



Ons kenmerk MY/ebb
Telefoon
E-mail

Datum 28 september 2018
Onderwerp Externe beoordeling beleidsdoorlichting

Algemeen

De Beleidsdoorlichting Emancipatie 2014-2018 (Artikel 25) is uitgevoerd door onderzoekers van Regioplan in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en beoordeeld door ondergetekende. Mijn opdracht was om een beoordeling te geven over de werkwijze (methodologische opzet) en de analyse (de inhoud) van de beleidsdoorlichting.

Procedure

In mijn rol als extern deskundige ben ik betrokken geweest bij het gehele traject van de beleidsdoorlichting, dat plaatsvond in een periode van december 2017 tot en met september 2018. Gedurende het traject gaven een klankbordgroep (bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van OCW, het ministerie van Financiën, de Audit Dienst Rijk, en later het Sociaal Cultureel Planbureau) en ik gedetailleerd commentaar op vijf tussenrapportages. Deze tussenrapportages en het commentaar werden tijdens een viertal bijeenkomsten van de klankbordgroep uitgebreid besproken met de onderzoekers. Deze procedure gaf voldoende gelegenheid om feedback te geven op de synthesestudie en indien nodig het onderzoeksproces bij te sturen. Het betrekken van leden van de klankbordgroep, in het bijzonder leden van de Audit Dienst Rijk die verantwoordelijk was voor de vorige beleidsdoorlichting emancipatie (2010-2014), zorgde daarnaast voor aanvullende en waardevolle input en feedback.

De onderzoekers van Regioplan hebben gedurende het proces hun (tussentijdse) bevindingen op heldere wijze gepresenteerd en waren ontvankelijk voor het commentaar van mij en de klankbordgroep. De feedback is adequaat verwerkt in daaropvolgende tussenrapportages en de eindrapportage. Het is de onderzoekers gelukt om in korte tijd een groot en complex beleidsveld te evalueren en de vaak talrijke en gedetailleerde feedback op hun (tussentijdse) bevindingen te verwerken. Dit proces verliep grotendeels voorspoedig en zonder vertraging.

Beoordeling

De beleidsdoorlichting is gebaseerd op de methode van realistische evaluatie. Kenmerkend aan de realistische evaluatie is een focus op de vraag hoe beleid en interventies zijn ingebed in een context van maatschappelijke en institutionele processen. De focus ligt niet op het vaststellen of beleid alleen in kwantitatieve termen 'werkt' (leidt A tot B), maar onder welke omstandigheden het beleid werkt, voor wie, en wanneer. Het ministerie van OCW heeft specifiek gekozen voor de realistische evaluatie om adequate uitspraken te kunnen doen over het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het emancipatiebeleid tussen 2014-2018.

Het uitvoeren van de realistische evaluatie voor deze synthesestudie werd bemoeilijkt door een drietal factoren. Ten eerste omvat emancipatiebeleid veel beleidsterreinen, die alle een grote variëteit aan projecten en interventies kennen, waardoor de beleidsdoorlichting veel informatie moest beslaan in een relatief korte periode. Daarnaast ligt aan het emancipatiebeleid (art. 25 van OCW) niet een algemene beleidstheorie ten grondslag. Voor het kunnen uitvoeren van de evaluatie moest deze door de onderzoekers – als onderdeel van de synthesestudie – geconstrueerd worden. Dit gold tevens voor de bestudeerde deelterreinen (zie hieronder). Tot slot beslaat het emancipatiebeleid twee verschillende groepen – vrouwen en lhbtj-personen. De gekozen opzet van de beleidsdoorlichting (realistische evaluatie) betekent dat rekening gehouden moet worden met een grote verscheidenheid aan contextfactoren die van invloed kunnen zijn op de emancipatie van deze beide groepen.



Voor de evaluatie was het dus noodzakelijk inzichtelijk te maken hoe het emancipatiebeleid zich heeft ontwikkeld in de periode 2014-2018, de algemene beleidstheorie te construeren en een analyse te maken van de beschikbare middelen in deze periode (hoofdstuk 2). Dit hoofdstuk vormde gelijk de afbakening van de synthesestudie en de te bestuderen thema's: arbeid, sociale veiligheid, gezondheid en onderwijs. De onderzoekers concluderen terecht dat het te pril is om de beleidsinzet op de overige emancipatiethema's (media, politiek, recht en leefvormen) te evalueren omdat deze pas op 1 januari 2017 als thema benoemd werden. Daarnaast is terecht gekozen om de relatief grote thema's arbeid en sociale veiligheid nader onder te verdelen: arbeid (economische zelfstandigheid van vrouwen en vrouwen aan de top) en sociale veiligheid (sociale veiligheid van vrouwen en sociale veiligheid en acceptatie lhbt).

Voor de synthesestudie hebben de onderzoekers een inventarisatie gemaakt van de aanwezige bronnen (o.a. beleidsdocumenten, projectrapportages en wetenschappelijke literatuur) en een beperkt aantal interviews gehouden met medewerkers van het ministerie OCW (DE), en stakeholders en experts uit het veld (zie bijlage 1 van de eindrapportage). De interviews vormen een belangrijke aanvulling op het overige onderzoeksmateriaal. Ze verschaffen inzicht in de vraag hoe het beleid geacht wordt te werken (mechanismes) en de verscheidenheid aan contextfactoren die medebepalen of deze mechanismes werken, voor welke groepen, en wanneer. Ook bieden de interviews informatie omtrent de vraag hoe het beleid in de toekomst efficiënter of effectiever kan worden vormgegeven. De onderzoekers tonen zich bewust van de beperkingen van het kleine aantal interviews dat gehouden is en benadrukken op meerdere momenten in de eindrapportage dat uitspraken gebaseerd op een of twee gesprekken voorzichtig dienen te worden geïnterpreteerd.

De synthesestudie en de aanvullende interviews vormen een goede basis voor een realistische doorlichting van het emancipatiebeleid. Hoewel het trekken van conclusies over doelbereik, doelmatigheid, en doeltreffendheid soms belemmerd lijkt te worden door het ontbreken van kwantitatieve doelstellingen, biedt realistische evaluatie juist inzicht in *kwantitatieve* doelstellingen van het beleid. Zo laten de onderzoekers goed zien in het samenvattende hoofdstuk hoe de werkzame mechanismen van het algemeen emancipatiebeleid (vertaald naar beleidsmaatregelen en -instrumenten) wel of niet leiden tot het behalen van de algemene doelstelling. De onderzoekers geven duidelijk aan dat niet bij alle deeltherreinen geconcludeerd kan worden dat emancipatiebeleid doeltreffend of doelmatig is geweest. Belangrijke kanttekening daarbij is de grote reikwijdte van het emancipatiebeleid en de verschillende maatschappelijke, economische en culturele contextfactoren waarbinnen het emancipatiebeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Door de beperkingen van deze synthesestudie is niet altijd vast te stellen welke contextfactoren van invloed zijn op de doeltreffendheid van het beleid en hoe groot hun invloed is.

In hun conclusies geven de onderzoekers daarom terecht aan zich bewust te zijn van de noodzaak genuanceerde uitspraken te doen over het beleid. Deze nuance is ook terug te vinden in hun verbeter suggesties. Deze suggesties zijn voldoende onderbouwd en geven duidelijke aanknopingspunten voor de toekomstige ontwikkeling van het emancipatiebeleid.

Beoordeling

Afgaand op het proces, de werkwijze en de beschikbare middelen concludeer ik dat het onderzoek en de rapportage van Regioplan zeer adequaat zijn. De realistische evaluatie zoals uitgevoerd door Regioplan geeft een helder beeld van de complexiteit van dit beleidsterrein en legt bloot waar verder onderzoek en/of informatie noodzakelijk zijn om uitspraken te doen over doelbereik, doelmatigheid, en doeltreffendheid van het emancipatiebeleid.