

## **Verslag bijeenkomst GR 30, over vrouwen in (post) conflictsituaties**

Donderdag 29 augustus 2019 15.00-17.00 uur

### **Introductie**

Op donderdag 29 augustus 2019 vond op het kantoor van YWCA te Utrecht de bijeenkomst over CEDAW algemene aanbeveling nr. 30 (General Recommendation/GR30) plaats, over vrouwen in (post) conflictsituaties. De bijeenkomst werd georganiseerd door het Netwerk VN-Vrouwenverdrag, YWCA Nederland, TIYE International, WO=MEN en WILPF. Ted Strop-von Meijenfeldt (WILPF, PVDV) leidde de bijeenkomst die bedoeld was om met leden van de Gender, Vrede en Veiligheid/NAP 1325 community en het Netwerk VN-Vrouwenverdrag te bekijken hoe we de VN Veiligheidsraad resolutie 1325 en CEDAW GR30 strategischer kunnen inzetten voor de binnenlandse en buitenlandse Women, Peace & Security (WPS) agenda en elkaar daarbij kunnen versterken. Eerst vonden er twee inleidingen plaats over UNSCR 1325 en GR30 waarna een discussie volgde over vervolgstappen.

### **Anne-Floor Dekker (WO=MEN) over resolutie UNSCR 1325**

In 2000 nam de VN Veiligheidsraad (VNVR) resolutie UNSCR 1325 aan, door toedoen van een enorme vrouwenbeweging uit verschillende landen. Deze resolutie is in het leven geroepen om (de perspectieven, veiligheidsbehoeften en rollen van) vrouwen en meisjes beter te betrekken bij het oplossen van conflict, wederopbouw en beschermen van vrouwen en meisjes. Er kwam besef dat meisjes en vrouwen vaak andere rollen en veiligheidsbehoeften hebben in conflict dan jongens en mannen. Dit is erkend op het hoogste niveau. Nederland zat destijds in de Veiligheidsraad en heeft de resolutie mede ondersteund en aangenomen. Hierin zijn vier pilaren opgenomen: 1) preventie van conflict (kijken met een genderlens), 2) participatie en representatie van vrouwen in vredesprocessen en wederopbouw, 3) bescherming tegen seksueel geweld en gender-based violence, 4) genderlens bij *relief en recovery*. Een vijfde pijler is er door het maatschappelijk middenveld bijgevoegd, namelijk 5) promotie van de Women, Peace & Security agenda.

De Nederlandse regering deed tot 2007 niet zoveel met resolutie 1325, totdat het maatschappelijk middenveld in 2007 de implementatie van de Millennium Doelen aangreep om Res. 1325 opnieuw op de kaart te zetten. Als aanjager van de implementatie van de Millennium Doelen organiseerde het maatschappelijk middenveld met de landelijke overheid in 2007 een grote conferentie op Schokland. Daarin maakten het maatschappelijk middenveld en de Nederlandse overheid afspraken om de millenniumdoelen te behalen. Deze afspraken werden vastgelegd in het Akkoord van Schokland. Daaruit kwam het eerste Nationaal Actieplan (NAP) 1325 voort.

### 2008-2011 Nationaal Actieplan 1325

Het eerste NAP 1325 werd ondertekend door het ministerie van Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie. Voor 90% werd het geschreven door het maatschappelijk middenveld en er werden veel morele 'commitments' en doelen in uitgesproken over het belang van de implementatie van 1325. De verantwoordelijkheden waren echter vaag en er was geen gealloceerd budget

beschikbaar. Kortom: mooie woorden maar weinig daden; niemand kon worden afgerekend op wat er gedaan was.

#### 2012-2015 Nationaal Actieplan 1325 - II

Het tweede NAP werd ontwikkeld en ondertekend door het maatschappelijk middenveld en het ministerie van Buitenlandse Zaken, Defensie en OCW. Er kwam financiering (16 miljoen) en verplichte partnerschappen (consortia), waardoor er soms frictie tussen de organisaties was m.b.t. tot het kunnen bepalen van de eigen agenda. Er werd gekeken in hoeverre UNSCR 1325 ook betrekking had op binnenlands beleid en er was nu ook meer een landenfocus waar men specifiek op kon aansturen.

#### 2016-2019 Nationaal Actieplan 1325 - III

Bij de ontwikkeling van het derde NAP wilde men een betere Monitoring en Evaluatie structuur ontwikkelen zodat de implementatie van het NAP kon worden gemonitord en aangestuurd. Dit M&E framework is er uiteindelijk nooit gekomen voor het hele NAP 1325, wel voor de acht landenprogramma's, uitgevoerd door maatschappelijke organisaties en gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Er was een geografische focus op acht landen en een budget voor gezamenlijke CSO (civil society organizations) projecten. Door deze beperkte M&E structuur wordt nu vooral gerapporteerd op de inbreng van en implementatie door het maatschappelijk middenveld, i.p.v. op de implementatie door de Nederlandse overheid. Waar in NAP 2 ruimte was voor activiteiten in Nederland, is dat in NAP 3 niet meer. NAP 1325 is met name een beleidskader van het ministerie van Buitenlandse Zaken geworden en heeft nauwelijks een binnenlandse agenda. Andere ministeries zoals OCW, Defensie, Justitie en Veiligheid en de Nationale Politie onderschrijven 1325 wel, maar kennen – behalve Defensie – niet of nauwelijks een vertaling van de resolutie naar hun eigen werkveld.

#### De volgende zaken zijn nodig voor een betere implementatie van UNSCR 1325:

- ➔ Een steviger strategisch framework voor de implementatie van de Vrouwen, Vrede & Veiligheidsagenda. Met een duidelijk idee en visie waarnaartoe te werken.
- ➔ Elk ministerie zou een eigen actieplan moeten hebben en een jaarlijkse publieke rapportage, waar de ministeries zich aan houden, verantwoordelijk voor zijn en waar ze op rapporteren, met duidelijke kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren.
- ➔ Genoeg budget. Het ministerie van Buitenlandse Zaken stelt bijvoorbeeld fondsen open voor maatschappelijke organisaties om een bijdrage te leveren aan de implementatie van de Vrouwen, Vrede & Veiligheidsagenda. Waarschijnlijk komt er - in vergelijking tot voorgaande jaren - toegang tot meer budget (40 miljoen).

Naast een framework en fondsenkader is een community van belang; hoe kun je de NAP community verbinden met organisaties die daar (nog) niet onderdeel van zijn maar wel werken met WPS?

#### Hoe nu verder, in 2020 en daarna?

- Aansluiting op nieuwe VNVR resoluties en nieuw Europees WPS actieplan maken: naast UNSCR 1325 zijn er ook acht andere WPS resoluties aangenomen. Het nieuwe NAP moet daar ook aansluiting op vinden, enkel VNVR Res. 1325 is te beperkt. Nederland rapporteert nu wel jaarlijks aan de SG van de VN, maar het is niet verplicht en Nederland hoeft de publicatie niet publiek te maken. We weten dus niet specifiek wat Nederland doet.
- NAP moet een strategischer (accountability) instrument worden waar we elkaar op kunnen bevragen en waarmee we veel meer kijken naar de binnenlandse vertaling van 1325, zoals: betere participatie van vluchtelingen vrouwen, hun bescherming (in AZC's), de-radicalisering en mensenhandel. Er zijn heel veel haakjes waar je de WPS agenda aan op kan hangen.

- Jaarlijkse rapportage van de overheid en het maatschappelijk middenveld t.a.v. de implementatie van de WPS agenda: er wordt nu ruim een jaar de tijd genomen om een nieuwe NAP 4 te gaan ontwikkelen. 2020 is een mooi politiek jaar (20<sup>e</sup> verjaardag UNSCR 1325, 25 jaar Beijing en 5 jaar Sustainable Development Goals) en kan daarom goed als moment gebruikt worden om aandacht te vragen voor implementatie van UNSCR 1325 bij andere ministeries zodat iedereen meedoet en bereid is jaarlijks te rapporteren. Een jaarlijkse 'WPS implementation monitoring proces' zou mooi zijn zoals bijv. in Ierland.
- De Nederlandse WPS community versterken, met focus op binnen- en buitenland: WPS heeft op veel dingen betrekking, zoals ook migranten- en vluchtelingenvrouwen en hun opvang.
- Meer budget voor WPS 'stand-alone' programma's en WPS mainstreaming: niet alleen maar binnen het potje blijven, maar ook WPS laten financieren vanuit grotere fondsen.

#### Dilemma's & vraagstukken mbt implementatie van de WPS agenda, incl. CEDAW GR30:

- De jaarlijkse rapportage van landen op de WPS implementatie aan de VNSG is niet verplicht en ook niet publiek. Wat kan het maatschappelijk middenveld doen om dit te veranderen? Hoe kan GR30 daarbij helpen?
- Nederlandse ministeries van J&V, OCW en andere (binnenlandse) ministeries zijn zoekende: gaat de implementatie van GR30 (en VNVR Res. 1325) ook over bijvoorbeeld het NLs emancipatiebeleid, beleid tegen mensenhandel, huiselijk geweld en opvang van vluchtelingenvrouwen- en meisjes? Ligt er een grens en zoja, waar?
- Welke randvoorwaarden zijn er om GR30 (net als de 9 VNVR Resoluties) een dwarsdoorsnijdend thema te laten zijn, waarop 1) kan worden gestuurd en 2) kan worden gemonitord?

#### **Rita Naloo (TIYE International) over CEDAW aanbeveling GR 30**

Het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW) is voor de bescherming van de rechten van vrouwen en beslaat verschillende thema's. Het verdrag is in 1979 ontstaan en Nederland heeft het verdrag sinds 1991 geratificeerd. Om de vier jaar moet er worden gerapporteerd aan het CEDAW comité over de situatie omtrent discriminatie tegen vrouwen. Vervolgens reageert het comité hierop met conclusies en aanbevelingen. Het comité komt met betrekking tot de thema's in het verdrag ook met algemene aanbevelingen (General Recommendations) zoals GR30. Deze aanbeveling gaat over Vrouwen, Vrede en Veiligheid. De regering heeft als rol bescherming van vrouwen tijdens het hele proces van preventie en (post) conflict. In GR30 staan maatregelen ter bescherming van de (mensen) rechten van vrouwen voor, tijdens en na conflictsituaties. De aanbeveling versterkt de uitvoering van resolutie 1325 en verplicht partijen om te rapporteren over de uitvoering van UNSCR 1325 en GR30. Het maakt de bijdragen van vrouwenorganisaties en 'grassroots' groepen meer zichtbaar in de rapportages over vrouwen, vrede en veiligheid. Vrouwen zijn daarnaast niet alleen slachtoffer maar ook 'agents of change'. Rita vertelde vervolgens over een aantal Good Practices m.b.t. de uitvoering van GR30/UNSCR 1325 en links naar diverse relevantie UN Sustainable Development Goals.

#### Good Practice 1

[GPPAC](#) bouwt wereldwijd met succes netwerken van mensen en organisaties gericht op vrede en veiligheid. Het accent ligt op de preventie van gewapende conflicten en er zijn initiatieven genomen om vrouwen, vrede en veiligheid op de agenda van de VN te krijgen. Voorbeeld zijn GPPA in Latijns-Amerika, het Caribisch gebied en in West-Afrika. Het accent lag vooral op het bevorderen van democratische dialogen met de VN en het bestrijden van geweld. Belangrijk hierbij is hoe je vrouwen

betreft in vredesprocessen. West-Afrika is een goed voorbeeld omdat daar veel burgeroorlogen hebben plaatsgevonden en vrouwen een grote rol hebben gespeeld voor het sluiten van vrede.

### Good Practice 2

In Liberia werd de eerste vrouwelijke president gekozen na het sluiten van de vrede. Integratie in de post-conflict situatie is hier echter misgegaan. Vrouwen deden in de eerste maanden niet mee of kwamen niet opdagen, door sociale issues die ontstonden doordat zij in het openbaar vervoer bij hun verkrachters in de bus moesten zitten. Dus het was niet de interesse die bij ze ontbrak, maar ze maakten een morele beslissing. Vrouwen werden soms ook verstoet na verkrachting. GR30 kon dus niet goed worden toegepast. Later kwam er een inhaalmanoeuvre m.b.t. het betrekken van vrouwen en was Liberia ook een van de eerste landen die hun inzet toonden hiervoor en ervoor probeerden te zorgen dat er van in ieder geval UNSCR 1325 gebruik werd gemaakt om te komen tot vrede.

### Good Practice 3

DRC/Congo liet een 'good practice' van de staat zien, waar gendergelijkheid voor vrouwen binnen de Nationale Politie tot doel werd gesteld en samenwerking met civiele organisaties plaatsvond. Er lag een accent op het ondersteunen van vrouwelijk leiderschap binnen de politie en samenwerking tussen civiele organisaties en veiligheidsagenten; dit was nodig voor een goed effect. Met het project 'In Her Own Hands' (door Buitenlandse Zaken gefinancierd) in samenwerking met TIYE International, gaf Stichting DR Congo a La Carte (DRCC) training door en voor vrouwen over CEDAW en UNSCR 1325. Meer dan 350 vrouwen werden getraind (train the trainers). Ook was er vanuit de lokale CAML (Centre d'Apprentissage des Métiers De Lwiro) aandacht voor vrouwelijke agrariërs, de knelpunten van het ondernemerschap en het belang van politieke participatie in dit kader. In de follow up fase van het 'In Her Own Hands' project is ook het accent gelegd op eerst de Millennium Goals (2015) en later de Sustainable Goals (2030).

Belangrijk is vrouwen te motiveren: empowerment van vrouwen als basis voor vrede en veiligheid, met name in rurale gebieden. Hierbij moet gedacht worden aan economische empowerment (training, coaching, creatie werkgelegenheid, ondernemerschap), rehabilitatie en re-integratie (kinderopvang, medische en psychische zorg voor traumaverwerking) en empowerment van vrouwen voor besluitvorming over en participatie in implementatie GR30. Hierbij is het van belang om te vermelden dat de twee gestarte vakopleidingen, gesponsord door particuliere fondsen met relatief kleine budgetten in Nederland en België en met veel onbetaald (professioneel) werk, na afloop ministerieel is erkend in Congo.

### Uitdagingen voor de toekomst, waarvan sommigen al genoemd:

- Donoren verantwoordelijk houden.
- Transparantie van rapportage over implementatie van NAP 1325. Zie onder GR30, hoofdstuk V/Conclusion A: Monitoring and Reporting, art. 83-86.
- Meer ondersteuning voor 'bottom-up' vrede en opbouwen van veiligheid door 'grassroots' vrouwengroepen en NGO's.
- Bredere definitie van concept veiligheid en DDR (Disarmament, Demobilisation and Reintegration), inclusief rehabilitatie. Er zijn issues waar rekening mee gehouden moet worden zoals: justice or impunity, elimination of violence against women especially in armed conflict, food- and health security, environmental security, women's full inclusion in all negotiations (with men). Denk hierbij ook aan nieuwe vormen van migratie, trafficking, refugees, undocumented women etc. In GR30 wordt ook hier aandacht aan besteed.

## Discussie

### Waarom komt er zeer waarschijnlijk meer budget (40 miljoen)?

Geld is uiteraard een belangrijk sturingsinstrument. Er zijn studies door vrouwenrechtenorganisaties uitgevoerd over hoeveel het budget zou moeten zijn voor de Women, Peace & Security agenda. 15% van het ontwikkelingsgeld zou aan WPS moeten worden uitgegeven maar Nederland alloceert op dit moment nog geen 1% van het ODA budget aan WPS werk. De noodzaak van meer gealloceerd WPS budget wordt echter wel onderschreven door BZ, vandaar dat er hard is gewerkt aan een ruimer budget voor de komende jaren. Belangrijk is dat de fondsen ook anders worden ingericht, zodat deze ook toegankelijk zijn voor kleinere en middelgrote (vrouwenrechten)organisaties. Dat is op dit moment vaak nog niet het geval. Deze beslissing en nieuw beleidskader wordt op 31 oktober 2019 besproken in de Tweede Kamer.

### Is er in een volgend Nationaal Actieplan ook zicht op budget bij andere ministeries voor WPS?

Het is logisch als andere ministeries ook aandacht voor WPS zouden hebben, zoals OCW. Maar het is een politiek vraagstuk: er moet politieke wil zijn voor het implementeren van de WPS agenda bij binnenlandse ministeries. Het is daarnaast de vraag in hoeverre je andere ministeries kan vragen om het maatschappelijk middenveld te financieren. Ook is de vraag in hoeverre ze voldoende budget vrij kunnen maken om in de eigen organisatie gender kennis op te bouwen. CEDAW GR30 kan helpen om het eigen beleid en programma's vanuit een genderlens te bekijken. Het CEDAW verdrag en haar aanbevelingen zijn een juridisch middel. We moeten ons eraan houden, dus daarmee kan je de wind uit de zeilen halen van politici die geen zin hebben in dit 'gender geneuzel'.

### Mainstreamen WPS

Idealiter wordt de WPS-agenda geïntegreerd in al het andere beleid en focussen we niet alleen specifiek op vrouwen. Het budget van 40 miljoen is voor 'stand-alone' programma's die specifiek op WPS richten. Voor de rest moet er gestuurd worden op een genderlens in alle andere programma's. Uiteindelijk zou je die 'stand-alone' programma's niet meer nodig moeten hebben doordat het in al het beleid is geïntegreerd.

### Een uitdaging van 1325 is het betrekken van vrouwen bij vredesonderhandelingen. Hoe kun je dat 'afdwingen' en wat doet Nederland om die vrouwen aan de onderhandelingstafels te krijgen?

Dit komt inderdaad niet of veel te weinig van de grond. Irma van Dueren (nu ambassadeur in Jemen) is erg betrokken bij vrouwenorganisaties en stuurt actief aan op het consulteren van vrouwenorganisaties voorafgaand op het (nog niet gestarte) vredesproces. Dat vloeit voort uit de commitment van Buitenlandse Zaken voor inclusieve vrede en veiligheid. Tegelijk blijft Nederland wel afhankelijk van internationale processen.

Er kan in de volgende CEDAW schaduwrapportage (2020/2021) worden aangedrongen op voorbeelden hoe Nederland op dat gebied aanstuurt. Er moet transparantie en verantwoording zijn. Wat zijn de obstakels? Publieke documenten zijn ook nodig voor lobby. Jaarlijkse rapportages zouden beter zijn dan een kritische notitie om de vier jaar in de CEDAW schaduwrapportage.

### Lessons learned

In Ierland en de UK voeren ze een kabinetsbrede rapportage aan het parlement en maatschappelijk middenveld uit. Hierdoor heb je een publieke rapportage met veel meer 'accountability'. Verbinding (commitment) aan zo'n rapportagemoment zou een eis kunnen zijn van ondertekenaar worden. Dat zou dan ook gelden voor het maatschappelijk middenveld die een belangrijke partner is en onderdeel uitmaakt van de uitvoering van het Nationaal Actieplan 1325. Er moet ook meer bekendheid komen over UNSCR 1325, de toepassing van GR30 en over gender zelf als sociaal begrip.

Wat zijn de criteria voor de acht focuslanden en wie bepaalt die? Is het een politieke keus, waar ligt de behoefte?

In het verleden zijn er consultatiesessies met het maatschappelijk middenveld geweest, over waar het belang ligt, waar er partners zijn en waar de kansen liggen. Buitenlandse Zaken beslist zelf de landenfocus m.b.t. financiering. In 2020 moeten we gaan bespreken of we überhaupt een landenfocus willen hebben in het Nationaal Actieplan 1325. Of BZ weer focuslanden aanmerkt voor het WPS fonds is nog niet bekend.

Vrede wordt steeds meer gemilitariseerd. Hoe verhoudt de inzet op 1325 zich ten opzichte van deze ontwikkeling?

In VN-vredesmissie zijn steeds meer vrouwelijke militairen actief die kunnen praten met de bevolking en specifiek met vrouwen die slachtoffer zijn van seksueel geweld. Dat is een positieve ontwikkeling en zorgt voor een ander soort militarisme. Maar voor de bevolking blijft het leger het leger. De wapenwedloop ontwikkelt zich ook sterk. Buitenlandse Zaken geeft trainingen waar veel vrouwelijke leger officials op af komen. Er moet in de missies meer begrip en bewustzijn voor WPS worden geïntegreerd. WO=MEN staat in contact met Defensie en probeert te laten zien dat het niet alleen maar gaat over meer vrouwen bij Defensie, maar over diversiteit en inclusie, over culturele verandering van Defensie zelf. Als je naar een missiegebied gaat, praat je niet alleen met de overheid maar is er een heel veld van maatschappelijke organisaties (vrouwen, jongeren) bezig met wederopbouw etc. Dit wordt veelal informeel georganiseerd.

Hoe kunnen we (aanwezigen) aansluiten bij deze beweging/ geïnformeerd worden?

WO=MEN en het Netwerk VN-Vrouwenverdrag sturen regelmatig updates naar hun leden. WO=MEN is in oktober in Genève voor het UNECE CSO Forum, waar Europese vrouwenorganisaties spreken over de implementatie van Beijing 25 en aanbevelingen verzamelen voor VN-lidstaten. In oktober 2020 is ook de 20<sup>e</sup> verjaardag van resolutie 1325. De verwachting is dat vanuit de VN-lidstaten de nadruk vooral zal liggen op het implementeren van toegezegde afspraken en niet op nieuwe resoluties en agenda's. In maart is de Commission on the Status of Women (CSW) en zijn er internationale bijeenkomsten met het maatschappelijk middenveld in Mexico (mei) en Parijs (juli). UN Women (NY) coördineert de organisatie van die bijeenkomsten.

Hoe gaan we de uitdaging aan?

In 2020 moet Nederland weer voor CEDAW rapporteren en kunnen issues met betrekking tot GR30 worden opgenomen in de schaduwrapportage die het Netwerk VN-Vrouwenverdrag dan weer zal schrijven. Er zou alvast bij de overheid geïnformeerd kunnen worden wat ze in hun regeringsrapportage gaan zetten (Ite van Dijk van WILPF zou een keer kunnen gaan praten). Afsproken wordt om de emailadressen van de aanmelders van deze bijeenkomst onder elkaar te verspreiden zodat contact gehouden kan worden en input voor de schaduwrapportage kan worden gevraagd.

Na afloop van de bijeenkomst was er nog een borrel waar men kon napraten met een hapje en een drankje.