

Oordeel onafhankelijk deskundige bij Periodieke Rapportage Emancipatiebeleid 2018-2025

Dr. Maria Vliek

5 augustus 2025

Vooraf

Deze periodieke rapportage is uitgevoerd voor begrotingsartikel 25 (Directie Emancipatie) voor de periode 2018-2025, door AEF in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap conform de RPE 2022. Volgens de RPE (art. 4 lid 6) dient een onafhankelijk deskundige een beoordeling te geven op de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek. Bij deze bied ik u mijn oordeel aan.

In de zomer van 2024 ben ik als senior adviseur beleidsevaluatie bij het Sociaal en Cultureel Planbureau benaderd om op te treden als onafhankelijk deskundige voor deze periodieke rapportage. Per 1 april 2025 ben ik elders werkzaam. Ik schrijf deze aanbeveling derhalve op persoonlijke titel.

Procedure

Aan het begin van het onderzoek heb ik de invulling van de beoordelingscriteria (validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid) naar de beleidsdirectie en de opdrachtnemer gecommuniceerd. Gedurende het gehele traject, van het startgesprek in november 2024 tot de oplevering van het eindrapport in de zomer van 2025, vonden er regelmatig online bijeenkomsten van de begeleidingscommissie plaats, waarvan de leden op verschillende concept deelproducten (Plan van Aanpak, de gereconstrueerde beleidstheorieën, de evaluatie en de conclusies en aanbevelingen, en het eindrapport) gedetailleerd commentaar hebben kunnen leveren. Deze begeleidingscommissie bestond uit leden van de directie Emancipatie, leden van de directie Kennis en Strategie van OCW, leden van de directie Financiële-Economische Zaken van OCW, het ministerie van Financiën (IRF) en mijzelf. Ook was er tijdens deze sessies altijd een goede vertegenwoordiging van het onderzoeksteam aanwezig. Ik heb altijd ruime gelegenheid gevoeld om mijn feedback te kunnen geven. Ook hebben de onderzoekers in mijn ogen altijd hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid geborgd, door hun keuzes goed beargumenteerd en transparant te communiceren.

Validiteit

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van een synthesestudie van monitors, evaluatie en andere onderzoeken die waren gedaan met betrekking tot het emancipatiebeleid. Om de doeltreffendheid en doelmatigheid in kaart te brengen, hebben de onderzoekers de beleidstheorie gereconstrueerd, eerst overkoepelend, en deze vervolgens uitgesplitst naar de zes thema's: Veiligheid, Arbeid, Onderwijs & Media, Gelijke behandeling, Zorg, en Internationaal beleid en Caribisch Nederland. Er zijn verschillende interviews gehouden met de beleidsmedewerkers, die een belangrijke meerwaarde vormen voor de validiteit en bruikbaarheid van de beleidstheorie. Inzicht in de aannames over de werking van de instrumenten en waartoe deze zouden bijdragen, is cruciaal voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid – en de uiteindelijke verantwoording van beleid.

Het emancipatiebeleid is diffuus en beslaat vele terreinen. Emancipatie is dan ook een beoogd maatschappelijk proces dat gefaciliteerd of aangemoedigd (of juist ontmoedigd) kan worden. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op dit proces en hebben daarbij hun weerslag op de werking van het emancipatiebeleid en het al dan niet behalen van de doelstellingen. Hoewel de beleidstheorie inzicht biedt in de beoogde werking, zou de evaluatie alsnog aanlopen tegen de vraag hoe en in welke mate de inzet geleid heeft tot de uitkomsten, gezien de uiteenlopende contexten en ontwikkelingen op dit gebied die ook van invloed zijn. De door de onderzoekers uitgevoerde

trendanalyse is hierbij dan ook van absolute meerwaarde. Deze biedt namelijk inzicht in hoe het beleid van de directie Emancipatie is geplaatst in een bewegend (internationaal) veld van demografische, economische, sociale, technologische, ecologische en politieke (DESTEP) ontwikkelingen. Hiermee analyseren de onderzoekers hoe deze factoren ingrijpen op de beleidstheorie (en daarmee mogelijk de effectiviteit van beleid) en kan vooruit worden gekeken naar de toekomstige inzet van beleidsinstrumenten.

Voor de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid inventariseerden de onderzoekers de bestaande bronnen, in samenspraak met de beleidsdirectie. Hierbij liepen de onderzoekers tegen een uitdaging aan: er was (zeer) beperkt data beschikbaar om de behaalde prestaties of uitkomsten van het beleid in kaart te brengen. De bronnen die wel beschikbaar waren, gaven daarbij niet zozeer inzicht in de doeltreffendheid of doelmatigheid van het beleid, dan wel op (te) kleine subonderdelen van bijvoorbeeld een deel van het subsidiebeleid. Om toch betekenisvolle uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid hebben de onderzoekers twee oplossingen geboden.

Ten eerste hebben ze een literatuurscan gedaan van wetenschappelijke inzichten over de werking van verschillende beleidsinstrumenten op de zes thema's. Hiermee hebben ze gedegen inzicht kunnen bieden in de aannemelijke werking van het gevoerde beleid. Ten tweede hebben ze een aanvullende alternatieve (meer kwalitatieve) beoordeling gehanteerd voor de doeltreffendheid, namelijk het theoretische model van beleidssucces ontwikkeld door Paul 't Hart en Mallory Compton. Deze biedt inzicht in Programmatisch succes, Procedureel succes, Politiek succes en Duurzaam succes van beleid. In het geval van het emancipatiebeleid, wat zich onder andere kenmerkt door de lange termijn doelstellingen, het voornamelijk inzetten van 'zachte' beleidsinstrumenten, de beperkte uitvoeringsbevoegdheid en afhankelijkheid van maatschappelijke partners, is dit een waardevolle toevoeging.

De combinatie van de reconstructie van de beleidstheorieën, de trendanalyse, documentstudie, literatuurscan, de aanvullende beoordeling op doeltreffendheid en de beoordeling op doelmatigheid inclusief scenario's, is wat nu voor u ligt in deze eindrapportage. Deze schetst een beeld van een complexe realiteit waar de onderzoekers oog hebben voor nuance. Zij geven aan dat niet over alle terreinen op dezelfde manier conclusies te trekken zijn. Hoewel de maatschappelijke ontwikkelingen in lijn zijn met de doelstellingen van beleid, is het moeilijk om de doeltreffendheid meetbaar en toerekenbaar te maken. Ze zijn open over mogelijke kennishiaten die ze in kaart brengen en weten dat de contextfactoren uit de trendanalyse van invloed zijn op de (toekomstige) werking van beleid, maar dat het soms lastig is in te schatten in welke mate en hoe. De onderzoekers zijn dan ook zorgvuldig in het formuleren van hun conclusies en aanbevelingen.

Betrouwbaarheid

Tijdens de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie waren de onderzoekers transparant over het onderzoeksproces en toonden waardering voor het inhoudelijke meedenken van de leden. Ook werden waar nodig vervolgbijeenkomsten belegd om eventuele feedback in kleiner gezelschap nader toe te lichten en stelden de onderzoekers verdiepende vragen om de deelproducten verder te kunnen brengen. Uiteindelijk is het de onderzoekers gelukt om alle (soms zeer gedetailleerde en fundamentele) feedback van de leden tijdig en naar tevredenheid te verwerken in de eindrapportage. De resultaten zijn navolgbaar en de methoden zijn transparant verantwoord.

Bruikbaarheid

De aanbevelingen zijn relatief processueel en de beleidstheorie zoals gereconstrueerd door de onderzoekers biedt dan ook waardevolle aanknopingspunten voor de toekomstige inrichting van het beleid. De aanbevelingen voor afwegingen omtrent besparingen bieden daarnaast een gedegen wetenschappelijke basis om gerichte inhoudelijke keuzes te maken wanneer nodig. De beleidsinzet vanuit de directie Emancipatie lijkt daarbij ook in belangrijke mate gesteund te worden door wetenschappelijke inzichten en dit kan behulpzaam blijken bij het maken van keuzes. Gezien de beperkt beschikbare data voor deze periodieke rapportage, zijn de aanbevelingen om de evaluatiebasis te versterken op prestaties en tussendoelen dan ook bruikbaar voor de toekomst.