



Ministerie van Defensie

Evaluatierapport Defensie Actieplan 1325 2016 - 2019

Datum: 06 november 2020

Status: Definitief (versie 1.0)

Auteur:
(BS/DS/AEVAL)

Referentie:

Inhoud

1	INLEIDING	3
1.1	ACHTERGROND	3
1.2	AANLEIDING	3
1.3	CENTRALE VRAAG	4
1.4	DEELVRAGEN	4
1.5	ONDERZOEKSMETHODE	4
2	DOELSTELLINGEN, ACTIEPUNTEN EN CRITERIA UIT HET DAP 1325 ...	6
2.1	INLEIDING	6
2.2	OVERKOEPELEND DOEL VAN DAP 1325	6
2.3	PIJLER I: INSTITUTIONALISEREN.....	6
2.3.1	<i>Het aanstellen van een genderadviseur CDS</i>	6
2.3.2	<i>Het instellen van een regiecommissie</i>	6
2.3.3	<i>Het aanstellen van gender focal points</i>	7
2.4	PIJLER II: OPLEIDEN EN TRAINEN.....	7
2.4.1	<i>Bestaande opleidingen aanpassen en uitbouwen door structureel in te zetten op kennisvergaring over gender.</i>	7
2.4.2	<i>Het opstarten van ‘train-de-trainer opleidingen’, waarin trainers en docenten worden onderwezen hoe het genderperspectief toe te passen in hun opleidingen.</i>	7
2.5	PIJLER III: PERSONEEL.....	8
3	EVALUATIE VAN DE DOELSTELLINGEN	9
3.1	INLEIDING	9
3.2	OVERKOEPELENDE BEVINDINGEN	9
3.3	PIJLER I: INSTITUTIONALISEREN.....	9
3.3.1	<i>Het aanstellen van een gender adviseur CDS</i>	9
3.3.2	<i>Het instellen van een regiecommissie</i>	10
3.3.3	<i>Het instellen van een programmagroep</i>	11
3.3.4	<i>Het aanstellen van gender focal points</i>	11
3.4	PIJLER II: OPLEIDEN EN TRAINEN.....	12
3.5	PIJLER III: PERSONEEL.....	13
3.6	SUBCONCLUSIE.....	13
4	VISIE VAN DE EXTERNE PARTNERS TEN AANZIEN VAN DE IMPLEMENTATIE VAN HET DAP 1325	14
4.1	INLEIDING	14
4.2	UITBLIJVEN VAN RESULTATEN	14
4.3	ONVOLDOENDE CAPACITEIT EN REGIEVOERING	14
4.4	CULTUUR	14
4.5	GOEDE INTERNATIONALE NAAM.....	15
5	IMPLEMENTATIE VAN VN-RESOLUTIE 1325 BIJ ANDERE NAVO BONDGENOTEN	16
6	CONCLUSIE	17
6.1	INLEIDING	17
6.2	DE PIJLERS.....	17
6.3	EINDCONCLUSIE	17
7	EEN BLIK VOORUIT: VERVOLGSTAPPEN	19
7.1	INLEIDING	19
7.2	VOORGESTELDE VERVOLGSTAPPEN	19

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De VN-resolutie 1325 over Vrouwen, Vrede en Veiligheid uit 2000 is de eerste resolutie van de VN Veiligheidsraad waarin het disproportionele effect van gewapende conflicten op vrouwen en de rol die vrouwen spelen bij het voorkomen en oplossen van conflicten werd erkend. Na resolutie 1325 volgden 9 resoluties op hetzelfde thema.¹ Alle VN-lidstaten zijn opgeroepen om de resolutie te implementeren en een Nationaal Actieplan (NAP 1325) op te stellen. Nederland gaf aan deze oproep gehoor net als tot zover 84 andere lidstaten.²

Nederland stelde in 2008 haar eerste NAP 1325 op en er volgden er nog twee, ieder met een geldigheidstermijn van vier jaar. De doelstelling van het NAP III is:

“Contribute to an enabling environment for women’s participation and empowerment in conflict and post-conflict environments, so they can meaningfully participate in conflict prevention, resolution, peacebuilding, protection relief and recovery.”³

Deze doelstelling wordt uitgewerkt in subdoelstellingen, routekaarten en in totaal 45 activiteiten, waarvan er maar liefst 22 voor iedere ondertekenaar als actie gelden maar en daar bovenop zijn er nog eens 5 activiteiten opgesomd waar Defensie specifiek als actor wordt genoemd.⁴

In aansluiting op het NAP III ontwikkelde Defensie een Defensie Actieplan 1325 (DAP 1325). Net als de looptijd van het NAP III is het DAP 1325 vastgesteld voor de periode van 2016 tot en met 2019⁵. In het plan wordt beschreven op welke wijze Defensie gender integratie wil aanpakken. Het overkoepelende doel van het DAP 1325 is het integreren van een genderperpectief in beleid, planning, uitvoering en evaluatie van militaire operaties, binnen alle lagen van Defensie om daarmee de operationele effectiviteit te vergroten.

1.2 Aanleiding

In het DAP 1325 is het uitvoeren van een evaluatie voor het einde van de looptijd als verplichting opgenomen. In het laatste kwartaal van 2019 is de regiecommissie DAP 1325 geïnstalleerd en die besloot om het DAP 1325 (2016-2019) te verlengen met één jaar. Daardoor bleef het DAP 1325 in de pas lopen

¹ Resoluties 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009); 1960 (2010); 2106 (2013); 2122 (2013) 2242 (2015), 2467 (2019) en 2493 (2019).

² Stand per mei 2020, zie www.peacewomen.org/memberstates.

³ NAP 2016-2019 blz. 14

⁴ 1) Connect justice and defense actors in the focus countries with Dutch defense actors to exchange context-specific best practices and knowledge on the barriers to women’s meaningful participation, 2) Support training courses on protecting women for police and other security sector actors in the focus countries, 3) Share knowledge on gender-based violence with policymakers, 4) Exchange knowledge on context-specific gender-based violence and ways of protecting women from it, 5) Include the voices and perspectives of women’s organizations and women human rights defenders in pre-deployment training courses.

⁵ In Q4 2019 is besloten de looptijd van het NAP-III te verlengen met 1 jaar. Het genereert zo de mogelijkheid om lopende 2020 het nieuwe NAP-IV te schrijven. Het valt te voorzien dat de reikwijdte van dit document vergroot en in twee grotere oriëntaties zal worden onderverdeeld (nationaal en internationaal). Bovendien is een uitbreiding van het aantal ‘signatories’ voorzien, zowel (Rijks-)overheden als organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

met het NAP III, dat ook tot 2020 is verlengd. Tevens besloot de regiecommissie om het DAP 1325 te evalueren over de periode 2016 - 2019.

Op 25 juni 2019 heeft de Tweede kamer de regering verzocht om de Kamer te informeren over de evaluatie van de regiecommissie en daarin aan te geven wat de voortgang is van de implementatie van het DAP 1325 op de drie pijlers *Institutionaliseren, Opleiden en trainen* en *Personeel*, en tevens te informeren over de wijze waarop andere NAVO-bondgenoten VNVR -resolutie 1325 implementeren.⁶

1.3 Centrale vraag

De centrale vraag van deze evaluatie luidt:

In welke mate zijn de doelen en actiepunten uit het Defensie Actieplan 1325 (2016-2019) behaald en doorgevoerd, alsmede wat moet er gebeuren om de verdere implementatie en doorontwikkeling van het Defensie Actieplan 1325 te effectueren?

1.4 Deelvragen

Om de centrale vraag en de motie van de Kamerleden Belhaj en Diks te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

1. Wat zijn de doelstellingen en actiepunten uit het DAP 1325?
2. Welke criteria zijn er van te voren gesteld aan het behalen van deze doelen?
3. In welke mate zijn deze doelstellingen behaald en welke factoren hebben hieraan ten grondslag gelegen?
4. Wat is de visie van externe partners ten aanzien van de implementatie van het DAP 1325?⁷
5. Hoe implementeren andere NAVO-bondgenoten VNVR-resolutie 1325?⁸
6. Welke vervolgstappen moeten er worden genomen om toekomstige implementatie van het DAP 1325 te garanderen.

1.5 Onderzoeksmethode

Deze evaluatie is tot stand gekomen door middel van interviews met functionarissen werkzaam binnen en buiten Defensie, die een rol hebben (gehad) of zijdelings te maken hadden met het DAP 1325, en door het bestuderen van documenten betreffende het DAP 1325.

Binnen Defensie zijn functionarissen geïnterviewd/geraadpleegd van de volgende directies/afdelingen:

- Directie Operaties – J7 / J9
- Directie Operaties – Projectgroep Gender
- Defensieonderdelen: CZSK, CLSK, CLAS, KMAR
- Hoofddirectie Beleid – VN zaken

⁶ Motie 35200 X, nr. 12 van D66 Tweede Kamerlid Belhaj en GroenLinks Tweede Kamerlid Diks; Motie 34300 X, nr. 105 van D66 Tweede Kamerlid Belhaj.

⁷ Deze deelvraag is toegevoegd omdat externe visies op het werk van Defensie ten aanzien van de implementatie van het DAP 1325, kunnen helpen kritisch te zijn op het DAP 1325.

⁸ Deze deelvraag is meegenomen om gehoor te geven aan de motie 35200 X, nr 12 waarin deze vraag letterlijk is gesteld.

- Hoofddirectie Personeel – Diversiteit & Inclusiviteit

Buiten Defensie zijn functionarissen geïnterviewd/geraadpleegd van de volgende organisaties:

- Ministerie van Buitenlandse Zaken: co-coördinator NAP 1325
- WO=MEN, *Dutch Gender Platform*: co-coördinator NAP 1325
- De Politie – Gender expert
- *Nordic Center for Gender in Military Operations* (NCGM)– Gender expert
- Permanente Vertegenwoordigingen NAVO en VN – Dossierhouders 1325

De documenten die zijn bestudeerd ten behoeve van deze evaluatie zijn:

- Het Defensie Actieplan 1325 (2016-2019).
- Nota Instellingbeschikking Regiecommissie (oktober, 2019).

2 Doelstellingen, actiepunten en criteria uit het DAP 1325

2.1 Inleiding

Het overkoepelende doel van het DAP 1325 is het integreren van een genderperspectief in beleid, planning, uitvoering en evaluatie van missies en operaties, binnen alle lagen van Defensie om daarmee de operationele effectiviteit te vergroten.

In het DAP 1325 staat omschreven dat 'gender' hier verwijst naar 'de verwachtingen omtrent rollen, verantwoordelijkheden, gedragingen en kenmerken van mannen, vrouwen, jongens en meisjes die door een samenleving of cultuur passend wordt geacht'. Het integreren van een genderperspectief houdt in dat de verschillen in effect van gewapende conflicten op mannen, vrouwen, jongens en meisjes worden erkend en dat daarnaar wordt gehandeld.

2.2 Overkoepelend doel van DAP 1325

Om het genderperspectief te integreren is het beoogt het DAP 1325 dat alle defensiemedewerkers, met een nadruk op leidinggevenden, de waarde van het genderperspectief inzien en het als een vanzelfsprekend onderdeel van ieders eigen expertise en/of handelen wordt beschouwd. Uiteindelijk zal hierdoor de operationele effectiviteit worden vergroot. Om dit te bereiken is het hoofddoel uitgewerkt in doelstellingen en actiepunten in het DAP 1325 en verdeeld over drie pijlers: Institutionaliseren, Opleiden en trainen, en Personeel.

2.3 Pijler I: Institutionaliseren

De pijler *Institutionaliseren* is gericht op de structurele organisatorische inbedding van het genderperspectief. Het doel is dat het genderperspectief is geïntegreerd in besluitvormingsprocessen in het kader van het plannen, uitvoeren en evalueren van militaire operaties. Hiertoe wordt het instellen van een vaste organisatiestructuur voorgesteld, die in het DAP 1325 als volgt is beschreven.

2.3.1 *Het aanstellen van een genderadviseur CDS*

- De genderadviseur zal in 2016 worden aangesteld.
- De genderadviseur CDS is verantwoordelijk voor het leveren van advies en ondersteuning ten aanzien van de integratie van het genderperspectief bij de (planning en uitvoering van) operaties en missies.
- De genderadviseur zal directe toegang moeten hebben tot de CDS om uitvoering te kunnen geven aan het 'institutionaliseren' van het genderperspectief.
- De genderadviseur zal ook fungeren als kennisautoriteit.

2.3.2 *Het instellen van een regiecommissie*

- De regiecommissie zal in 2016 worden ingesteld en tweemaal per jaar samenkomen.
- De regiecommissie zal bestaan uit de vertegenwoordigers van de defensieonderdelen met de PCDS als voorzitter.
- De regiecommissie wordt opgericht om de genderadviseur voldoende mandaat te geven.

- De regiecommissie kan besluiten over de benodigde middelen en de invulling van het programma en monitort en evalueert de doelstellingen en resultaten van het DAP 1325.
- De regiecommissie draagt zowel binnen als buiten Defensie, op nationaal en internationaal niveau, het belang van het DAP 1325 uit.

2.3.3 *Het aanstellen van gender focal points*

- In 2017 zullen *gender focal points* worden aangesteld.
- Het is de verantwoordelijkheid van elk operationeel commando om deze *gender focal points* te identificeren en in te bedden.
- *Gender focal point* zal een nevenfunctie worden van functionarissen die al een functie uitoefenen binnen een operationeel commando en zal 10% van hun tijd bedragen.
- De bedoeling is dat deze *gender focal points* stimulerend zijn in het toepassen van het genderperspectief binnen hun operationeel commando.
- *Gender focal points* fungeren als 'schakelpunt' tussen de genderadviseur en de functionarissen die uiteindelijk binnen de operationele commando's het genderperspectief moeten gaan toepassen.
- *Gender focal points* zullen de benodigde opleiding en training kunnen volgen. Zoveel als mogelijk wordt gebruik gemaakt van de bestaande opleidingen, zoals de e-learning modules van het *NATO Allied Command Transformation (ACT)* die als trainingspakket beschikbaar zijn gesteld.

2.4 Pijler II: Opleiden en trainen

De pijler *Opleiden en trainen* beoogt de verdere integratie van het genderperspectief met genderspecifieke opleidingen en aanpassing van de bestaande opleidingen binnen Defensie. Kennisontwikkeling en implementatie van opgedane kennis bij opleiding en training verbetert de operationele gereedheid. In het DAP 1325 worden de benodigde acties als volgt omschreven.

2.4.1 *Bestaande opleidingen aanpassen en uitbouwen door structureel in te zetten op kennisvergaring over gender.*

- Verschillende kennisinstituten van Defensie, waaronder de Centrale Organisatie Integriteit Defensie en de Faculteit Militaire Wetenschappen, hebben het onderwerp gender ondergebracht bij de vakken ethiek en leiderschap.
- In 2016 en 2017 worden deze onderwerpen binnen de kennisinstituten verder uitgebouwd.
- Defensie sluit zich aan bij de kennisontwikkeling van onder andere de NAVO en bijvoorbeeld het *Nordic Center for Gender in Military Operations NCGM* en het Roméo Dallaire Instituut.

2.4.2 *Het opstarten van 'train-de-trainer opleidingen', waarin trainers en docenten worden onderwezen hoe het genderperspectief toe te passen in hun opleidingen.*

- Het aanpassen en uitbouwen van bestaande opleidingen en trainingen moet plaatsvinden in 2017 en 2018.
- Het opstarten van train-de-trainer opleidingen zal in 2018 en 2019 worden uitgevoerd.
- Vanaf 2019 zullen docenten, instructeurs, scenarioschrijvers en observers, trainers en evaluators bekwaam zijn in het toepassen van een genderperspectief in de bestaande opleidingen en trainingen.

- De NAVO heeft veel trainingsmateriaal beschikbaar dat gebruikt kan worden, zoals de *NATO Gender Education and Training Package for nations*.
- Voor de invulling en het opzetten van train-de-trainer opleidingen zal Defensie extern samenwerken met onder andere expertisecentra, zoals het NCGM en het Roméo Dallaire Instituut.
- De VN-resolutie 1325 verzoekt landen nationale trainingsprogramma's uit te voeren ter voorbereiding van de militairen voor missies en operaties.

2.5 Pijler III: Personeel

De pijler *Personeel* is gericht op gender in operaties, maar moet in samenhang worden gezien met het 'Plan van aanpak Diversiteit en Inclusiviteit' (D&I), waarvoor de Hoofddirectie Personeel (HDP) verantwoordelijk is. Dit plan richt zich op het vergroten van diversiteit binnen Defensie, inclusief leiderschap, en op een inclusieve werkcultuur om zo de diversiteit van de medewerkers te benutten. Het werven van meer vrouwelijke militairen is daarin een aandachtspunt.

Van groot belang is, een veilige werkomgeving waarin mannen en vrouwen zich bewust zijn van hun eigen kwaliteiten en die van elkaar en deze op een zo effectief mogelijke wijze weten in te zetten. De inzet van ieders vaardigheden is essentieel om een genderperspectief uit te kunnen dragen. Het DAP 1325 en het plan van aanpak D&I hebben een verbonden focus in relatie tot de resolutie 1325 en vullen elkaar aan.

3 Evaluatie van de doelstellingen

3.1 Inleiding

De interviews met de verschillende functionarissen binnen en buiten Defensie hebben veel informatie opgeleverd. De bevindingen die prominent naar voren kwamen in de gesprekken, zijn hieronder per pijler verwerkt. Dit geheel geeft een beeld van de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt en welke factoren daarop van invloed waren.

3.2 Overkoepelende bevindingen

Als algemene tekortkoming noemen de meeste geïnterviewden dat de doelen in het DAP 1325 niet helder zijn geformuleerd of afgebakend. Zodoende konden verschillende acties niet voortvarend of eenduidig worden uitgevoerd. Ook ontbrak een duidelijke verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling. Hierdoor was niet alleen onduidelijk *wat* er precies gedaan moest worden, maar ook door *wie* en op *welke manier*.

In aansluiting op het DAP 1325 is er een concept Defensie Implementatieplan (DIP) opgesteld, maar dit heeft uiteindelijk geen effect gehad op de werkelijke implementatie. Het DIP is ook nooit officieel goedgekeurd.

Wat de implementatie van het DAP 1325 ook hinderde was dat 'gender' als onderwerp volgens de geïnterviewden nog altijd veel last heeft van onbegrip en vooroordelen.

3.3 Pijler I: Institutionaliseren

3.3.1 *Het aanstellen van een gender adviseur CDS*

Het is niet gelukt om voor het einde van de looptijd van het DAP 1325 een genderadviseur aan te stellen. Het gehele proces rondom de aanstelling verliep moeizaam. Geïnteresseerde gebrevetteerde kandidaten werden door hun operationeel commando niet gesteund in hun keuze voor deze functie. Anderen waren niet beschikbaar of voor elders voorbestemd. Duidelijk is dat benoeming en invulling onvoldoende urgent werd gevonden. Sinds maart 2020 is er een genderadviseur aangesteld.

Er is bewust gekozen om de genderadviseur functioneel te laten vallen onder de PCDS en bij de Directie Operaties te positioneren, in het 'operationele domein' van Defensie. De genderadviseur is verantwoordelijk voor het coördineren van de uitvoering van het Defensie Actieplan 1325 en de PCDS levert het mandaat uit naam van de CDS. Daarmee is de genderadviseur sterk gepositioneerd binnen de defensieorganisatie, hetgeen zal bijdragen aan de slagkracht.

De genderadviseur zal als het centrale punt dienen, voor wat betreft specifieke vakkennis op gebied van gender en ook optreden als vraagbaak voor de collega's binnen de defensieonderdelen.

Het feit dat de genderadviseur niet tijdig was aangesteld, betekende niet dat er binnen Defensie niets gebeurde. Er is in 2016 bij de DOPS een 'Projectgroep Gender' ingesteld (niet te verwarren met de later genoemde beoogde

programmagroep). Het plan was dat deze groep zou bestaan uit meerdere medewerkers. Er werden twee part-time gender adviseurs geplaatst onder de DOPS/HJ9 (reservisten, elk 0,5 FTE), die zich hard inspanden voor de uitvoering van het DAP 1325. Ook zij hadden direct toegang tot de PCDS en werden zij formeel aangemerkt als kennisautoriteit bij Defensie. Dit bleek echter niet voldoende te zijn om grote stappen voorwaarts te kunnen maken. Door de ophanging bij de DOPS/J9 waren zij minder zichtbaar voor de rest van de organisatie, mistten zij een gedegen aansturing en dienden zij veel tijd te besteden aan het schrijven van fiches en nota's.

3.3.2 Het instellen van een regiecommissie

De regiecommissie is in het leven geroepen om het belang van gender door de top van Defensie uit te dragen en te borgen, en om de genderadviseur mandaat te geven. Daarmee is de regiecommissie verantwoordelijk voor de sturing, monitoring en de evaluatie van de pijlers van DAP 1325: *Institutionaliseren, Opleiden & trainen* en *Personeel*.

De regiecommissie zou in 2016 worden ingesteld en halfjaarlijks samenkomen. Dit heeft echter vertraging opgelopen en de regiecommissie is uiteindelijk in oktober 2019 ingesteld en voor het eerst bijeen gekomen. De volgende bijeenkomst van de regiecommissie was voorzien in het voorjaar van 2020, maar is uitgesteld vanwege de COVID-19. Tijdens de volgende bijeenkomst zal de evaluatie van het DAP 1325 worden besproken. Door de samenstelling van de regiecommissie is betrokkenheid vanuit de gehele organisatie geborgd en keert gender regelmatig terug op verschillende agenda's, zowel op nationaal- als internationaal niveau.

De regiecommissie DAP 1325 is als volgt samengesteld.

Plv Commandant der Strijdkrachten (PCDS)	Voorzitter
Hoofddirecteur Personeel (HDP)	Personeelsbeleid / Diversiteit & Inclusiviteit
Hoofddirecteur Financiën & Control (HDFC)	Budget
Directeur Beleid (DGB)	Beleid
Directeur Bestuursondersteuning Bestuursstaf (DBO BS)	Advisering bij behoeftestelling t.a.v DAP 1325
Directeur Operaties (DOPS)	Operationele belangen i.h.k.v. DAP 1325
Directeur Aanstellen Operationele Gereedheid (DAOG)	Operationele belangen t.a.v gereedstelling i.h.k.v. DAP 1325
Directie Communicatie (DCO)	In- en externe communicatie t.a.v. DAP 1325
Genderadviseur – Programma directeur (GENAD)	Rapportage aan regiecommissie DAP 1325 over voortgang en afwijkingen
Program Management Officer - Secretaris (PMO)	Vorbereiden, plannen, agenda en notuleren (vastleggen actiepunten en besluiten)

De PCDS heeft in zijn rol als voorzitter van de regiecommissie en als eindverantwoordelijke voor het DAP 1325 veel aandacht voor het onderwerp. Dat

blijkt ook onder andere uit het feit dat hij namens de CDS deelneemt aan het internationale *Women, Peace & Security (WPS) Chief of Defense Network*, waarvan de leden beurtelings een internationale WPS-conferentie organiseren. Australië zou deze conferentie in 2020 organiseren, maar vanwege COVID-19 is dit uitgesteld naar 2021. Defensie had aangeboden om de organisatie in 2021 op haar te nemen, maar zal dit waarschijnlijk doorschuiven naar 2022.

3.3.3 Het instellen van een programmagroep

In de instellingsbeschikking van de regiecommissie (oktober, 2019) staat ook dat de regiecommissie aanvullend zal worden geadviseerd door een programmagroep, die tweewekelijks bijeenkomt. De programmagroep DAP 1325 neemt besluiten over verbetermaatregelen bij afwijkingen en escaleert naar de regiecommissie als er niet conform de uitgangspunten van het DAP 1325 wordt gehandeld. De programmadirecteur is bevoegd om, na overleg, (externe) overige adviseurs en deskundigen de vergaderingen van de regiecommissie te laten bijwonen⁹.

De programmagroep DAP 1325 is als volgt voorzien.

Programmadirecteur/Voorzitter	Programma management
Programma-adviseur	Ondersteunen en adviseren van programmadirecteur.
Projectleiders	Rapporteren aan programmadirecteur waar nodig.
PMO/Secretaris	Vorbereiden, plannen, agenda en notuleren overleg.
IV-ICT specialist	Bijzonderheden t.a.v. IV-ICT ondersteuning van de projecten
Communicatieadviseur	Bijzonderheden t.a.v. communicatie m.b.t. DAP 1325

De programmagroep DAP 1325 bestaat echter als zodanig niet.

3.3.4 Het aanstellen van gender focal points

In 2017 zouden *gender focal points* worden aangesteld. Dit heeft echter nog niet plaatsgevonden. De reden hiervoor is dat de twee part-time gender adviseurs niet zijn toegekomen om hieraan te werken.

Het ontbreekt nog aan een defensiebrede structuur van *gender focal points* en sturing van 'bovenaf' op dit onderwerp. Daardoor is er nog niet veel resultaat bereikt als het gaat om de stimulerende rol die de *gender focal points* zouden moeten vervullen om het genderperspectief toe te passen.

Echter, het wil niet zeggen dat er helemaal geen kennis en *gender awareness* is bij Defensie. Diverse defensieonderdelen beschikken over functionarissen die diversiteit & inclusiviteit in hun takenpakket hebben. Deze functionarissen werken binnen hun onderdeel aan dit thema en komen periodiek bij elkaar in het Diversiteitsoverleg Defensie.

Daarnaast is er bij Defensie betrekkelijk veel gender expertise aanwezig door het jarenlang uitzenden van genderadviseurs naar missies en het deelnemen aan

⁹ Bron: Instellingsbeschikking Regiecommissie Defensie, oktober 2019

internationale cursussen.¹⁰ De expertise is echter verspreid over de onderdelen en eenheden.¹¹

Door het ontbreken van *gender focal points* zijn er nog geen trainingen aangeboden voor deze functionarissen. Wel is er een aanvraag gedaan bij het NCGM om *gender focal point* trainingen te organiseren in Nederland. Een eerste training zou in 2019 plaatsvinden, maar is door het ontbreken van *gender focal points* uitgesteld naar 2020. Als gevolg van COVID-19 is deze training nu uitgesteld naar 2021.

3.4 Pijler II: Opleiden en trainen

Er zijn nauwelijks vorderingen gemaakt ten aanzien van het aanpassen en uitbouwen van bestaande opleidingen en trainingen, om zodoende het het genderperspectief en de kennis hier van te integreren en te vergroten. Ook hier was sprake van gebrek aan personele capaciteit om hieraan sturing en uitvoering te geven. Sinds oktober 2019 is een functionaris bij DOPS/Gender aangesteld met als opdracht om dit doel verder uit te werken. Ook is in de Missie Gerichte Opleiding (MGO), die alle militairen verplicht volgen voordat ze worden uitgezonden, 'gender' als onderwerp opgenomen. Dit draagt bij aan de vergroting van het genderbewustzijn van de militairen die in missies aan de slag gaan.

Nederland is lid van de *Steering Committee* van het NCGM en heeft een Nederlandse gender expert gedetacheerd bij dit NATO Gender trainingsinstituut. Defensie werkt nauw samen met het NCGM en maakt veel gebruik van de opleidingen die het NCGM aanbiedt. Zo worden Nederlandse genderadviseurs in voorbereiding op hun taak in de missie bij het NCGM getraind. Ook hebben er in de periode 2016-2019 twee functionarissen uit de Defensietop, in de rang van vlag- en opperofficier, deelgenomen aan korte gender seminars bij het NCGM.

Er heeft tweemaal een '*Gender Training of Trainers*' cursus (GTotT) van het NCGM in Nederland plaatsgevonden, in 2018 en 2019. Voor de coördinatie van deze trainingen is er in 2019 een reservist ingezet (0,8 FTE). Het bleek lastig te zijn de juiste mensen in de training te krijgen en deelnemers gaven aan vaak een gebrek aan steun te vinden binnen hun werkomgeving voor het onderwerp 'gender'. Dit punt is echter opgepakt, en voor de volgende editie van de GTotT zal onder andere op een andere wijze de deelnemers worden geworven.

Er zijn bij het NCGM voor de komende jaren GtoT-cursussen aangevraagd, die in Nederland kunnen plaatsvinden en waar onderwijsontwikkelaars en instructeurs worden getraind in het integreren van 'gender' in opleidingen en trainingen.

De NATO *Gender Education and Training Package for nations* is nog niet geïmplementeerd bij Defensie, maar is wel meegenomen in de lijst van mogelijke opleidingen die Defensie wil gaan aanbieden om het genderbewustzijn te vergoten onder het defensiepersoneel.

¹⁰ Een behoorlijk aantal defensiemedewerkers heeft deelgenomen aan de gender cursus *A comprehensive approach to gender in operations*, die Nederland samen met Spanje tweemaal per jaar organiseert onder de vlag van het *European Security and Defence College*.

¹¹ Vaak zijn deze betreffende functionarissen, zoals de voormalige genderadviseurs in missies, binnen hun onderdeel wel bekend als gender expert. Zij worden regelmatig over het onderwerp geraadpleegd of zij nemen zelf het initiatief om het onderwerp bij gelegenheid aan de orde te stellen.

3.5 Pijler III: Personeel

Hoewel er vooraf aan de doelen van deze pijler geen criteria zijn gesteld, noch sprake was van een plan tot concrete uitwerking, wijst de praktijk uit dat de samenwerking tussen DOPS/Gender en HDP/Diversiteit & Inclusiviteit actief wordt gezocht bij vraagstukken die beiden aangaan.

Waar het gaat om werving van meer vrouwen voor Defensie zijn er in de afgelopen jaren veel inspanningen verricht om de instroom van vrouwen te verhogen. Zo heeft de afdeling Werving en Selectie van het Dienstencentrum Personeelslogistiek in 2018 een speciale wervingscampagne voor vrouwen gelanceerd met het doel meer vrouwen te kunnen bereiken. Het directe effect hiervan is zeer lastig te meten, maar het laat wel zien dat er actief gewerkt wordt aan de doelstelling de instroom van vrouwen te verhogen. Het huidige percentage militaire vrouwen binnen Defensie schommelt rond de 10 procent en van het burgerpersoneel is circa 25 procent vrouw.

3.6 Subconclusie

Een van de belangrijkste gevolgen van het niet behalen van de doelstellingen is dat het genderbewustzijn onder het defensiepersoneel over het algemeen niet voldoende is. Het merendeel van het defensiepersoneel weet niet hoe het genderperspectief toe te passen en ziet daar volgens de meeste geïnterviewden ook niet het belang van in.

Wanneer het genderperspectief ontbreekt in hoe je denkt, zaken waarneemt en handelt, dan heeft dit zijn weerslag op het plannen, uitvoeren en evalueren van de operaties en activiteiten. Dit is bijvoorbeeld ook terug te zien in de wijze waarop er wordt gerapporteerd over missies en operaties, waar genderaspecten vaak ontbreken. Hooguit worden gender-gerelateerde begrippen gebruikt als 'containerbegrip', waarbij dus geen sprake is van de toepassing van het genderperspectief zoals die door het DAP 1325 wordt beoogd.

4 Visie van de externe partners ten aanzien van de implementatie van het DAP 1325

4.1 Inleiding

Het DAP 1325 is voornamelijk een intern Defensie gerichte vertaalslag van de doelstellingen uit resolutie 1325 en van het NAP 1325 III. Het DAP 1325 kan echter in perspectief worden geplaatst door de blik te verruimen van intern naar extern. Externe visies op het werk van Defensie op dit gebied kan helpen kritisch te zijn op het DAP 1325. Ook kan de kijk van externe partners van toegevoegde waarde zijn voor het ontwikkelen van een vervolg op het huidige actieplan. Om deze redenen zijn er gesprekken gevoerd met externe partners van Defensie die een link hebben met het DAP 1325.

4.2 Uitblijven van resultaten

De externe partners van Defensie, met wie wordt samengewerkt ten aanzien van het DAP 1325, prijzen het feit dat er een Defensie Actieplan 1325 is. Echter, over de uitvoering ervan zijn de meeste geïnterviewden minder positief, maar blijkt tevens dat zij dezelfde zaken opmerken als de geïnterviewden van binnen Defensie. Zo vinden zij dat er te weinig resultaten zijn geboekt op de implementatie van het DAP 1325.

4.3 Onvoldoende capaciteit en regievoering

Volgens hen zijn de oorzaken onder andere de beperkte personele capaciteit, veel wisseling van personeel, gebrek aan draagvlak bij Defensie en gebrek aan regievoering.

Voor de extern geïnterviewden was het niet duidelijk wie er eigenaarschap had over het DAP 1325. De defensie functionarissen die waren aangesteld om uitvoering te geven aan het DAP 1325, bezaten onvoldoende kennis van hun eigen organisatie om voldoende te bereiken. De samenwerking was om al deze redenen vaak niet optimaal. De inzet werd positief beoordeeld op de intrinsieke motivatie van de individuen, maar betrokkenen vinden dat 'gender' een vanzelfsprekend onderdeel van ieders werk zou moeten zijn.

De *Tone at the top* wordt wisselend beoordeeld. Enerzijds wordt gesteld dat op hoog niveau binnen Defensie voldoende wordt ingezien wat het belang van 'gender' is. Anderzijds wordt ook gesteld dat er op dit niveau te weinig 'wil' wordt getoond wanneer er echt stappen gezet moeten worden. De actiebereidheid op dit onderwerp wordt als laag beoordeeld en echte prioritering ontbreekt. Gesteld wordt ook dat er onvoldoende wordt ingezien welke investering van tijd en (financiële) middelen er nodig is om het DAP 1325 werkelijk tot een succes te maken.

4.4 Cultuur

De externe partners geven ook aan dat er een cultuuromslag nodig is binnen Defensie. Het besef dat gender belangrijk is in ieders werk en dat het vanzelfsprekend zou moeten zijn voor iedereen om zich hiermee bezig te houden, is nog niet doorgedrongen in de cultuur binnen Defensie. Daarvoor moeten taboes

worden doorbroken. Gender staat nu nog te vaak te boek als een onaantrekkelijk en lastig onderwerp. Het wordt door veel mensen niet begrepen en gooit vaker deuren dicht dan dat het deuren opent. De culturele barrière die nu wordt geconstateerd uit zich in onbegrip, onvoldoende prioritering, beperkte financiële middelen en een gebrek aan capaciteit.

Als positief punt wordt genoemd dat nu alle onderdelen binnen Defensie zijn opengesteld voor vrouwen, zoals het Korps Mariniers in 2017 en de Onderzeedienst in 2020.

4.5 Goede internationale naam

Tot slot geven de externe partners aan dat Defensie internationaal gezien een goede naam heeft op het gebied van gender integratie. Nederland heeft in internationale missies altijd het belang van gender onderstreept, levert gender adviseurs in NAVO- en VN missies en verzorgt samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken in partnerschap met de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken van Spanje al sinds 2011 de cursus *A comprehensive approach to gender in operations*.

Ook heeft Nederland zich aangesloten bij het Canadese ELSIE initiatief dat erop is gericht meer vrouwen aan vredesmissies te laten deelnemen. Daarmee maakt Nederland zich goed zichtbaar op het gebied van '1325'.

5 Implementatie van VN-Resolutie 1325 bij andere NAVO bondgenoten

Nederland is actief lid van de NATO *Committee on Gender Perspectives* (NCGP): een adviesorgaan in het kader van gender integratie voor het NAVO leiderschap en de lidstaten. De NCGP organiseert jaarlijks een bijeenkomst in Brussel voor vertegenwoordigers van de lidstaten en partnerlanden waar gesproken wordt over de voortgang van de implementatie van VN-resolutie 1325 binnen NAVO landen en hun partners. Vanuit Defensie nemen jaarlijks twee officieren deel aan deze vergadering. Sinds 2020 vervult Nederland het voorzitterschap van het NCGP voor een termijn van twee jaar en laat daarmee ook de actieve betrokkenheid bij het thema sterk zien.

De NCGP stuurt jaarlijks een vragenlijst uit aan NAVO landen en hun partners, waarin wordt gevraagd naar de stand van zaken rondom de implementatie van 1325 in de desbetreffende krijgsmachten. De laatste rapportage over 2018 geeft aan dat de volgende landen genderadviseurs hebben aangesteld in hun krijgsmacht/Ministerie van Defensie: België, Canada, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Luxemburg, Montenegro, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje, Australië, Ierland, Nieuw-Zeeland en Zweden. De meeste van deze genderadviseurs hebben de *Gender advisor course* gevolgd bij het NCGM. Een aantal van deze landen heeft ook een *gender focal point*-structuur. Voor wat betreft opleiding en training op gebied van 'gender', maakt een groot deel van bovengenoemde landen gebruik van de *NATO Education & Training Package for nations* om het genderbewustzijn te vergroten binnen hun nationale krijgsmachten.¹²

Conclusie is dat er grote verschillen zijn tussen de diverse landen in de mate van en de wijze waarop zij gender integreren in hun krijgsmachten. Nederland komt in vergelijking met andere landen nog altijd goed voor de dag en staat vaak in het rijtje voorbeeldlanden als het gaat om inspanningen op ten aanzien van de implementatie van VN-resolutie 1325.

¹² De rapportage geeft een redelijk beeld waar NAVO landen en hun partners staan als het gaat om gender integratie. Wel dient opgemerkt te worden dat de rapportage niet volledig representatief is omdat niet alle landen elk jaar rapporteren. (Bron: *NATO Summary of the National Reports, 2018.*)

6 Conclusie

6.1 Inleiding

Het overkoepelende doel van het Defensie Actieplan 1325 is het integreren van het genderperspectief in alle lagen van de defensieorganisatie. De inzet van Defensie zal hierdoor verder verbeteren zo wordt gesteld in het plan. Op basis van de drie pijlers *Institutionaliseren*, *Opleiden en trainen* en *Personeel* zou verdere integratie van een genderperspectief in de defensieorganisatie en in planning, uitvoering en evaluaties van missies en operaties worden verkregen. De vraag is in hoeverre is dit bereikt?

6.2 De pijlers

In het kader van de pijler Institutionaliseren is er gedurende de looptijd (2016-2019) van het DAP geen genderadviseur aangesteld en de regiecommissie pas tegen het einde ervan geïnstalleerd. Er zijn ook geen *gender focal points* in de organisatie die het onderwerp kunnen aanjagen binnen hun eigen onderdeel. Daar waar het gaat om de pijler Personeel zijn er niet veel concrete resultaten te benoemen. De samenwerking met de Hooddirectie Personeel/ Diversiteit & Inclusiviteit was goed, maar daar had nog meer kunnen worden uitgehaald.

Opleidingen en trainingen zijn nog niet omgebouwd naar trainingen met een geïntegreerd genderperspectief en daardoor zijn de meeste militairen bij Defensie niet voldoende genderbewust. Een pluspunt is wel de goede samenwerking met het NCGM op het gebied van gender opleidingen, waar Defensie de laatste jaren dankbaar gebruik van heeft gemaakt voor het opleiden van de gender adviseurs die worden uitgezonden.

Het is onduidelijk welk effect de inzet op de pijler *Personeel* in samenwerking met Diversiteit en Inclusiviteit, zoals gesteld in het DAP, tot nu toe heeft. Het DAP 1325 implementatieproces kan dan ook als traag en moeizaam worden geduid.

6.3 Eindconclusie

Geconcludeerd kan worden dat de doelstellingen in het DAP 1325 zijn niet of slechts ten dele gerealiseerd. Kort gezegd komt het neer op een gebrek aan draagvlak, sturing, concrete acties, duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en daarnaast aan een gebrek aan onvoldoende continuïteit, personele capaciteit en financiële middelen. Gender wordt nog te veel gezien als iets marginaals. De voortgang van Defensie op dit gebied is nog teveel afhankelijk van mensen die zich vanwege hun intrinsieke motivatie hard maken voor dit onderwerp.

De 'tone at the top' verdient bijstelling. De Defensieleiding en met name de PCDS heeft 'gender' wel op het netvlies staan, maar er is behoefte aan meer 'daden'. 'Gender' en '1325' worden wel regelmatig genoemd door de 'top', maar de uitvoering blijft achter. Gesteld kan worden dat van onderaf onvoldoende duidelijk is gemaakt aan de leiding wat nodig was, en vanuit de leiding te weinig daadkrachtige stappen zijn gezet.

Positief is dat door het vaststellen van een eigen, intern actieplan op '1325', Defensie een voorbeeldfunctie heeft voor andere ondertekenaars van het Nationaal Actieplan 1325. Daarmee creëert Defensie een positief beeld naar de buitenwereld, zowel nationaal als internationaal.

Nederland scoort internationaal goed op '1325'. Het feit dat Nederland genderadviseurs levert voor missies, gendercursussen organiseert en vaak zijn vinger opsteekt als het gaat om actieve bijdrage aan netwerken en initiatieven, zoals het 'Women, Peace & Security CHOD Network', de 'NATO Committee on Gender Perspectives' en het Canadese 'ELSIE-initiatief', draagt ook bij aan het positieve imago dat Nederland heeft ten aanzien van inspanningen gericht op de implementatie van VN-resolutie 1325. Ook al behoorde dat niet tot de directe doelstellingen van het DAP 1325, is het toch benoemenswaardig.

Samenvattend is het dus nodig dat de betekenis en het belang van 'gender' binnen alle lagen van Defensie duidelijk wordt. Er moet bereidheid worden getoond 'top-down' en 'bottom-up' om nu werkelijk actie te ondernemen, meer draagvlak te creëren én te werken aan een cultuuromslag. Het DAP 1325 zal meer prioriteit moeten krijgen om te bereiken dat door het breed toepassen van het gender perspectief de effectiviteit van de operaties wordt verhoogd én om te voldoen aan internationale afspraken. Het lijkt verstandig om het plan te herzien en daarbij te voorzien in passende middelen en personele capaciteit. Daarmee lijkt een succesvoller vervolg aan het huidige actieplan te kunnen worden gegeven.

7 Een blik vooruit: vervolgstappen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt alvast een blik geworpen op de toekomst ten aanzien van de vervolgstappen die genomen kunnen worden om het overkoepelende doel van het DAP 1325 te kunnen bereiken. Op basis van de bevindingen uit dit rapport, zal worden voorgesteld om het huidige DAP 1325 te herzien. Het is duidelijk dat dit nieuwe plan concreter moet zijn met realistische doelstellingen en acties, gekoppeld aan een tijdspad en verantwoordelijken. Het nieuwe DAP 1325 zal ook moeten aansluiten op het nieuwe NAP dat thans (2020) wordt geschreven en waarbij Defensie nauw is betrokken.

7.2 Voorgestelde vervolgstappen

1. Het herformuleren van de gestelde doelen in het DAP 1325 in concretere, realistische doelen en actiepunten met daaraan gekoppeld verantwoordelijken en tijdspaden. Deze kunnen worden opgenomen in een tweede editie van het DAP 1325, dat aansluit op het vierde NAP 1325 dat in 2020 wordt ontwikkeld, en dat wordt bekrachtigd door de regiecommissie.
2. Het grondig analyseren van de benodigde extra personele capaciteit en financiële middelen voor de uitvoering van het tweede DAP 1325 en dit vervolgens ter beschikking te stellen.
3. Het instellen van een op zichzelfstaande sectie 'Gender' binnen de Directie Operaties waarover de genderadviseur CDS de leiding heeft en optreedt als centrale coördinator op gebied van 'gender' binnen Defensie. De genderadviseur CDS is daarmee ook verantwoordelijk voor het opstellen en coördinatie van de uitvoering van het nieuwe DAP 1325.
4. Het duidelijk communiceren door de Defensietop naar de rest van de defensieorganisatie dat het integreren van 'gender' geen vrijblijvende keuze is, maar een internationaal vastgelegde verplichting en een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Daarbij dient te worden benadrukt dat gender integratie in de planning, uitvoering en evaluaties van missies en operaties zal bijdragen aan een verhoogde effectiviteit van de operaties.
5. Het intensiveren van de samenwerking tussen HDP/D&I en de genderadviseur, teneinde elkaar te versterken in het bereiken van gezamenlijke doelen, zoals de cultuuromslag en het werven van meer vrouwen voor Defensie, het behoud van vrouwen en het bevorderen van doorstroom van vrouwen naar topposities.
6. Het agenderen en communiceren van het onderwerp 'gender' in samenhang met Diversiteit & Inclusiviteit en sociale veiligheid, vanuit een positief uitgangspunt, in alle overlegorganen. Dit zal moeten bijdragen aan het doorbreken van taboes en het inzetten van een cultuuromslag, teneinde een organisatie te zijn waar iedereen zich thuis voelt en tot zijn recht kan komen.

7. Het instellen van een defensiebrede structuur van *gender focal points*. Deze *gender focal points* zullen worden opgeleid door zorg van de genderadviseur CDS, met behulp van het NCGM.
8. Het ontwikkelen van nieuw plan ten aanzien van de integratie van 'gender' in de opleidingen en trainingen van Defensie.
9. Het intensiveren van de samenwerking met externe partners, onder andere van het NAP 1325-netwerk om zodoende meer gebruik te maken van elkaars kennis en ervaring op gebied van gender integratie.