inclusie. Echter in beide gevallen wordt grotendeels naar aparte groepen gekeken zonder binnen groepen aandacht aan gecombineerde identiteitskenmerken te geven.

De BHOS nota van 2018 spreekt nog grotendeels van vrouwen en meisjes enerzijds en kwetsbare groepen anderzijds. Binnen DGIS wordt wel groeiende aandacht voor intersectionaliteit opgemerkt. Tijdens meer recente kamerbrieven wordt bijvoorbeeld ingegaan op intersectionaliteit, voornamelijk verwijzend naar werk van diverse strategische partnerschappen. De TFGV is ook goed bekend met de thematiek. Verder

wordt er binnen bijvoorbeeld het SRGR beleid gewerkt met sekswerkers, waarvan velen worden gediscrimineerd vanwege de combinatie van hun identiteitskenmerken.

Ook de recente IOB evaluatie concludeert dat er binnen DGIS meer aandacht is voor de link tussen gendergelijkheid, vrouwenrechten, inclusiviteit en intersectionaliteit, maar stelt dat dit nog niet consistent naar voren komt in belangrijke beleidsdocumenten. Het feit dat IOB een dergelijke uitgebreide evaluatie doet van gendermainstreaming, inclusief aandacht voor gender fluïditeit, intersectionaliteit en gendertransformatieve benaderingen is een belangrijke stap en biedt veel inzichten en aanbevelingen om op te bouwen - ook voor directies buiten DGIS.

In antwoord op Kamervragen wordt gewezen op het feit dat Nederland bij de Europese Commissie expliciete aandacht voor intersectionaliteit heeft bepleit in beleid en programmering. Tenslotte steunt Nederland het EU Gender Action Plan III (2021-2025) wat ernaar streeft genderongelijkheid aan te pakken op het snijvlak van andere vormen van discriminatie met aandacht voor intersectionaliteit.

Op organisatieniveau zijn streefcijfers vooral gericht op man/vrouw en wordt er daarnaast gewerkt aan diversiteit en antiracisme. Er zijn - mede in verband met het niet mogen registreren van bijvoorbeeld culturele achtergrond - geen streefcijfers waarbij naar intersectionaliteit gekeken wordt.

Het EU Gender Action Plan III committeert zich naast intersectionaliteit ook aan een **gendertransformatieve benadering**, naast de bestaande op mensenrechten gebaseerde benadering. Volgens de recente IOB evaluatie (2021) is de aandacht voor machtsstructuren en onderliggende oorzaken binnen DGIS, maar vooral daarbuiten, vaak nog niet aanwezig of zichtbaar. De evaluatie zegt hierover: "Addressing the power dynamics between men and women is still challenging, even more so within a broader agenda of inclusiveness addressing other dimensions of inequality."

Uit de interviews blijkt ook dat de focus vaak is op aantallen, bijvoorbeeld hoeveel vrouwen en meisjes onderdeel zijn van een programma of het aantal benoemingen van vrouwen binnen organisaties.

Toch ligt daar regelmatig een meer transformatieve benadering aan ten grondslag:

- Het pariteitbeleid is gericht op het idee van meer diversiteit op de werkvloer dat leidt tot betere resultaten zowel voor vrouwen als mannen. De rol van - en kansen voor - mannen, bijvoorbeeld op het gebied van nieuwe vormen van leiderschap, wordt hierbij niet expliciet genoemd.
- DIE (DGES) geeft bijvoorbeeld aan dat binnen EU onderhandelingen het element machtsverhoudingen niet genoemd wordt, maar dat angst voor verandering in machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen - en vooral meer macht naar LHBTQI+ personen - wel degelijk de oorzaak is van de pushback waar Nederland zich tegen verzet.
- DIO (DGBEB) heeft de wens om beleid meer te richten op gendertransformatieve verandering in samenwerking met de ministeries van EZK, SZW en OCW. Dit betreft een verschuiving van werk gericht op het wegnemen van obstakels voor vrouwelijke ondernemers en 'symptoombestrijding' naar het veranderen van diepgewortelde sociale normen en machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen.
- DSH (DGIS) zet zich actief in om vrouwen te zien als weerbaar en veerkrachtig in plaats van kwetsbaar. Agency, empowerment en participatie van vrouwen is een centraal punt in discussies met organisaties. Bij DSO, waar de Taskforce Vrouwenrechten en Gendergelijkheid gehuisvest is, is reeds veel kennis en inzet ten aanzien van gendertransformatie.

- Uit de interviews blijkt tenslotte dat verschillende directies mensenrechten centraal stellen in veel van of al hun werk. Dit is een belangrijk startpunt, mits gecombineerd met bovenstaande aspecten. Ook een rechtenbenadering wordt genoemd, maar de toepassing hiervan is niet onderzocht.

3.3 Gender in het Nederlandse beleid (binnenland)

Hoewel een FBB natuurlijk primair gericht is op buitenlandbeleid, benadrukt de literatuur het belang van nationaal beleid ten aanzien van gendergelijkheid en vrouwenrechten voor zowel geloofwaardigheid als effectiviteit van een mogelijk FBB¹². Er zijn bovendien lessen te leren uit de jarenlange inzet van Nederland op emancipatie van vrouwen en minderheden en de coördinatiefunctie van het ministerie van OCW t.a.v. gendermainstreaming in Nederland. Voor dit onderzoek is daarom ook met het ministerie van OCW gesproken en naar enkele belangrijke beleidsdocumenten gekeken. Centraal staat de vraag hoe deze thema's nationaal vorm krijgen en wat uitdagingen en kansen zijn voor de integratie van gender in nationaal beleid en programma's.

3.3.1 *Het coördinatiemechanisme*

Nederland heeft zich gebonden aan het VN Vrouwenverdrag, waarin staat vastgelegd dat niet alleen eigen wet- en regelgeving discriminatie-vrij moeten zijn, maar dat zij er ook voor moet zorgen dat andere partijen (bedrijfsleven, politieke partijen, etc.) vrouwen niet discrimineren. Nederland heeft zich in internationaal verband ook gecommitteerd aan gendermainstreaming.

Alle bewindspersonen van de Nederlandse overheid zijn zelf verantwoordelijk voor gendergelijkheid in relatie tot hun beleidsterreinen en daarmee dus voor gendermainstreaming. Zij zijn dit niet wettelijk verplicht maar dienen hier wel op te rapporteren. De minister van OCW voert naast specifiek emancipatiebeleid vooral een regierol op het gebied van emancipatie en gendermainstreaming richting andere departementen en gemeenten. Dit ligt bij de Directie Emancipatie, die een interministerieel netwerk coördineert en daarnaast een rol heeft in agenda-zetten, kennis en ondersteuning, en monitoring (EIGE, 2019).

De beleidsdoorlichting emancipatiebeleid (2018) benadrukt dat ondanks deze inzet de aandacht voor gender bij verschillende ministeries vaak onvoldoende is en dat een Rijksbrede aanpak ontbreekt. Van ontwikkeling tot uitvoering van beleid, programma's en projecten - een genderperspectief wordt vaak niet meegenomen. Gebrek aan politieke comittering, middelen en slagkracht voor gendermainstreaming worden als oorzaken genoemd. Dit komt ook naar voren in de interviews, waarbij opgemerkt wordt dat ondersteuning en samenwerking met andere ministeries afhankelijk is van individuele relaties en tevens de link wordt gelegd met uitholling en regelmatige wijzigingen in structuren die het werk niet ten goede komen.

De beleidsdoorlichting laat zien dat de coördinerende en aanjagende rol van het ministerie van OCW in het gendersensitief maken van de verschillende beleidsterreinen alleen effectief kan zijn als er voldoende middelen bij OCW-DE en andere ministeries, capaciteit, inhoudelijke sturing (inclusief monitoring) en politiek gewicht is. Dat de combinatie van politieke comittering en nauwe samenwerking tussen ministeries cruciaal is, blijkt uit recente successen als geboorteverlof en het topvrouwen quotum (zie hoofdstuk 3.3.2), evenals bijvoorbeeld de gezamenlijke actieplannen op

¹² https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2021/07/FFP_Framework_EN_June2021update.pdf

arbeidsdiscriminatie.

Contactpersonen geven aan dat het mogelijk, net als bij de Europese Commissie, effectiever zou zijn als de coördinatie direct onder de minister-president en dus Algemene Zaken zou vallen. Ook wijzen ze op de noodzaak dat gender en diversiteit explicieter in kabinetsbeleid en in het regeerakkoord worden opgenomen. Meer instrumenten bieden geen oplossing zolang andere prioriteiten van de diverse ministeries gender en diversiteit naar de achtergrond blijven drukken. Ook de nationale vrouwenbeweging stuurt aan op meer politieke committering. Nederland zou gendergelijkheid vooral als exportproduct beschouwen (i.e. wel aandacht binnen buitenlandbeleid, minder in nationaal beleid).

Ondanks de uitdagingen benadrukken contactpersonen bij het ministerie van BZ de waarde en goede samenwerking met OCW-DE. Zo is op Europese Zaken veel samenwerking en ziet men het ministerie van OCW als go-to voor gender. Dit is positief als een eventueel FBB ook door het ministerie van OCW zou worden gedeeld. Ook DIO (DGBEB) werkt samen met het ministerie van OCW op het thema vrouwelijk ondernemerschap en zou dit graag uitbreiden in de ambitie transformatiever te werken. Zo zou effectiviteit vergroot kunnen worden door actieve voorlichting over vrouwelijk ondernemerschap onder jongeren en door betere verdeling van zorgtaken (e.g. zodat vrouwen makkelijker voor hun werk kunnen reizen).

3.3.2 *Gender in nationaal beleid en programma's*

Ook in Nederland houdt de loonkloof aan en blijft gelijke vertegenwoordiging van vrouwen in politiek en topfuncties een uitdaging, evenals stereotypering en geweld en pesterijen tegen LHBTQI+ personen in het bijzonder. Een van de contactpersonen noemt de recente rechtszaak voor een gratis anticonceptiepil als teken dat er ook op het gebied van SRGR - een thema waar we internationaal in voorop lopen - nog verbeteringen nodig zijn in Nederland. Ook binnen de EU bestaan grote uitdagingen.

Toch is de afgelopen jaren ook een aantal belangrijke successen geboekt op prioritaire thema's. Het beleid van het ministerie van OCW (OCW, 2018) is met name gericht op:

- Genderdiversiteit en gelijke behandeling: alle mensen zijn vrij om hun identiteit vorm te geven
- Arbeidsmarkt: financiële onafhankelijkheid van vrouwen
- Sociale veiligheid: LHBTQI+ personen en vrouwen voelen zich (sociaal) veilig
- Onderwijs: leerlingen zijn vrij om te zijn wie ze zijn.

De keuze voor deze prioritaire thema's in plaats van volledige gendermainstreaming is gebaseerd op eerdere ervaring met als doel toch zo effectief mogelijk te zijn. Uit de meest recente emancipatiemonitor blijkt dat de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen is toegenomen, dat belangrijke stappen zijn gezet op rechten voor LHBTQI+ personen - waaronder het regenboogstembusakkoord, dat het geboorteverlof van vaders is uitgebreid en dat wordt gewerkt aan aanpassingen in (onnodige) seksregistratie. Daarnaast is een quotum aangenomen voor topvrouwen in het bedrijfsleven en wordt een vergelijkbare inzet voorzien voor de (semi-)publieke sector, zoals reeds beschreven in hoofdstuk 3.2.2. Voor een FBB is gelijke vertegenwoordiging een belangrijk thema, zeker binnen de overheid die zich tevens als doel heeft gesteld "het goede voorbeeld te geven" (OCW, 2018). Ook de samenwerking binnen de EU (zie hoofdstuk 3.2.1) is noemenswaardig.

Tegelijk maken de documenten duidelijk dat de gendermainstreaming rijksbreed tekort schiet en verschillende ministeries er niet in slagen om relevante doelgroepen specifieke aandacht te geven in hun beleid. Zo geeft de beleidsdoorlichting 2018 aan dat "De ervaringen uit de afgelopen periode laten zien dat er nog onvoldoende sprake is van

gendersensitief regulier beleid op diverse terreinen en dat er zonder gerichte aanjaging hiervan door DE geen sprake is van verankering van het reguliere beleid.”¹³ Dit geldt bijvoorbeeld op het gebied van sociale veiligheid, maar volgens sommige contactpersonen is ook op het gebied van economische zaken, klimaat, financiën en defensie nog veel werk te doen. Voor Defensie geldt wel dat het NAP 1325 een belangrijke impuls geeft.

De beleidsdoorlichting van 2018 laat zien dat ondanks geboekte resultaten binnen de zorg, de resultaten op het thema sociale veiligheid tegenvallen. Verder stelt de beleidsdoorlichting dat “In een gedecentraliseerd veld en zonder gerichte aanjaagmiddelen is het bijzonder lastig gebleken om (lokale) partijen aan te zetten tot het ontwikkelen van gendersensitief veiligheidsbeleid. Op dit thema (veiligheid) ontbreekt bovendien een integrale/Rijksbrede visie op veiligheid en is geen inzicht in wat werkt en welke ondersteuningsbehoeften gemeenten hebben. Vergelijkbare ervaringen zien we op het terrein van genderstereotypering in het onderwijs. Gendermainstreaming alleen heeft vooralsnog onvoldoende ‘gewicht’ om het veld in beweging te krijgen.”

Nederland heeft ook een reprimande gekregen van de EU, omdat het beleid gericht op huiselijk geweld en sociale veiligheid onvoldoende in lijn is met internationale afspraken, aldus de beleidsdoorlichting. Daarnaast wijzen internationale bronnen op uitdagingen voor het ministerie van OCW om dit te coördineren, aangezien de verantwoordelijkheid primair bij andere ministeries (in dit geval de ministeries van VWS en Justitie en Veiligheid) ligt (EIGE, 2019). Verschillende ministeries kiezen volgens contactpersonen bewust voor genderneutraal beleid, waarmee de gevolgen voor vrouwen en minderheden buiten beeld blijven en potentieel verloren gaat.

Kijkend naar de instrumenten zijn er ook uitdagingen:

- Voor veel beleidsterreinen ontbreken genderspecifieke analyses en evaluaties. Hierdoor is vaak niet goed bekend hoe het ervoor staat en lastiger beleid te maken.
- Onlangs constateerde de minister van OCW dat de eerder genoemde gendertoets als onderdeel van de Nederlandse inzet voor de SDGs nog weinig wordt toegepast. Uit analyse van het ministerie komt naar voren dat “in geen van de [beleids]stukken [tussen 2019 en 2020] expliciet is gerapporteerd over de Gendertoets. Het expliciet opnemen van de kwaliteitseis gender is echter niet verplicht.”¹⁴ Wel benadrukt de minister het belang ervan.
- Genderbudgettering is besproken, maar is geen instrument dat ingezet wordt.

3.3.3 *Intersectionaliteit en een gendertransformatieve aanpak*

Het ministerie van OCW geeft aan zich steeds meer op intersectionaliteit te richten. Dit lijkt met name te gaan over de gecombineerde focus op vrouwen en LHBTQI+ personen enerzijds en kansen op de arbeidsmarkt (in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) anderzijds.

In de verschillende documenten wordt nog niet vaak expliciet verwezen naar het belang van intersectionaliteit en verschillende identiteitskenmerken. Wel is er toegenomen aandacht voor mensen met een handicap en het betrekken van mannen bij de aanpak van genderongelijkheid. Een recente emancipatiemonitor wijst op de noodzaak voor meer aandacht voor intersectionaliteit bij vluchtelingen, LHBTQI+ personen en

¹³ <https://www.rijksbegroting.nl/system/files/379/rapport-beleidsdoorlichting-bevorderen-van-emancipatie-25.pdf>

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/29/motie-van-de-leden-ozutok-cs-over-toepassing-van-de-kwaliteitseis-gender-in-het-integraal-afwegingskader>

migrantenvraagstukken. Een deel van het werk kan gezien worden als gendertransformatief, maar machtsvraagstukken worden veelal niet expliciet benoemd.

3.4 Feminisme en een voor Nederland toepasbare definitie van een FBB

3.4.1 *Feminisme en alternatieven*

De landen met een FBB hebben allen gekozen voor een buitenlandbeleid met de term 'feministisch.' De vraag is of deze term ook in Nederland gebruikt kan worden en zo niet, wat een alternatief zou kunnen zijn.

De meeste Nederlandse contactpersonen geven aan dat ze persoonlijk neutraal of positief staan tegenover de **term feminisme** of hier zelfs grote waarde in zien. Sommigen geven aan dat voor anderen de connotatie met de term soms minder positief is dan de daadwerkelijke invulling van het begrip. Ze verwachten weerstand vanuit de Nederlandse samenleving (zie hoofdstuk 4) die vaak gebaseerd is op een idee van feminisme als anti-man of vanuit een stereotype beeld van wat een feminist is, terwijl hedendaags feminisme(n) veelal juist uit is op inclusie. Er wordt dan ook benadrukt dat er bij veel LHBTQI+ personen, vrouwenrechtengroepen en jongere mensen bij uitstek positief gedacht wordt over de term. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de Gelijk=Anders campagne van WO=MEN, die zich specifiek richtte op jongeren tussen de 18 en 35 jaar.

Een aantal kanttekeningen over het gebruik van 'feminisme' als term binnen het ministerie worden ook geplaatst. Een eerdere rondgang langs een aantal ambtenaren leverde af- of terughoudende reacties op. Sommigen zouden de term te activistisch in plaats van activerend vinden en daarmee minder passend bij een overheid. Dit roept de vraag op hoe activistisch gedefinieerd wordt. Zo koos Canada voor politieke commitment aan een activistische overheid en wordt het Nederlandse genderspecifieke en mensenrechten werk door andere landen met een FBB reeds als activistisch te zien.

Binnen de context van economische diplomatie wordt opgemerkt dat veel vrouwelijke ondernemers benadrukken als ondernemer en niet als vrouw benaderd te willen worden. De vraag is of de term bij hen polariserende reacties op zal wekken. Het belang van duidelijkheid en concreet maken van het beleid - alsmede de bewustwording waarmee dit gepaard kan gaan - wordt in deze context extra benadrukt. Ook wordt genoemd dat de term en het gesprek dat het oplevert juist kan helpen bij het identificeren van supporters en het meenemen van 'fence-sitters', i.e. mensen die wel interesse hebben, maar pas mee zullen gaan als ze beseffen dat hier echt commitment voor is.

Diverse contactpersonen noemen het belang van beeldvorming. Zo wordt de suggestie gedaan dat feminisme een 'gezicht' moet krijgen van een bekende Nederlander die juist niet het standaardbeeld van een activist uitstraalt. Ook wordt verwezen naar de kracht die het had toen (mannelijke) regeringsleiders van Canada en Frankrijk zich uitspraken als feminist en van Obama's video "this is what a feminist looks like".

Alternatieven voor de term feminisme die worden aangedragen zijn 'gelijke rechten', 'gender equal foreign policy', 'gender-transformative rights-based foreign policy', 'rights-based and inclusive' en 'inclusive and diverse' of een 'equality-driven' foreign policy. Ook werd genoemd dat 'gendergelijkheid' en 'emancipatie' beter resoneren. Volgens een internationale contactpersoon zijn dat prima opties als een FBB er anders niet komt. Anderen concluderen echter dat Nederland te laat is om er een andere term aan te geven nu andere landen Nederland al voor gegaan zijn of dat er geen goede alternatieven zijn.

3.4.2 Toepasbare definitie

Contactpersonen ondersteunen de suggestie van de landen met een FBB dat duidelijkheid over de term het meest behulpzaam is om enthousiasme te genereren en weerstand te voorkomen. Daarnaast helpt dit bij het vormgeven van effectief beleid en uitvoering daarvan.

Aansluitend op de principes van een feministisch buitenlandbeleid, zoals aangedragen door de landen met een FBB, onderschrijven contactpersonen dat feministisch een mooie overkoepelende term is voor een politieke committering aan:

- Gendergelijkheid
- Rechten en gelijkheid
- Een gendertransformatieve benadering
- Aandacht voor intersectionaliteit (naast diversiteit en inclusie)
- Een participatieve benadering

Daarnaast ondersteunen meerdere contactpersonen ook dat een feministisch beleid aandacht geeft aan:

- Noord-Zuid verhoudingen
- Dekolonisatieprocessen
- Antiracisme

Kenniscentra raden aan om deze aspecten meteen mee te nemen om alle discriminatie te voorkomen en omdat het altijd lastiger is ze later toe te voegen. Verschillende contactpersonen noemen het belang van deze thema's voor het ministerie van BZ. Zo zouden sommige systemen, denkpatronen en werkgebieden (bijvoorbeeld visumaanvragen) binnen het ministerie van BZ nog koloniale tendensen kennen. En is meer aandacht voor gelijkstelling en prominente posities van mensen uit Caribisch Nederland, evenals het slavernijverleden en de koloniale tijd nodig. Een contactpersoon vraagt zich af of Nederland klaar is voor het actief oppakken van een dekolonisatie agenda.

Binnen DGIS is reeds groeiende aandacht voor machtsverhoudingen. Zo zou DSH al proactief bezig zijn met dekolonisatie van de hulp, inclusief het aanpakken van *mindsets* over wie de agenda bepaalt, met aandacht voor participatieve monitoring en evaluatie van programma's met de doelgroep zelf.

Er zijn verschillende definities van een FBB die Nederland zou kunnen verkennen. De volgende definitie van ICRW en partners is een goed startpunt, waarbij intersectionaliteit wel meer aandacht verdient: *“Feminist Foreign Policy is the policy of a state that defines its interactions with other states and movements in a manner that prioritizes gender equality and enshrines the human rights of women and other traditionally marginalized groups, allocates significant resources to achieve that vision and seeks through its implementation to disrupt patriarchal and male-dominated power structures across all of its levers of influence (aid, trade, defense and diplomacy), informed by the voices of feminist activists, groups and movements.”*

4 Toegevoegde waarde van een FBB

4.1 Toegevoegde waarde van een FBB voor de wereld

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wat de toegevoegde waarde van een Nederlands FBB voor de wereld zou kunnen zijn, hier gedefinieerd als de mate waarin FBB bijdraagt aan de doelgerichtheid en effectiviteit van het buitenlandbeleid. Daarbij is belangrijk aan te geven dat de toegevoegde waarde zal afhangen van de invulling van het beleid en de politieke committering aan de uitvoering van zo'n beleid, met andere woorden het daadwerkelijke verschil met wat Nederland nu al doet. Hoe ambitieuzer het beleid hoe groter de bijdrage van Nederland aan vrouwenrechten en gendergelijkheid wereldwijd - en daarmee de aanpak van grondoorzaken van armoede, ongelijkheid en conflict.

De landen met een FBB laten zien dat de aanname van een FBB een 'boost' geeft aan het werk op het gebied van gendergelijkheid, zowel door meer financiering voor vrouwenrechtenorganisaties als door het versneld centraal stellen van genderaspecten in al het buitenlandwerk. Gender wordt meer structureel geïntegreerd in het beleid, ook in handel, veiligheid en economische diplomatie; en soms met intersectionele dimensie. Dit komt effectief beleid ten goede ten gunste van iedereen (man, vrouw, anders).

Nederland doet al veel op het gebied van gendergelijkheid, maar een structurele en meer transformatieve aanpak ontbreekt nog vaak. De voornaamste toegevoegde waarde van een FBB is dan ook het **centraal stellen van vrouwenrechten en gendergelijkheid in alle buitenlandbeleid**. Ook de internationale experts benadrukken de toegevoegde waarde van een FBB voor betere of volledige gendermainstreaming, inclusief een **meer gendertransformatieve en intersectionele aanpak**. Daarmee zou een effectief antwoord worden gegeven op de diverse evaluaties die aangeven dat gendermainstreaming niet structureel plaatsvindt. Zo hebben de landen met een FBB genderanalyses, begeleiding en verantwoording versterkt, wat ook voor Nederland relevant zou zijn. Een FBB is tevens een kans om het genderspecifieke werk, inclusief de financiering en het betrekken van vrouwenorganisaties, verder op te schalen.

Zowel de ervaringen van andere landen als WO=MEN en haar leden benadrukken het belang van **beleidscoherentie**, waar een FBB een grote bijdrage aan kan leveren, zeker als dit geldt voor het buitenlandbeleid van alle relevante ministeries. Met andere woorden: hoe meer beleidsterreinen en ministeries worden meegenomen, hoe groter de toegevoegde waarde van een FBB. Gezien de uitdagingen die Nederland ondervindt op het gebied van beleidscoherentie en een **integrale aanpak van de SDGs** en gender biedt een FBB ook op dit vlak grote kansen.

Uit alle interviews en literatuur blijkt dat een FBB bijdraagt aan (noodzakelijk) politiek gewicht voor gendergelijkheid en gendermainstreaming. **Committering op hoog niveau** (minister-president of minister) is dan ook essentieel voor noodzakelijke stappen, van het centraal stellen van gender in alle domeinen tot het serieus toepassen van de gendertoets. Zweden laat zien dat het effect van politieke committering op hoog niveau goed gaat in een land en organisatie met een relatief platte structuur. Wel zal het afleggen van verantwoording belangrijk zijn.

Meer dan de helft van de Nederlandse contactpersonen van de ministeries van BZ en OCW geven aan graag een FBB te hebben omdat:

- Gendermainstreaming beter zal gaan vanwege de **dagelijkse herinnering** om

genderaspecten serieus mee te nemen. Ook is een FBB **krachtiger dan alleen `gendermainstreaming`** en - mits concreet gemaakt en duidelijk gedefinieerd - vereist het minder uitleg dan nu in het dagelijkse werk.

- Een FBB helpt om ook de **interne agenda op diversiteit en inclusie** een 'boost' te geven.

Daarnaast benadrukt WO=MEN dat een FBB kan helpen om **gesprekken en alliantievorming ten behoeve van gendergelijkheid** op gang te brengen.

De andere contactpersonen vragen zich af of ambtenaren en het ministerie van BZ klaar zijn voor een FBB. Ze vragen zich af of:

- Ambtenaren binnen het ministerie van BZ de term `vrouwenrechten zijn mensenrechten` niet al voldoende vinden, of er niet maar een relatief klein aantal mensen is dat gendergelijkheid belangrijk vindt en mannen zich bedreigd zullen voelen.
- Er voldoende toegevoegde waarde zou zijn ten opzichte van de landen met een FBB op het gebied van veiligheid, gezien de beperkte inzet van militarisering hierop in vergelijking met landen als Canada en Zweden.
- Er geen `gender fatigue` zal ontstaan bij andere landen, zoals nu zou worden ervaren bij Zweden.
- De keuze voor een FBB tot verdere polarisatie zou kunnen leiden binnen de EU.
- Ambtenaren de benodigde kennis hebben en de relevantie op de verschillende beleidsterrein voldoende zien en ervaren.

Ook in Zweden waren vooraf vergelijkbare zorgen over een FBB. Juist daarom was het co-creatie proces (zie hoofdstuk 2) belangrijk. Het legde de verantwoordelijkheid neer bij hele teams, maar bood wel de kans met ideeën te komen voor het eigen beleidsterrein, zorgen te uiten en te leren. Frankrijk is enthousiast over de aanname van het FBB omdat de politieke committering en dagelijkse herinnering zorgt voor een **sneeuwbaaleffect** van meer aandacht voor gender en meer bewustwording. Spanje wijst op het belang van politieke committering, goede instructie, voorbeelden en training voor het beter begrijpen van motivatie en intrinsieke redenen voor een FBB. In alle gevallen bleek een FBB een **grote bijdrage te leveren aan bewustzijn en draagvlak voor de thematiek**.

In deze context worden ook alternatieve **opties voor een FBB** in de vorm van een tweesporenbeleid genoemd. Bijvoorbeeld wel een FBB, maar daar niet actief mee naar buiten treden binnen de EU. Of de Canadese variant van een publiekelijk FBB voor internationale samenwerking en een FBB 'achter de schermen' voor andere beleidsterreinen. CFFP en ICRW bevestigen dat, wanneer een geheel FBB er niet in zit, een FBB voor internationale samenwerking een eerste goede stap kan zijn. Enkele contactpersonen noemen dat de uitvoering belangrijker is dan de naam en dat Nederland zou kunnen besluiten een andere term te gebruiken; of haar FBB wel uit te voeren maar niet publiekelijk.

Tegelijk blijkt uit de ervaringen van landen en de literatuur dat juist het **signaal aan de wereld en internationale gender diplomatie** een belangrijke toegevoegde waarde van een FBB is. Zo kan het voor andere progressieve lidstaten heel nuttig zijn als Nederland het hebben van een FBB publiek maakt. Bovendien stellen experts dat het publiek maken van een FBB voor **duidelijkheid** kan zorgen en kansen biedt de **discussie** aan te gaan met eventuele vocale tegenstanders variërend van burgers tot bijvoorbeeld faith based organisaties. Het ontwikkelen van goede strategieën, kennisontwikkeling en communicatie zijn daarbij essentieel. Bij de Canadese variant is uiteraard de toegevoegde waarde voor beleidscoherentie wel een grotere uitdaging. Bovendien benadrukt CFFP (2020) het risico dat resultaten op één terrein ondermijnd kunnen

worden door 'business as usual' in andere beleidsterreinen.

4.2 Toegevoegde waarde van een FBB voor Nederland

We interpreteren de 'toegevoegde waarde van een FBB voor Nederland' tweeledig:

- a) De toegevoegde waarde voor het op nationaal niveau 'op orde maken' van het genderbeleid en uitvoering
- b) De toegevoegde waarde van een FBB voor de geloofwaardigheid en reputatie van Nederland voor haar internationale werk ter bevordering van gendergelijkheid en vrouwenrechten en de mogelijkheid voor coalitievorming met andere landen.

4.2.1 Op nationaal niveau 'op orde maken' van het genderbeleid en uitvoering

De ervaringen van landen laten zien dat de aannahme van een FBB ook het nationale genderbeleid een 'boost' kan geven. Contactpersonen noemen dat dit voor Nederland een kans is om **rijksbreed gender mainstreaming meer op de kaart te zetten en te verbeteren**, waar mogelijk met een intersectionele bril. Het is niet geloofwaardig een FBB uit te voeren als het eigen huis niet op orde is. Een FBB kan het benodigde politieke gewicht geven om de coördinerende rol van het ministerie van OCW te versterken en antwoord te bieden op de huidige vrijblijvendheid van gendermainstreaming binnen de verschillende ministeries (hoofdstuk 3.2). Het kan de **aandacht voor intersectionaliteit en machtsverhoudingen**, die voor effectief beleid op gendergelijkheid cruciaal is, vergroten. Daarnaast kan het de **rijksbrede agenda voor inclusie en diversiteit binnen de overheid** - zoals het topvrouwen quotum - versterken.

Ook hier geldt dus dat **committing op hoog niveau** belangrijk is. Sommige contactpersonen verwachten weinig weerstand, enkele anderen denken dat hier wel sprake van kan zijn, zeker als het ook als een nationaal beleid gepresenteerd wordt. Volgens hen is de Nederlandse samenleving conservatiever dan in veel van de landen met een FBB, die ook een sterkere nationale vrouwenbeweging hebben.

Toch benadrukt men dat er ook **momentum** in Nederland zelf is. De MeToo en BlackLivesMatter bewegingen en discussies rond de kinderopvangtoeslag affaire hebben het belang van een intersectioneel gender en inclusiebeleid op de agenda gezet. WO=MEN wijst op de positieve resultaten van de Gelijk=Anders campagne en raadt aan om de discussie over feminisme en een FBB aan te gaan met burgers. Er is reeds interesse bij diverse universiteiten en een brede groep maatschappelijke organisaties. Als de politiek zich expliciet committeert, kan dat **als katalysator werken en het draagvlak vergroten**.

Dit blijkt ook in de landen met een FBB. Zeker met consultatieve processen is er kans voor mensen om bij te dragen en zich te organiseren. Een FBB met aandacht voor nationaal niveau heeft daarmee **maatschappelijke relevantie**: het laat burgers - in al hun diversiteit - zien dat ze mee kunnen praten. Een intersectionele aanpak kijkt naar alle vormen van discriminatie: van seksisme tot racisme en van homofobie tot leeftijdsdiscriminatie.

4.2.2 Geloofwaardigheid en reputatie van Nederland

De vraag over de toegevoegde waarde van een FBB voor de geloofwaardigheid en reputatie van Nederland voor haar internationale werk ter bevordering van gendergelijkheid en vrouwenrechten en de mogelijkheid voor coalitievorming met andere landen wordt door contactpersonen tweeledig beantwoord.

Eenzijds geven de contactpersonen van de landen met een FBB aan dat Nederland een bondgenoot is met een **goede reputatie** op het gebied van het bevorderen van vrouwenrechten en gendergelijkheid. Die reputatie zal niet zomaar veranderen en men zal graag met Nederland willen blijven samenwerken.

Anderzijds geven kenniscentra aan dat het hebben van een FBB wel heel goed is voor de geloofwaardigheid. Ook is duidelijk uit de gesprekken dat de landen met een FBB **onderling afspreken en afstemmen**. Nederland wordt niet overal meer voor uitgenodigd. Met de toename in landen die een FBB ontwikkelen en een recent gelanceerd wereldwijd FBB partnerschap¹⁵ zal een uitnodiging vaker aan Nederland voorbij gaan. Nederland kan haar reputatie als **koploper** kwijtraken en belangrijke diplomatieke en sparring momenten missen. Daarnaast bestaat het risico dat Nederland daadwerkelijk achter gaat lopen op landen die - mede als gevolg van een FBB - gender meer centraal stellen en een meer intersectionele aanpak hebben.

Ook zeggen diverse internationale contactpersonen dat Nederland haar huidige werk moet **claimen** op het internationale toneel door het beleid feministisch te noemen. Alhoewel het moeilijk is om resultaten tussen de landen te vergelijken blijkt bijvoorbeeld uit de deskstudie en gesprekken dat Frankrijk op veel fronten minder aan gender en inclusiviteit doet dan Nederland (zie bijvoorbeeld de lagere score op gendermarkers).

Tot slot wijzen landen met een FBB desgevraagd ook op de toegevoegde waarde dat een Nederlands FBB voor henzelf heeft. Met name de Europese landen zien de toegevoegde waarde van het signaal dat afgegeven wordt als meer landen een FBB aannemen. **Samen** sta je immers **sterker**.

¹⁵ Landen die volgens CFFP en ICRW een FBB overwegen of bezig zijn met visie ontwikkeling zijn Zwitserland, Cyprus, Duitsland en de Verenigde Staten. Ook Libië kondigde tijdens het Generation Equality Forum aan dat het een FBB gaat ontwikkelen. Daarnaast lanceerden 30 landen en organisaties onlangs een internationaal FBB partnerschap <https://www.icrw.org/press-releases/more-than-30-governments-and-organizations-now-working-to-advance-feminist-foreign-policy-around-the-world/>

5 Conclusies en aanbevelingen voor Nederland om tot een FBB te komen

5.1 Conclusies

Nederland staat wereldwijd bekend om haar inzet op vrouwenrechten en gendergelijkheid. Er is steeds meer aandacht voor deze thema's in het buitenlandbeleid, met name binnen ontwikkelingssamenwerking, maar ook op andere terreinen. Dat roept de begrijpelijke vraag op of een FBB - in navolging van landen als Zweden, Canada, Spanje, Frankrijk, Luxemburg en Mexico - ook voor Nederland interessant zou zijn. In dit onderzoek zijn daarom ervaringen van landen met een FBB en de huidige Nederlandse beleidscontext ten aanzien van gendermainstreaming in kaart gebracht.

Uit dit onderzoek blijkt dat een FBB voor zowel het Nederlands buitenlandbeleid als voor de binnenlandse context grote toegevoegde waarde kan hebben. De ervaringen laten zien dat een FBB een **enorme impuls geeft aan de inzet op gendergelijkheid** en het meer **structureel mainstreamen van gender**. Dit komt onder andere door het **politieke gewicht** en de mogelijkheid van **een duidelijk, gezamenlijk en inclusief verhaal**.

Gezien de context van Nederland biedt dit specifieke kansen. Enerzijds is Nederland al een heel eind op weg, zowel in haar externe beleid als op het gebied van diversiteit en inclusie binnen het ministerie van BZ. Veel van de institutionele veranderingen die landen met een FBB hebben doorgevoerd ter ondersteuning van een FBB (hoofdstuk 2.3.1) zijn herkenbaar voor Nederland. Nederland kan ook bouwen op haar sterke internationale inzet op mensenrechten. Een aantal resultaten die landen noemen als gevolg van hun FBB (hoofdstuk 2.3.2), zoals meer aandacht voor IMVO, geweld tegen vrouwen en meisjes in relatie tot wapenhandel en SRGR, zijn processen die Nederland al in gang heeft gezet. Deze inzet wordt ook in het buitenland gewaardeerd en draagt bij aan de invloed van Nederland. De **stap naar een FBB is in dezen een logische**.

Anderzijds kunnen de komende jaren grote stappen gemaakt worden die de **effectiviteit, geloofwaardigheid en reputatie** van Nederland op deze thema's ten goede komen. Zo blijkt uit de interviews, de recente IOB evaluatie (IOB, 2021) en andere beleidsstukken dat meer nodig is om **gendermainstreaming structureel realiteit** te maken binnen **alle DG's**. Er is vaak nog een kloof tussen beleid en praktijk, de urgentie wordt niet altijd gevoeld en de benodigde investeringen (in tijd, geld, kennis) onvoldoende gemaakt. Ook zijn er onvoldoende verantwoordingsmechanismen. Daarnaast komt een breder begrip van gender, **intersectionaliteit en machtsverhoudingen** de kwaliteit en effectiviteit van het werk ten goede. De ervaringen en tips van landen met een FBB sluiten goed aan bij de vervolgstappen en verbeterpunten die IOB (hoofdstuk 3.2.1) suggereert. De aandacht voor beleidscoherentie is ook in Nederland relevant. Een FBB kan voorkomen dat Nederland achter raakt op andere landen.

De landen met een FBB laten ook zien dat een FBB een verdere 'boost' geeft aan het **interne werk op diversiteit en inclusie**, met meer aandacht voor intersectionaliteit. Een FBB kan bovendien de politieke urgentie voor gender mainstreaming binnen **nationaal beleid** vergroten, evenals voor een intersectionele rijksbrede aanpak en het structureel toepassen van gendertoetsen. Dit is nodig gezien de grote uitdagingen voor het ministerie van OCW in het aanjagen van genderbeleid bij de verschillende ministeries. Er is momentum en een FBB biedt een uitgelezen kans om deze thema's aan te pakken.

De ervaringen van de landen met een FBB laten zien dat **politiek leiderschap en eigenaarschap** voor een FBB agenda cruciaal zijn. Ook hier ligt een kans voor Nederland, waar in vergelijking met andere landen de politieke urgentie op deze thema's soms ontbreekt. Door zich politiek te committeren aan een FBB en dit in gezamenlijkheid te ontwikkelen met betrokken (top)ambtenaren, maatschappelijke organisaties en andere stakeholders kan een gedeeld narratief en breed draagvlak ontstaan. Dit gesprek is belangrijk om eventuele zorgen weg te nemen en helderheid te creëren. Dit zal gendermainstreaming en intersectionaliteit in beleid, diplomatie en programma's een cruciale impuls geven en daarmee de effectiviteit van het Nederlands buitenlandbeleid vergroten.

Ook internationaal kan het strategisch zijn om een FBB aan te nemen. Zo kan Nederland haar reputatie als **koploper** op het gebied van gendergelijkheid en mensenrechten behouden en haar steun aan vrouwenrechtenorganisaties politiek gevolg geven. Het zal helpen om gezien te blijven worden binnen het groeiend aantal landen met een FBB en voorkomen dat Nederland de boot mist bij internationale initiatieven en allianties. Dit is belangrijk voor Nederland én voor de wereld, gezien de huidige pushback op thema's als vrouwenrechten en gendergelijkheid en het belang van samenwerking.

De ervaringen van de landen met een FBB laten zien dat de zorg dat de terminologie polariserend kan werken niet direct gegrond is. De term feminisme was in een aantal landen reeds meer geaccepteerd en sommigen hadden dit centraal staan in de algehele kabinetsplannen. Wel wordt benadrukt dat een **heldere definitie en visie** zowel voor intern als extern draagvlak en communicatie belangrijk zijn. Ook moet een FBB meer zijn dan alleen branding en inzichtelijk maken hoe het centraal stellen van gendergelijkheid en aandacht voor machtsverhoudingen leidt tot andere beleidskeuzes.

Veel van de uiteindelijke toegevoegde waarde hangt af van de keuzes die gemaakt worden, mocht Nederland een FBB introduceren. Hoe het proces wordt ingericht, welke beleidsterreinen worden meegenomen en de mate van vrijblijvendheid zijn belangrijke factoren. De gepresenteerde ervaringen van andere landen met een FBB en van eigen bodem zelf bieden goede inzichten in wat voor Nederland zou kunnen werken.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek lijkt de keuze voor een FBB voor Nederland een logische, mits er voldoende politieke steun is om hier gevolg aan te geven in zowel beleid als praktijk. Mocht Nederland ervoor kiezen een FBB te ontwikkelen, dan bieden de ervaringen van landen met een FBB, evenals de eigen ervaringen met gendermainstreaming en beleidscoherentie belangrijke lessen. Op basis van dit onderzoek wordt een reeks aanbevelingen gedaan om tot een effectief FBB te komen.

De belangrijkste aanbeveling bij de ontwikkeling van een FBB is om vanaf het begin **duidelijkheid** te geven over wat een FBB inhoudt en waar de term feministisch voor staat. Een heldere visie, principes, een lange termijn strategie en inclusief proces dragen bovendien bij aan een **gezamenlijk verhaal** en onderling begrip. Andere aanbevelingen zijn onder te verdelen in twee categorieën: 1) het belang van leiderschap, eigenaarschap en draagvlak en 2) duidelijkheid, structuur en ondersteuning.

Leiderschap, eigenaarschap, draagvlak

1. **Committing op politiek niveau** is cruciaal voor draagvlak en de stappen die gezet moeten worden. Dit geldt niet alleen voor de verschillende bewindspersonen van de ministeries van BZ en OCW, maar ook de minister-president en de rest van het kabinet. Politiek leiderschap is relevant in alle stappen van het beleidsproces en voor de thema's die blijvende aandacht vereisen.
2. Ook hier geldt dat **duidelijkheid en betrokkenheid** in het proces, evenals het vinden van de juiste gender champions onder topambtenaren, draagvlak, leiderschap en eigenaarschap kan vergroten. De ervaringen van landen laten zien dat een formatie een uitgelezen moment is om dit te doen en dat het ministerie van BZ een actieve rol kan spelen richting andere ministeries door het **internationale momentum** en de kansen **inzichtelijk te maken**.
3. Een **FBB geldig voor al het buitenlandbeleid**, ook dat van andere ministeries, heeft de grootste toegevoegde waarde. Dit vereist meer inzicht in de huidige inzet op gender binnen de verschillende beleidsterreinen en een grotere nadruk op beleidscoherentie, onderlinge afstemming en instrumenten als de SDG- en gendergelijkheidstoets. Indien nodig bestaat de optie om het FBB niet direct publiekelijk te maken op alle beleidsterreinen en een trapsgewijze strategie te ontwikkelen in samenwerking met de verschillende departementen.
4. Een **participatief proces voor ontwikkeling van het FBB** met zowel ambtenaren (zie voorbeeld Zweden) als divers maatschappelijk middenveld (zie voorbeeld Canada) past in de geest van feminisme en van een FBB en genereert eigenaarschap. Dit kost tijd en capaciteit, maar leidt ook tot een meer inclusief, breed gedragen en effectief beleid. Het wordt aangeraden zo vroeg mogelijk te beginnen met consultaties met de verschillende DG's, ambassades, andere ministeries en maatschappelijke organisaties - zeker ook in het Globale Zuiden. Hierbij kan het ministerie van BZ bouwen op de relaties die zij heeft opgebouwd met feministische en vrouwenrechtenorganisaties wereldwijd en met andere stakeholders, zoals bijvoorbeeld faith based organisaties, die lange ervaring hebben met het organiseren van inclusie.
5. Een FBB is een uitgelezen kans om een gesprek op gang te brengen over gender en vrouwenrechten in het buitenlandbeleid; en om **bewustzijn en draagvlak** te vergroten door burgers, inclusief mannen en jongens, mee te nemen in een gezamenlijk verhaal door hen uit te nodigen te participeren en feminisme een 'gezicht' te geven. Daarbij is aandacht voor intersectionaliteit, antiracisme en dekolonisatie belangrijk, als onderdeel van een FBB en omdat deze thema's spelen in de samenleving en er internationaal momentum is. Zoals ook Canada en Zweden laten zien, kan durf en leiderschap vanuit de overheid bewustzijn en feministische thema's verder brengen.

Duidelijkheid, structuur en ondersteuning

6. Een **guide** zoals het FBB van Spanje of het **handboek** van Zweden met belangrijke informatie, zoals **principes, instrumenten en thema's**, wordt aanbevolen. **Concrete voorbeelden** van wat een FBB betekent voor de verschillende beleidsterreinen zijn daarbij ook nuttig, zowel voor de verschillende DG's van het ministerie van BZ als voor het werk van betrokken ministeries (mits het FBB geldt voor alle buitenlandbeleid).
7. Beleg **verantwoordelijkheid voor uitvoering van het FBB** bij de Secretaris-Generaal (SG) of DG's van de betrokken ministeries. Maak iedere ambtenaar zelf verantwoordelijk voor hun deel en voorkom vrijblijvendheid van DG's naar directeuren naar anderen. Zorg voor een duidelijke verantwoordelijkheidsstructuur van de top tot lagere niveaus en zorg dat er ook middelen beschikbaar zijn om uitvoering te geven aan gendermainstreaming en

- andere aspecten van het FBB.
8. Stimuleer het eigen vermogen van mensen om te leren wat een FBB inhoudt en de **vertaalslag** te maken naar hun eigen werk. Zorg voor budget en ondersteuning door middel van **gender expertise en training** per beleidsterrein, genderanalyses met intersectionele lens (zie bijvoorbeeld Canada's rijksbrede gender-based analysis plus). Doe ook onderzoek naar de implicaties van een FBB voor de verschillende beleidsterreinen voor meer duidelijkheid over waar kansen liggen en hoe die benut kunnen worden. Stimuleer informele uitwisseling over de onderwerpen tussen collega's, zowel binnen Nederland als met andere landen met een FBB.
 9. Geef specifieke aandacht aan **gendertransformatieve benaderingen, intersectionaliteit en machtsvraagstukken** die centraal staan in een FBB. Neem dit bij genderanalyses, monitoring en evaluaties en studies mee en schaal de gesprekken over **Noord-Zuid verhoudingen** die binnen het ministerie van BZ al gevoerd worden verder op.
 10. **Stuur op resultaten**, bijvoorbeeld middels een jaarlijks aan te passen actieplan met verwachte resultaten en gerelateerde indicatoren en het centraal stellen van gender in jaarplannen en beleid. Zie hiervoor ook de lessen en aanbevelingen voor transformatieve gendermainstreaming in de recente IOB evaluatie en de beleidsdoorlichting emancipatie op nationaal niveau.
 11. Bouw een goed **verantwoordingsmechanisme** in, met input van het maatschappelijk middenveld, inclusief Zuidelijke partners en vrouwenrechtenorganisaties. Doe dit zowel voor (interne) monitoring en (externe) evaluatie van het FBB als voor de toepassing van instrumenten zoals de gendergelijkheidstoets van het Integraal Afwegingskader. Gender-budgettering kan een additionele manier zijn om op ministerieel niveau goed inzicht te krijgen in de inzet op gender en intersectionaliteit.
 12. Blijf werk maken van **gendergelijkheid, diversiteit en inclusie binnen de organisatie** en draag dit uit, ook in de samenwerking met andere partijen. Maak representatie van vrouwen, inclusief vrouwen van een minderheidsgroep en vrouwen uit het Globale Zuiden, een kernonderdeel van FBB.

Bijlage 1 – Vragenlijsten

List of questions 1: countries with FFP

Development and approach

- What steps has your country taken to develop a feminist foreign policy?
- What has been successful in this process?
- What has been challenging?
- What lessons have been learned?
- Who was involved? Who was responsible? Any particularly important change agents?
- What are key elements and principles that the government put at the heart of their FFP?
- To what extent was action taken at the national (domestic) level?
- How has sufficient support been mobilized for the policy? What were the challenges?
- Have budgets been released? What has been the experience?
- Have there been any internal or external factors that had a major impact on the FFP process of these countries?

Implementation and results

- What steps did your country take with regard to the implementation of an FFP?
- What is successful with regard to implementation? Any examples?
- What is challenging? Examples?
- What lessons can be learned (that might be relevant for the Netherlands)?
- What concrete actions and results do you see since the adoption of the FFP in your country?
- How is accountability of the FFP regulated?
- How did you set up the Monitoring and Evaluation of the FFP?

Recommendations

- What do you see as the added value of an FFP? (e.g. on themes of security, politics, trade and international cooperation)
- Do you have any particular recommendations for the Netherlands, in case the Netherlands would adopt an FFP?

Vragenlijst 2: BZ-PSG

- Wat doet HDPO/PSG om gender in programma's en beleid te integreren? Binnen HDPO en overstijgend?
 - Hoe vertaalt zich dat in de verschillende fasen van beleidsontwikkeling en uitvoering?
 - Denk onder andere aan beleidsontwikkeling, beleidsactieplannen, beleidsuitvoering/ programma's, planning, monitoring en evaluatie, coherentie en accountability.
 - En (evt. middels PSG directies) organisatieontwikkeling, organisatiecultuur, capaciteitsversterking.
 - Hoe ziet u/ jullie de rol van verschillende stakeholders in dat proces?
- In hoeverre ontvangt PSG/HDPO *guidance* vanuit OCW/DE op het gebied van gendermainstreaming en emancipatie?

- Wat zijn volgens u de grootste uitdagingen van het genderbeleid (zowel extern als intern) van het ministerie van Buitenlandse Zaken?
- In hoeverre is de aanpak van HDPO/ PSG volgens u intersectioneel**? Zo ja, op welke aspecten?
- Wat is er nodig om gender beter te integreren in het gehele buitenlandbeleid?
- In de context van Nederland, zou de term 'feministisch' gebruikt kunnen worden? Waarom wel/ waarom niet? Wat zou eventueel een alternatief zijn?
- Wat zou/zou er volgens u de/een toegevoegde waarde kunnen zijn van een FBB?
- En de uitdagingen?
- Wat zouden de stappen moeten zijn voor aanname en uitvoering van een FBB?

**Intersectionaliteit definiëren we in deze context als het hebben van aandacht voor en aanpakken van discriminatie op basis van ieders gecombineerde identiteitskenmerken.

Vragenlijst 3: andere BZ DG's

- Wat doet uw DG om gender in programma's en beleid te integreren?
 - Hoe vertaalt zich dat in de verschillende fasen van beleidsontwikkeling en uitvoering?
 - Denk onder andere aan beleidsontwikkeling, beleidsactieplannen, beleidsuitvoering/ programma's, planning, monitoring en evaluatie, coherentie en accountability.
 - En (m.n. door DG zelf maar evt. middels PSG directies) organisatieontwikkeling, organisatiecultuur, capaciteitsversterking.
 - Hoe ziet u/ jullie de rol van verschillende stakeholders in dat proces?
- In hoeverre ontvangt uw DG guidance vanuit OCW/DE op het gebied van gendermainstreaming?
- Wat zijn volgens u de grootste uitdagingen van het genderbeleid (zowel extern als intern) van het ministerie van Buitenlandse Zaken?
- In hoeverre is de aanpak van uw DG volgens u intersectioneel**? Zo ja, op welke aspecten?
- Wat is er nodig om gender beter te integreren in het gehele buitenlandbeleid?
- In de context van Nederland, zou de term 'feministisch' gebruikt kunnen worden? Waarom wel/ waarom niet? Wat zou eventueel een alternatief zijn?
- Wat zou/zou er volgens u de/een toegevoegde waarde kunnen zijn van een FBB?
- En de uitdagingen?
- Wat zouden de stappen moeten zijn voor aanname en uitvoering van een FBB?

*(Politieke Zaken, Europese samenwerking, Buitenlandse Economische Betrekkingen, Internationale Samenwerking)

**Intersectionaliteit definiëren we in deze context als het hebben van aandacht voor en aanpakken van discriminatie op basis van ieders gecombineerde identiteitskenmerken.

Vragenlijst 4: OCW (Emancipatie directie/ coordinatie)

Over gendermainstreaming in Nederlands beleid:

- Hoe ziet het coördinatiemechanisme voor het mainstreamen van gender in het nationale beleid eruit?
- Wat zijn de doelstellingen?
- Wat zijn de uitdagingen?
- Hoe ver zijn we re evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvorming?
- Wat gebeurt er (in hoofdlijnen) om gender in nationaal beleid en programma's te integreren?
 - In hoeverre is sprake van een gendersensitieve rijksbrede aanpak?
 - Is er sprake van een intersectionele aanpak?
- Op welke thema's scoort NL goed op gendergelijkheid? Wat zijn de voornaamste gebieden waar meer werk en aandacht nodig is?

Definitie van een FBB in de Nederlandse context:

- In de context van Nederland, zou de term 'feministisch' gebruikt kunnen worden? Waarom wel/ waarom niet? Wat zou eventueel een alternatief zijn?

Toegevoegde waarde FBB

- Wat zou (zou er) volgens u de (een) toegevoegde waarde kunnen zijn van een FBB, zowel binnen Nederland als voor de rol van Nederland internationaal?
- En de uitdagingen?
- Wat zouden de stappen moeten zijn voor aannname en uitvoering van een FBB?

List of questions 5: Knowledge Centres

Results

- To what extent do countries with a FFP do more on gender equality than 'like-minded countries' (such as the Netherlands)?
- To what extent are they more ambitious?
- To what extent are they more effective?

Accountability and M&E

- How is M&E and/or accountability of FFPs organized?

Budgets

- To what extent have budgets been released (other than for direct funding to WROs)?
- To what extent is it needed?

Structure for gender expertise and capacity building

- To what extent is extra capacity building of civil servants required?
- How has gender expertise been organized (interdepartmental, departmental, taskforce etc)?

Institutionalization versus political commitment

- What is the influence/relevance of good institutional inbedding?
- What is the influence/ relevance of tools and instruments such as the OECD gender marker, GBA+ requirements, requirement through yearly plans, higher level commitments etc.?

FIAP (focus international development cooperation) versus FFP

- Would you recommend a FIAP if an FFP might look a bit too much?
- Or other way around: just adopt and hopefully strengthen over time?

Gender-transformation

- To what extent are current FFPs Gender-Transformative (in reality)?
- To what extent do they apply an intersectional lens?
- To what extent do they promote policy coherence?

The term feminism

- Does the option exist not to use feminist but to use an alternative term, especially realizing that all countries so far use the word feminism in their policy?
- If so, what alternatives might exist?

Decolonization, anti-racism

- To what extent do governments with an FFP dig into white supremacy/patriarchy, decolonization, North-South equity etc?

Recommendations for the Netherlands

- What may be the benefit of an FFP for domestic policy and implementation?
- What may be the benefit of an FFP for credibility and reputation of the Netherlands in implementing its work as a gender ally?

Vragenlijst 6: WO=MEN

Toegevoegde waarde:

- Evaluaties en onze interviews wijzen uit dat BZ veel genderspecifiek doet maar dat gendermainstreaming in de verschillende buitenland beleidsterreinen (handel, veiligheid etc. en bijv. in projecten op het gebied van voedselzekerheid) beperkt is. In hoeverre zal een FBB BZ helpen met meer/betere gendermainstreaming en op een gendertransformatieve manier?
- Welke toegevoegde waarde zien jullie nog meer? Zijn er ook risico's?

Draagvlak en terminologie:

- Hoeveel steun is in Nederland voor een FBB (Is Nederland er klaar voor een FBB te omarmen?)
- Hoe zou een FBB van Nederland vallen in Europa (EU)?
- Hoe zou de term feminisme vallen (in Nederland)? Zijn er alternatieven?

Inclusie en participatie:

- Hoe zou het maatschappelijk middenveld het beste betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling/aanname en uitvoering van een FBB?

Bijlage 2 - Documenten deskstudie

Aggestam, K., and True, J. (2020) Gendering Foreign Policy: A Comparative Framework for Analysis, Foreign Policy Analysis, Volume 16, Issue 2, April 2020, Pages 143–162, <https://doi.org/10.1093/fpa/orz026>

Bernarding, N., and Lunz., K. (2020). A Feminist Foreign Policy for the European Union. The Centre for Feminist Foreign Policy. <https://centreforfeministforeignpolicy.org/report-feminist-foreign-policy-for-the-eu>

Building Change. (2021). Reactie Building Change op jaarrapportage beleidscoherentie. : <https://www.buildingchange.nl/reactie-building-change-op-jaarrapportage-beleidscoherentie-2/>

CBS. (2021). Emancipatiemonitor 2020. <https://digitaal.scp.nl/emancipatiemonitor2020/assets/pdf/emancipatiemonitor2020.pdf>

CBS. (2021). Monitor Brede Welvaart & de SDG's 2021. <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2021/20/monitor-brede-welvaart-de-sdg-s-2021>

CFFP. (2020). A Feminist Foreign Policy for the European Union. <https://static1.squarespace.com/static/57cd7cd9d482e9784e4ccc34/t/5ef48af0dbe71d7968ded22b/1593084682210/Feminist+Foreign+Policy+for+the+European+Union+-+Centre+for+Feminist+Foreign+Policy.pdf>

Council on Foreign Relations. (2020). Advancing Gender Equality in Foreign Policy. <https://www.cfr.org/report/advancing-gender-equality-foreign-policy>

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2021). 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). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35697-B.pdf>

EIGE (European Institute for Gender Equality). (2019). Gender mainstreaming, Country specific information: Netherlands. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/netherlands>

European Commission. (2020). EU GENDER ACTION PLAN (GAP) III AN AMBITIOUS AGENDA FOR GENDER EQUALITY AND WOMEN'S EMPOWERMENT IN EU EXTERNAL ACTION. https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/join-2020-17-final_en.pdf

French Ministry for Europe and Foreign Affairs. (2018). FRANCE'S INTERNATIONAL STRATEGY ON GENDER EQUALITY (2018-2022). https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/meae_strategie_-_en_cle076525.pdf

Gill-Atkinson L, Ridge A, Pradela J, Tilbury B, Warambourg, C, Peña Porras, T. (2021). From Seeds to Roots: Trajectories towards Feminist Foreign Policy. International Women's Development Agency (IWDA).

Government of Canada. (2019). Action Area Policies (Canada's Feminist International Assistance Policy). https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_developpement/enjeux_developpement/priorities-priorites/fiap_action_areas-paif_champs_action.aspx?lang=eng

Government of Canada. (2019). Feminist approach - Innovation and effectiveness guidance note.

https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/fiap_ie-paif_ie.aspx?lang=eng

Government of Canada. (2017). Canada's Feminist International Assistance Policy.

https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=eng

Government Offices of Sweden, Ministry of Foreign Affairs. (2019). Handbook - Sweden's feminist foreign policy. <https://www.government.se/reports/2018/08/handbook-swedens-feminist-foreign-policy/>

Government Offices of Sweden, Ministry of Foreign Affairs. Sweden's feminist foreign policy: Examples from three years of implementation.

<https://www.government.se/4ab455/contentassets/654bcc72d8f44da087386b4906043521/swedens-feminist-foreign-policy--examples-from-three-years-of-implementation.pdf>

Harthoorn, H., de Weerd, M., and Klaver, J. (2018). Beleidsdoorlichting emancipatiebeleid (artikel 25 begroting OCW). Regioplan.

<https://www.rijksbegroting.nl/system/files/379/rapport-beleidsdoorlichting-bevorderen-van-emancipatie-25.pdf>

HCE. (2020). La diplomatie féministe D'un slogan mobilisateur à une véritable dynamique de changement? <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-feministe/bilan-a-mi-parcours-de-la-diplomatie-feministe-francaise-rapport-2020-du-haut/>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). Vernieuwing van de rijkdienst (over o.a. inclusie bij de overheid). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31490-243.html>

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019). Beleidsdoorlichting Europees nabuurschapsbeleid. <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2019/09/01/425-iob-the-dutch-contribution-to-the-european-neighbourhood-policy-2011-2017>

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2015). Beleidsdoorlichting Internationaal beleid voor vrouwenrechten en gendergelijkheid – Gender sense & sensitivity. <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2015/07/01/405---iob-gender-sense--sensitivity-%E2%80%93-policy-evaluation-on-womens-rights-and-gender-equality-2007-2014>

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2018). Beleidsdoorlichting non-proliferatie wapenbeheersing en exportcontrole van strategische goederen. <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2018/09/01/424-%E2%80%93-iob-%E2%80%93-beleidsdoorlichting-non-proliferatie-wapenbeheersing-en-exportcontrole-van-strategische-goederen-%E2%80%93-laveren-met-een-vaste-koers>

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019). Effectevaluatie economische diplomatie (2019). <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/evaluaties/2019/06/01/429-%E2%80%93-iob-%E2%80%93-effectevaluatie-economische-diplomatie-2020-2018-%E2%80%93-smalle-marges-van-economische-diplomatie-%E2%80%93-what-you-see-is-not-always-what-you-get>

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020). Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2020/07/16/evaluatie-gvdb-beleid>

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2021). Gender mainstreaming in the Dutch Ministry of Foreign Affairs BEYOND 'ADD WOMEN AND STIR'?

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019). Mind the governance gap, map the chain. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/22/bijlage-kamerbrief-inzake-job-evaluatie-imvo-beleid>

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2018). Investeren in perspectief: Goed voor de wereld, goed voor Nederland. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2018/05/18/pdf-beleidsnota-investeren-in-perspectie>

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2021). Kamerbrief inzake kabinetsreactie op rapporten ten behoeve van evaluatie en bijstelling van vijf jaar nationale sdg uitvoering. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/15/kamerbrief-inzake-kabinetsreactie-op-rapporten-ten-behoeve-van-evaluatie-en-bijstelling-van-vijf-jaar-nationale-sdg-uitvoering>

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2021). Beantwoording aanvullende eerste kamervragen GAP III. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2021/04/19/antwoorden-minister-kaag-nadere-reflectie>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2021). Brief regering; Advies Adviesgroep-Vinkenburg over 'Genderdiversiteit in de (sub-)top van de (semi-)publieke sector' - Emancipatiebeleid. <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vlfrks1hajzr>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2018). Inzet op nationaal niveau: Emancipatienota 2018-2021, Principes in de praktijk (Kamerstuk 30420 nr. 270). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30420-270.html>

Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2020). Motie van de leden Özütok c.s. over toepassing van de kwaliteitseis "gender" in het integraal afwegingskader. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/29/motie-van-de-leden-ozutok-cs-over-toepassing-van-de-kwaliteitseis-gender-in-het-integraal-afwegingskader>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Opbrengsten Emancipatiebeleid 2017 – 2021. <https://emancipatie2017-2021.nl/>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2021). Voortgang genderdiversiteit in de top van de (semi)publieke sector. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/10/kamerbrief-voortgang-genderdiversiteit-in-de-top-eerste-kamer>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Voortgangsrapportage Emancipatie, 2020. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/07/03/voortgangsrapportage-emancipatie-2020/voortgangsrapportage-emancipatie-2020.pdf>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2021). SPAIN'S FEMINIST FOREIGN POLICY - Promoting Gender Equality in Spain's External Action. http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documentos/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA_ENG.pdf

Nederland Ontwikkelt Duurzaam. (2020). Vierde Nederlandse SDG Rapportage. <https://www.sdgnederland.nl/wp-content/uploads/2020/05/Vierde-Nationale-SDG-rapportage-Nederland-Ontwikkelt-Duurzaam-final-version.pdf>

OECD. OECD database. Aid projects targeting gender equality and women's

empowerment (CRS).

https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DV_DCD_GENDER

OECD. The DAC's main findings and recommendations, Extract from: OECD Development Co-operation Peer Reviews. The Netherlands 2017.

<https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Main-findings-recommendations-Netherlands-2017-EN.pdf>

Policy Kitchen. What should a feminist foreign policy look like in the 2020s?

<https://www.policykitchen.com/group/29/stream>

Rao, Sheila & Rebecca Tiessen. (2020). Whose feminism(s)? Overseas partner organizations' perceptions of Canada's Feminist International Assistance Policy. International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis.

<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0020702020960120>

Rijksoverheid. (2020). Eerste Kamer Voortgangsbrief aanpak onnodige seksregistratie.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/03/eerste-kamer-voortgangsbrief-aanpak-onnodige-seksregistratie>

Rijksoverheid. (2021). Jaarrapportage beleidscoherentie voor ontwikkeling 2020-2021.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/06/bijlage-jaarrapportage-beleidscoherentie-voor-ontwikkeling-2020-2021>

SER. (2019). Diversiteit in de top, tijd voor versnelling.

<https://www.ser.nl/nl/Publicaties/diversiteit-in-de-top>

The Feminist Foreign Policy Working Group. (2020). WHAT WE HEARD: Feedback from discussions on Canada's feminist foreign policy.

<https://www.amnesty.ca/sites/default/files/FFP%20What%20We%20Heard%20EN.pdf>

Thompson, L. (2020). Feminist Foreign Policy: A Framework. International Center for Research on Women. <https://www.icrw.org/publications/feminist-foreign-policy-a-framework/>

Thompson, L. and Celement, R. Defining Feminist Foreign Policy. International Center for Research on Women. https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2019/04/ICRW_DefiningFeministForeignPolicy_Brief_Revised_v5_Web_Ready.pdf

Transition International (2021) Meer Ambitie: Evaluatie van de aansturing van de

nationale SDG uitvoering in Nederland. <https://www.wo-men.nl/kb-bestanden/1613559632.pdf>

Websites geraadpleegd:

<https://donortracker.org/netherlands/gender>

<https://www.policykitchen.com/ffp-reader>

<https://centreforfeministforeignpolicy.org/feminist-foreign-policy>

<https://www.sdg nederland.nl/nieuws/de-sdg-toets-hoe-enkele-simpele-vragen-onze-politiek-eerlijker-en-duurzamer-kunnen-maken/>

<https://www.icrw.org/press-releases/more-than-30-governments-and-organizations-now-working-to-advance-feminist-foreign-policy-around-the-world/>

<https://www.awid.org/news-and-analysis/only-1-gender-equality-funding-going-womens-organisations-why>

