

Gender-gerelateerde dimensies van rampenrisico-vermindering in de context van klimaatverandering

Samenvatting van Algemene Aanbeveling Nr. 37 van het VN-Vrouwenrechtencomité

Over het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW)

Het [Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen](#) (*hierna: het VN-Vrouwenverdrag*) draagt staten op om via wetgeving, beleid en alle andere gepaste maatregelen te waarborgen dat vrouwen hun mensenrechten op gelijke voet met mannen kunnen uitoefenen. Met 189 aangesloten landen, waaronder Nederland, is het VN-Vrouwenverdrag één van de meest geratificeerde VN-mensenrechtenverdragen. De naleving van het verdrag wordt bewaakt door het [VN-Vrouwenrechtencomité](#), bestaande uit onafhankelijke experts (*hierna: het Comité*). Elke vier jaar moeten landen rapporteren hoe zij hun verdragsverplichtingen hebben uitgevoerd. Het Comité beoordeelt die rapportages en formuleert specifieke aanbevelingen ter verbetering (*Concluding Observations*). Ook publiceert het Comité Algemene Aanbevelingen om verdragsbepalingen nader uit te leggen of actuele knelpunten te bespreken. Daarmee biedt het Comité aanvullende handvatten aan staten om het verdrag goed na te leven en aan het maatschappelijk middenveld om hun regering aan te spreken op deze verplichtingen.

Gender-gerelateerde dimensies van rampen en klimaatverandering

Vrouwen, meisjes, mannen en jongens worden verschillend geraakt door rampen en klimaatverandering. Vrouwen en meisjes hebben vaak beperktere zeggenschap over beslissingen die hen aangaan en ongelijke toegang tot bijvoorbeeld adequate huisvesting, werkgelegenheid, krediet, voedsel, water, land, energie en technologie. Als gevolg daarvan worden zij veelal eerder en harder blootgesteld aan de risico's en impact van rampen en klimaatverandering. Zo zijn sterftecijfers in rampsituaties hoger bij vrouwen en meisjes. Ook verergeren crisissituaties bestaande uit genderongelijkheden en 'intersectorale' discriminatie (discriminatie waarbij meerdere achterstellingsgronden samenkomen; bijvoorbeeld bij vrouwen met een handicap, migrantenvrouwen of vrouwen behorend tot religieuze, seksuele, etnische en raciale minderheidsgroepen). Het is dan ook belangrijk dat inspanningen op het gebied van klimaatverandering en rampenrisico-vermindering (*hierna: RRV*) niet blind zijn voor genderongelijkheden, maar deze juist adresseren. Klimaatverandering en rampen bieden met andere woorden grote uitdagingen, maar ook belangrijke mogelijkheden om de gelijkheid tussen vrouwen en mannen te bevorderen.

Tegelijkertijd zijn vrouwen en meisjes niet alleen 'kwetsbare groepen'. Zij leveren ook belangrijke bijdragen aan RRV, rampenparaatheid en -respons, en klimaatmitigatie en -adaptatie. Hun volledige, gelijke en effectieve deelname aan besluitvorming op deze gebieden is dan ook noodzakelijk om de beoogde doelstellingen te bereiken.

Het belang van non-discriminatie, gendergelijkheid en vrouwenparticipatie in de context van klimaatverandering wordt benadrukt in diverse *Concluding Observations*, [Algemene Aanbevelingen](#) en [Statements](#) van het Comité. Dit belang wordt ook erkend in internationale afspraken op het gebied van RRV en klimaatverandering, zoals het [Sendai Raamwerk voor Rampenrisico-vermindering](#), het [UNFCCC Gender Actieplan](#) en het [Parijsakkoord](#).

In [Algemene Aanbeveling 37](#) zet het Comité in meer detail uiteen welke verplichtingen landen op grond van het VN-Vrouwenverdrag hebben om rampen en klimaatverandering te voorkomen, beperken en adresseren, en om in die context te waarborgen dat de rechten van vrouwen en meisjes gerespecteerd, beschermd en vervuld worden. Het comité identificeert in dat kader een aantal algemene principes, specifieke principes en specifieke aandachtsgebieden, die wederzijds versterkend zijn en allemaal toegepast moeten worden door staten.

Algemene principes

A. Materiële gelijkheid en non-discriminatie

Staten zijn verplicht om het principe van non-discriminatie van vrouwen te respecteren, beschermen en vervullen, ook op terreinen die niet expliciet in het VN-Vrouwenverdrag worden genoemd, zoals RRV en klimaatverandering.¹ Deze kernverplichting geldt ten aanzien van alle vrouwen en meisjes, waarbij prioriteit moet worden gegeven aan de meest gemarginaliseerde groepen. Om de materiële gelijkheid tussen vrouwen en mannen te verzekeren, moeten landen concrete, gerichte en meetbare stappen zetten. Zo moeten zij alle vormen van discriminatie - ook indirecte en intersectionele discriminatie - in alle RRV- en klimaatinspanningen identificeren en uitbannen. Hierbij moet prioriteit worden gegeven aan het adresseren van ongelijkheden in toegang tot eigendom, land, natuurlijke hulpbronnen, sociaaleconomische en culturele rechten (zoals voedsel, gezondheid, werk en sociale bescherming) en de uitoefening van rechtsbevoegdheid, autonomie en bewegingsvrijheid. Ook moeten staten op lokaal, nationaal, regionaal en internationaal niveau effectieve mechanismen opzetten die waarborgen dat de rechten van vrouwen een primaire overweging zijn bij de ontwikkeling van wetgeving, beleid en maatregelen op het gebied van rampen en klimaatverandering.

B. Participatie en empowerment

Het VN-Vrouwenverdrag vereist dat vrouwen op gelijke voet met mannen kunnen deelnemen aan alle lagen van (politieke) besluitvorming.² Dit betekent ook dat vrouwen gelijke mogelijkheden moeten krijgen om wetgeving, beleid en alle andere inspanningen op het gebied van RRV en klimaatverandering te leiden en vorm te geven. Het Comité beveelt aan dat staten gericht beleid hierop aannemen, bijvoorbeeld in de vorm van tijdelijke speciale maatregelen zoals quota, als één element in een bredere vrouwenparticipatie-strategie. Ook moeten landen specifieke programma's ontwikkelen om de politieke deelname en het politiek leiderschap van vrouwen te bevorderen. Gelijke representatie van vrouwen moet in alle relevante fora en mechanismen op alle niveaus worden gewaarborgd, met specifieke aandacht voor deelname van gemarginaliseerde groepen vrouwen en meisjes. De capaciteiten van nationale gender- en vrouwenrechteninstituten, het maatschappelijk middenveld en vrouwenorganisaties moeten tevens worden versterkt zodat zij hun rol kunnen spelen in klimaatmitigatie, -adaptatie en RRV. Ook moeten staten voldoende middelen aanwenden om vrouwelijke leiderschapscapaciteiten op te bouwen en een stimulerend milieu te creëren.

C. Accountability en toegang tot het recht

Ook het recht op gelijkheid voor de wet is belangrijk, omdat vrouwen vaak obstakels ervaren in de rechtstoegang en daarmee tot bijvoorbeeld compensatie van verliezen als gevolg van rampen en klimaatverandering.³ Vrouwen moeten hun regering en andere actoren op gelijke voet met mannen ter verantwoording kunnen roepen, ook op het gebied van RRV en klimaatverandering. Staten moeten daarom waarborgen dat juridische raamwerken non-discriminatoire zijn en dat vrouwen gelijke en effectieve toegang tot het recht hebben. Daarvoor is vereist dat staten een genderimpact-analyse uitvoeren van bestaande wetgeving en deze aanpassen waar nodig. Ook moeten zij obstakels in de rechtstoegang actief wegnemen, bijvoorbeeld met maatregelen die vrouwen beschermen tegen eventuele represailles en betaalbare - en waar nodig gratis - juridische dienstverlening. Vrouwen moeten daarnaast geïnformeerd worden over beschikbare rechtsmechanismen. In rampsituaties moet de ontregeling van rechtssystemen zoveel mogelijk worden geminimaliseerd, zodat vrouwen mogelijkheden blijven hebben om bijvoorbeeld gender-gerelateerd geweld te rapporteren.

¹ Zie ook artikel 2, 3 en 24 [VN-Vrouwenverdrag](#).

² Zie artikel 7, 8 en 14 [VN-Vrouwenverdrag](#).

³ Zie artikel 15(1) [VN-Vrouwenverdrag](#) en [Algemene Aanbeveling 33 \(2015\)](#)

Specifieke principes in de context van RRV en klimaatverandering

A. *Uitgesplitste dataverzameling en -toepassing*

De gender-gerelateerde dimensies van RRV en klimaatverandering worden vaak niet goed begrepen. Dit maakt de verzameling, analyse en toepassing van naar gender, leeftijd, beperking, etniciteit en regio uitgesplitste data essentieel. Deze uitgesplitste data moeten publiek toegankelijk zijn en worden ingezet om gender-responsieve wetgeving, beleid, programma's en budgetten te maken. Ook moeten uitgesplitste en gender-responsieve indicatoren en monitoringsmechanismen worden ontwikkeld om voortgang te kunnen meten. Dit zou geïntegreerd en gecoördineerd moeten worden met bestaande raamwerken, zoals het [Parijsakkoord](#), [Agenda 2030](#) en het [Sendai Raamwerk voor Rampenrisico-vermindering](#).

B. *Beleidscoherentie*

RRV en klimaatmitigatie en -adaptatie vereisen inspanningen op allerlei terreinen, zoals klimaat, energie, handel en investeringen, ontwikkeling, milieu, water, voedsel, gezondheidszorg, landbouw, technologie, sociale bescherming, onderwijs en werkgelegenheid. Het is belangrijk dat beleid en programma's in al deze sectoren een gendergelijkheidsperspectief bevatten om te zorgen dat de inspanningen coherent zijn en elkaar versterken in plaats van in de weg zitten. Landen moeten beleid en programma's in al deze sectoren tegen het licht houden om eventuele inconsistenties weg te nemen. Ook zijn gender-impactbeoordelingen vereist tijdens beleidsontwikkeling en -uitvoering. De coördinatie tussen verschillende sectoren en overheidslagen dient daarnaast te worden verbeterd, bijvoorbeeld via nationale geïntegreerde strategieën die expliciet gendersensitief zijn en uitwisseling van succesvolle werkmethodes. De rol van lokale en regionale overheden moet tenslotte worden versterkt.

C. *Internationale verplichtingen*

Het wereldwijde karakter van klimaatverandering vraagt om de breedst mogelijke samenwerking voor een effectieve aanpak. Dit verplicht landen tot internationale inspanningen, die ook in lijn moeten zijn met het VN-Vrouwenverdrag. Landen moeten zelfstandig én gezamenlijk effectieve stappen zetten om alle risicofactoren op klimaatverandering en rampen - zoals CO₂-uitstoot, fossiele brandstoffengebruik, ontbossing, bodemdegradatie en vervuiling - te beperken en de negatieve mensenrechtenimpact daarvan te mitigeren. Alle programma's op dit gebied, inclusief door internationale klimaat- en duurzaamheidsfondsen gefinancierde projecten, moeten een gendergelijkheidsperspectief bevatten. Ook moeten landen op alle niveaus meer budget investeren in gender-responsieve interventies, de aanpak van genderspecifieke noden en versterking van de klimaat-aanpassingscapaciteit van vrouwen en meisjes.

D. *Bedrijven en maatschappelijk middenveld*

Niet-statelijke actoren, zoals bedrijven en het maatschappelijk middenveld, kunnen belangrijke bijdragen leveren aan RRV, klimaatmitigatie en -adaptatie en gendergelijkheidsbevordering. Staten dienen dit te stimuleren. Zo moeten zij een bevorderlijk milieu voor genderbewuste investeringen creëren en vrouwelijk ondernemerschap en leiderschap in duurzame ontwikkelings- en klimaatweerbaarheidssectoren aanjagen. Voorgestelde publiek-private partnerschappen moeten aan een genderimpact-beoordeling worden onderworpen. Tegelijkertijd moeten staten vrouwen beschermen tegen mensenrechtenschendingen door bedrijven⁴, ook als deze internationaal opereren. Daarvoor moeten staten reguleringsmaatregelen treffen om schendingen te voorkomen en te verhelpen.

E. *Toegang tot technologie en technologische capaciteitsopbouw*

Vrouwen hebben vaak ongelijke toegang tot technologieën en technologische informatie, training en capaciteitsopbouw. Landen moeten daarom waarborgen dat *early warning*-informatie en andere relevante technologieën voor RRV en klimaatmitigatie en -adaptatie, bijvoorbeeld op het gebied van groene energie en duurzame landbouw, toegankelijk zijn voor alle groepen vrouwen en meisjes. Ook moeten zij het leiderschap en de deelname en bijdragen van vrouwen aan de ontwikkeling daarvan te stimuleren en institutionaliseren.

⁴ Bedrijven hebben op basis van de [United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights](#) een directe verantwoordelijkheid om mensenrechten te respecteren.

Specifieke gebieden van zorg

Gender-gerelateerd geweld

Vrouwen en meisjes lopen in crisissituaties een verhoogd risico op gender-gerelateerd geweld, waaronder huiselijk, seksueel en economisch geweld en mensenhandel.⁵ Landen moeten beleid en programma's ontwikkelen om bestaande en nieuwe risicofactoren op dit soort geweld in de context van klimaatverandering en rampen aan te pakken. Interventies op dit gebied moeten systematisch gemonitord en geëvalueerd worden. Ook moeten staten toegankelijke, vertrouwelijke, ondersteunende en effectieve mechanismen bieden waarmee vrouwen geweld kunnen rapporteren. Autoriteiten en hulpverleners moeten daarnaast getraind worden in het voorkomen en adresseren van gender-gerelateerd geweld, met aandacht voor de manieren waarop verschillende groepen vrouwen en meisjes daarmee geconfronteerd worden. Langetermijnstrategieën zijn nodig om grondoorzaken, zoals negatieve stereotypen, weg te nemen.

Sociaaleconomische rechten

Het Comité benadrukt dat onderwijs-, werk- en gezondheidssystemen, huisvesting en kritische infrastructuur veilig, weerbaar en rampbestendig moeten zijn. Ook moeten landen waarborgen dat vrouwen vóór, tijdens en na rampen gelijke toegang hebben tot (i) onderwijs, training en (wetenschappelijke) informatie, ook op het gebied van RRV en klimaatverandering; (ii) veilige en duurzame werkgelegenheid, financiële dienstverlening en sociale bescherming; (iii) gezondheidsdiensten en -informatie, inclusief op het gebied van mentale en seksuele en reproductieve gezondheid en oncologie; en (iv) voedsel, huisvesting, sanering, land en natuurlijke hulpbronnen zoals water, ook in tijden van schaarste. Staten moeten positieve maatregelen nemen om deze gelijke rechten te waarborgen. Voorbeelden daarvan zijn (i) het bieden van beurzen waarmee vrouwen en meisjes onderwijs en training kunnen volgen in bijvoorbeeld milieu- en klimaatwetenschappen; (ii) beleid en programma's om de huiselijke zorglast gelijkter te verdelen; en (iii) prioriteitstelling van gezinsplanning- en seksuele en reproductieve gezondheidsdiensten in rampenparaatheid en -respons. Op al deze gebieden is de betrokkenheid en het leiderschap van vrouwen wederom belangrijk, evenals aandacht voor de specifieke situatie van verschillende groepen vrouwen, zoals rurale vrouwen, LBTI-vrouwen, vrouwen in prostitutie of vrouwen met een beperking.

Bewegingsvrijheid

Klimaatverandering en rampen leiden veelal tot ontheemding, zowel binnen als buiten landsgrenzen, waarbij de situatie van vrouwen anders is dan die van mannen. Zo zijn vrouwen vaak minder goed in staat om risicogebieden te ontvluchten, als gevolg van bijvoorbeeld de huiselijke zorgplicht, discriminerende wetgeving of gebrek aan toegang tot kapitaal. Vrouwen die zich wel weten te verplaatsen worden veelal blootgesteld aan gender-gerelateerd geweld of discriminatie in transit, in kampen, aan grenzen en in landen van bestemming. Staten moeten daarom waarborgen dat migratie- en ontwikkelingsbeleid deze klimaat-gerelateerde 'pushfactoren' in acht neemt en gendersensitief is. Tegelijkertijd moeten menselijke mobiliteitsoverwegingen worden geïntegreerd in RRV- en klimaatmitigatie- en adaptatiebeleid, met aandacht voor de specifieke noden van vrouwen en meisjes. Ook moeten staten een genderbalans waarborgen binnen grenspersoneel, militair personeel en andere autoriteiten belast met ontvangst van migranten, en hen trainen over genderspecifieke noden. Tenslotte moeten migrantenvrouwen worden betrokken in de ontwikkeling van de beleidsprogramma's en interventies die hen raken.

Netwerk VN-Vrouwenverdrag

Email secretariaat: schaduwrapportage@gmail.com

Website: www.vn-vrouwenverdrag.nl/

⁵ Zie ook [Algemene Aanbeveling Nr. 35 \(2017\)](#)