Andersson Elffers Felix

Sturen op (on)gelijkheid

Periodieke rapportage emancipatiebeleid 2018-2025

/Andersson Elffers Felix

Datum

7 augustus 2025

Opdrachtgever

Ministerie van OCW

Onderzoeksteam

Janneke Bok
Sander Geurts
Maxime Dekkers
Alex Visser
Lynn Spengler
Jarit Lekanne

Wetenschappelijk expertteam

prof. dr. Marieke van den Brink (Radboud Universiteit)
prof. dr. Joop Schippers (Universiteit Utrecht)
dr. Marij Swinkels (Universiteit Utrecht)

Referentie

GO240

Foto's en illustraties

Openbaar

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht
telefoon +31 30 236 30 30
website www.aef.nl

/Andersson Elffers Felix

Periodieke Rapportage Emancipatiebeleid 2018-2025

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Artikel 25, 20.822 (€x1.000) (2024)

Het emancipatiebeleid bevordert gendergelijkheid, de acceptatie van seksuele- en genderdiversiteit, de sociale veiligheid van vrouwen en lhbtiq+ personen, en versterkt hun economische en maatschappelijke positie. Het beleid is hoofdzakelijk voorwaardenscheppend en streeft brede maatschappelijke doelen na via indirecte mechanismen zoals agendering, bewustwording en kennisdeling. Er zijn zes themagebieden: arbeid, onderwijs en media, zorg, veiligheid, gelijke behandeling, en internationaal beleid inclusief Caribisch Nederland. Gebruikte instrumenten: subsidies, beleidscommunicatie, wetgeving, en kennisontwikkeling.

Hoofdvragen en conclusies

Hoofdvragen

Wat is de doeltreffendheid van het emancipatiebeleid, en wat verklaart de doeltreffendheid van het beleid?

Wat is de doelmatigheid van het emancipatiebeleid, en wat verklaart dit?

Hoe kunnen de gestelde doelen, doeltreffendheid en doelmatigheid van het emancipatiebeleid worden verbeterd?

Conclusies

1. Het emancipatiebeleid heeft aannemelijk bijgedragen aan maatschappelijke verandering, maar de doeltreffendheid is beperkt meetbaar en toerekenbaar; op onderdelen is maatschappelijke vooruitgang zichtbaar, maar de emancipatie is bij lange na niet voltooid.
2. Emancipatiebeleid vraagt om een bredere kijk op succes dan alleen meetbare effecten.
3. De doelmatigheid van het emancipatiebeleid is moeilijk te beoordelen, maar inhoudelijk verdedigbaar.

Aanbevelingen

- Formuleer en gebruik een beleidstheorie voor sturing, prioritering en samenwerking, waardoor systematisch sturen op resultaten of effecten mogelijk wordt.
- Bouw een evaluatiehuis met tussendoelen dat past bij de aard en complexiteit van het emancipatiebeleid.

20%-besparingsvariant

- Vermijd de kaasschaaf
- Kies normatief en strategisch
- Wees zuinig op netwerken en maatschappelijke partners
- Verlies van infrastructuur is moeilijk te herstellen

20%-intensiveringsvariant

- Voorkom versnippering
- Versterk de alliantie- aanpak
- Zet in op aanvullende, bewezen kansrijke maatregelen

Samenvatting PR Emancipatiebeleid

Afbakening Periodieke rapportage

Beschrijving SEA Thema	Deze evaluatie valt onder het SEA-thema *Emancipatiebeleid*. Het beleid richt zich op het bevorderen van gendergelijkheid, de acceptatie van seksuele en genderdiversiteit, de sociale veiligheid van vrouwen en LHBTIQ+ personen, en het versterken van de economische en maatschappelijke positie van deze groepen. Binnen dit beleidsthema vallen ook maatregelen op het gebied van arbeidsparticipatie, veiligheid, zorg, onderwijs, en gelijke behandeling van Nederlanders binnen alle delen van het koninkrijk en binnen de internationale gremia waaraan de Nederlandse overheid zich committeert.
De periode die geëvalueerd wordt	De evaluatie betreft het emancipatiebeleid van de Rijksoverheid zoals vormgegeven en uitgevoerd in de periode 2018–2025. Het beleid is in deze periode vormgegeven aan de hand van twee opeenvolgende emancipatienota's: ▸ Emancipatienota 2018–2021, en ▸ Emancipatienota 2022–2025.
Publicatie vorige PR	"Beleidsdoorlichting emancipatiebeleid" (Regioplan, december 2018)
Hoofdvragen van de PR	**Hoofdvragen:** **1. Reconstructie beleidstheorie**: Wat is de beleidstheorie van het door het ministerie van OCW gevoerde emancipatiebeleid in de periode 2018-2025? **2. Doeltreffendheid**: 2.1 Wat is de doeltreffendheid van het emancipatiebeleid? 2.2 Wat verklaart de doeltreffendheid van het emancipatiebeleid? **3. Doelmatigheid**: 3.1 Wat is de doelmatigheid van het emancipatiebeleid? 3.2 Wat verklaart de doelmatigheid van het emancipatiebeleid? **4. Aanbevelingen**: Hoe kunnen de gestelde doelen, doeltreffendheid en doelmatigheid van het emancipatiebeleid worden verbeterd?
Begrotingsartikelen	De evaluatie beperkt zich tot het beleid zoals opgenomen in artikel 25 van de OCW-begroting.

Budgettaire tabel *(€x1.000)* [1;2]	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	€12.929	€12.540	€12.014	€14.057	€15.328	€19.953	€20.822	€21.777

Beleidstheorie

Het emancipatiebeleid zoals dat wordt uitgevoerd door de Directie Emancipatie (DE) is hoofdzakelijk 'voorwaardenscheppend' van aard. Het voorwaardenscheppende karakter betekent dat het beleid zich vooral richt op het creëren van gunstige omstandigheden en het stimuleren van maatschappelijke beweging, in plaats van directe gedragsverandering of harde regulering af te dwingen.

[1] De cijfermatige reeks in de budgettabel wijkt in enige mate af van de reconstructie van de uitgaven (zie hoofdstuk 6). Bij de reconstructie is gebruik gemaakt van een vierde uitgavencategorie, namelijk inzet buiten de Directie Emancipatie (indirecte financiering).
[2] De jaren 2018-2024 betreffen de gerealiseerde bedragen zoals opgenomen in de jaarverslagen van het ministerie van OCW. 2025 betreft het budget zoals opgenomen in de ontwerpbegroting.

De Directie Emancipatie doet dit op een breed scala aan thema's. Het gaat om de volgende zes thema's: veiligheid, arbeid, onderwijs en media, gelijke behandeling, zorg, en internationaal beleid en Caribisch Nederland. Deze thematische indeling helpt om richting te geven aan de beleidsinzet, maar er is sprake van onderlinge verwevenheid tussen de thema's en de thema's overlappen regelmatig in doelgroepen en beoogde effecten.

De Rijksoverheid zet uiteenlopende beleidsinstrumenten in om bij te dragen aan een inclusieve samenleving, waarin iedereen – ongeacht gender, sekse, seksuele oriëntatie of geslachtskenmerken – gelijke rechten, kansen en vrijheden geniet. Belangrijke instrumenten zijn:

- subsidies aan maatschappelijke allianties en projecten,
- inzet op kennisontwikkeling, monitoring en agendering,
- voorlichtingscampagnes en beleidscommunicatie,
- ondersteuning van wet- en regelgeving,
- en het leveren van expertise aan andere departementen.

Voor dit onderzoek hebben we in hoofdstuk 4 een centrale beleidstheorie en zes specifieke per thema gereconstrueerd. De reconstructie maakt zichtbaar dat de directie Emancipatie in belangrijke mate afhankelijk is van andere actoren – binnen en buiten de overheid – voor de realisatie van haar doelen. De afhankelijkheid zit daarbij niet alleen in de uitvoering door andere ministeries of partijen, maar ook in het feit dat de beleidsdoelen in wezen maatschappelijke doelen zijn: ze beogen bredere sociale en culturele veranderingen die alleen in samenwerking met andere overheden, maatschappelijke organisaties, werkgevers, professionals en burgers tot stand kunnen komen. De reconstructie van de beleidstheorie maakt ook duidelijk dat de meeste beleidsdoelen via indirecte mechanismen nagestreefd worden (zoals agendering en bewustwording), waarvan de werking in de praktijk zelden expliciet is geëvalueerd. Het lijkt niet haalbaar of wenselijk om elke individuele activiteit apart te evalueren, maar daarmee groeit het belang van het expliciteren van verwachte effecten, samenhang, en toetsen van de overkoepelende mechanismen. Hoewel de beleidstheorie logisch is opgebouwd, blijft zij in beleidsstukken vaak impliciet, wat het lastig maakt om systematisch te sturen op resultaten of effecten.

Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid

Conclusies	
Conclusie 1	**Het emancipatiebeleid heeft aannemelijk bijgedragen aan maatschappelijke verandering, maar de doeltreffendheid is beperkt meetbaar en toerekenbaar** In de evaluatieperiode is op meerdere thema's maatschappelijke vooruitgang zichtbaar, die in lijn ligt met de doelstellingen van het emancipatiebeleid. Daarentegen is de emancipatie bij lange na geen voltooid proces: ongelijkheid, uitsluiting en grensoverschrijdend gedrag blijven voorkomen, en verdere inzet is noodzakelijk om structurele gelijkheid te bereiken. Door het lange-termijnkarakter en de indirecte aard van emancipatiebeleid is de doeltreffendheid moeilijk meetbaar. Veel beleid richt zich op agendering, kennisdeling en samenwerking, waardoor harde effectmetingen ontbreken en causale verbanden lastig vast te stellen zijn. Ondanks het gebrek aan effectevaluaties blijkt uit literatuur dat de ingezette instrumenten grotendeels in lijn zijn met wat wetenschappelijk bekend is over effectieve interventies. Daarmee is het aannemelijk dat het beleid bijdraagt aan de beoogde maatschappelijke verandering. Op de verschillende thema's zijn aannemelijk doeltreffende instrumenten ingezet: *Veiligheid* ▸ Binnen dit thema is maatschappelijke en politieke aandacht voor grensoverschrijdend gedrag sterk gegroeid. Het emancipatiebeleid heeft hieraan bijgedragen door agendering, kennis-deling en

samenwerking met andere departementen. Tegelijkertijd zijn er zorgen over de toename van het aantal meldingen van geweld jegens LHBTIQ+ personen en gender gerelateerd geweld.

Arbeid en *onderwijs*

- Op deze thema's is de afgelopen jaren vooruitgang geboekt. Gezien de lange historie van zachte, cultuurgerichte inzet op deze onderwerpen lijkt het voor het bereiken van grotere doorbraken nodig om steviger, normatiever instrumentarium in te zetten, zoals wet- en regelgeving of afdwingbare afspraken. Voor het inzetten van dergelijke instrumenten is DE echter afhankelijk van politieke besluitvorming en samenwerking met andere departementen.

Gelijke behandeling

- Op dit thema heeft de directie gewerkt aan versterking van juridische bescherming van LHBTIQ+ personen. Vanuit de literatuur concluderen we dat de gelijke behandelingswetgeving in Nederland robuust is, maar op een aantal punten achterblijft op Europese vergelijkbare landen. De effectiviteit in de praktijk kan nog beter, onder andere door beperkte bekendheid van burgers met hun rechten, beperkte meldingsbereidheid en een terughoudende opstelling van toezichthoudende instanties.

Zorg

- Op het gebied van dit thema zijn belangrijke stappen gezet richting gendersensitieve zorg, met name door kennisontwikkeling en samenwerking met het ministerie van VWS. Structurele implementatie en monitoring staan echter nog in de kinderschoenen. Daarnaast blijven er uitdagingen bestaan op het gebied van zorg voor LHBTIQ+ personen, transgenderzorg, en zorg voor intersekse personen.

Caribisch Nederland en het internationaal beleid

- Ten aanzien van dit thema zijn stappen gezet op het gebied van kennisuitwisseling en beleidsontwikkeling. Door het prille karakter en de kleine inzet op dit thema is het echter lastig om uitspraken te doen over de effectiviteit van de ingezette maatregelen.

Conclusie 2	**Het bijzondere karakter van emancipatiebeleid vraagt een rijkere kijk op doeltreffendheid** De traditionele benadering van doeltreffendheid, gericht op meetbare effecten en directe causaliteit, sluit beperkt aan bij de aard van emancipatiebeleid. We adviseren het model van 't Hart en Compton te gebruiken om succes van beleid te kunnen beoordelen. Daarbij wordt het beleid beoordeeld op de volgende aspecten: **1. Programmatisch succes** – de mate waarin het beleid logisch is opgebouwd, consistent wordt uitgevoerd en ondersteund is met passende middelen; **2. Procedureel succes** – de wijze waarop beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd, inclusief samenwerking, legitimiteit en bestuurlijke zorgvuldigheid; **3. Politiek succes** – het draagvlak voor het beleid in politiek en samenleving, en de mate waarin het aansluit bij dominante maatschappelijke waarden; **4. Duurzaam succes** – de bestendigheid van resultaten en het vermogen van beleid om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden.
Conclusie 3	**De doelmatigheid van het emancipatiebeleid is moeilijk te beoordelen, maar inhoudelijk verdedigbaar** De doelmatigheid is moeilijk te beoordelen, omdat de evaluatiestudies die er zijn daar geen uitspraken over doen. Er is geen systematische monitoring of effectmeting van de doelmatigheid geweest. Toch geven literatuurscan en de beleidsreconstructie inhoudelijke aanknopingspunten voor een genuanceerde beoordeling. Het emancipatiebeleid werkt met een relatief beperkt budget, zet overwegend 'zachte' beleidsinstrumenten in en sluit in de gekozen beleidsinzet goed aan bij wetenschappelijke inzichten over wat werkt in vergelijkbare contexten. Daarmee is volgens ons sprake van een redelijke verhouding tussen kosten en maatschappelijke waarde, al ontbreekt harde onderbouwing. Kansen voor het verbeteren van de doelmatigheid liggen in het beter bijhouden in het motiveren en bijhouden waarom het ene jaar meer financiële middelen

wordt geïnvesteerd in een bepaald thema dan het andere. Daarnaast wijst de werkwijze met allianties op relatief doelmatige samenwerking, langere termijnfocus en betere aansluiting bij maatschappelijke partners. Deze aanpak lijkt kostenefficiënter dan het afzonderlijk subsidiëren van losse organisaties. Verdere versterking van monitoring, prioritering en onderbouwing van keuzes is wel nodig om ook op termijn doelmatigheid zichtbaar en navolgbaar te maken.

Belangrijkste aanbevelingen

Aanbevelingen	
Aanbeveling 1	**Formuleer en gebruik een levende beleidstheorie als fundament voor sturing, prioritering en samenwerking** Een expliciete, overkoepelende en gedeelde beleidstheorie helpt om strategische keuzes inzichtelijk te maken en samenwerking te versterken. Deze beleidstheorie moet gebaseerd zijn op een breed perspectief op beleidssucces (inclusief procedurele, politieke en duurzame dimensies), intersectionaliteit structureel verankeren, en ruimte bieden voor co-creatie en jaarlijks herijking. Zo ontstaat een levend document dat richting geeft aan de verdere ontwikkeling van het emancipatiebeleid.
Aanbeveling 2	**Bouw een evaluatiehuis dat past bij de aard en complexiteit van het emancipatiebeleid** De aard van het beleid maakt directe effectmeting lastig, maar onderstreept juist het belang van een proportionele, meerlagige evaluatie-infrastructuur. Een evaluatiekader en -proces op het niveau van tussendoelen (zoals economische zelfstandigheid of sociale veiligheid) biedt ruimte om verschillende maatregelen in samenhang te beoordelen. Dit kader moet niet alleen gericht zijn op effectiviteit, maar ook op doelmatigheid, samenhang en uitvoeringspraktijk, en andere departementen stimuleren om hun inzet structureel te evalueren. Zo wordt evalueren een geïntegreerd onderdeel van leren en sturen binnen dit beleidsdomein.

Beleidsopties

Beleidsopties	
Beleidsoptie 1 **Bezuinigingsoptie: -20% budget – zorgvuldig prioriteren**	Bij een substantiële budgetdaling is het niet wenselijk om via generieke kortingen op alle thema's, programma's en allianties te bezuinigen (de 'kaasschaafmethode'). Dat ondermijnt de effectiviteit van het beleid, en brengt het risico met zich mee dat ook strategisch belangrijke functies worden geraakt. Uit de evaluatie volgen daarentegen ook geen duidelijke aanwijzingen welke thema's of instrumenten als eerste zouden moeten worden geschrapt. Alle onderzochte thema's sluiten aan bij bestaande wetenschappelijke inzichten, en ook de ingezette instrumenten zijn passend en verdedigbaar binnen de aard van het emancipatiebeleid. Keuzes zullen daarom veelal gemaakt moeten worden op normatieve en strategische gronden. Welke rol wil de rijksoverheid (blijven) vervullen binnen het emancipatiebeleid? Welke thema's of doelgroepen vragen prioriteit en zullen dus zeker in het beleid opgenomen moeten blijven? Welke taken liggen bij DE en waar kunnen andere departementen of maatschappelijke organisaties meer verantwoordelijkheid nemen? Om dit gesprek te faciliteren geven we in hoofdstuk 7 drie scenario's weer die op verschillende punten sterk uiteenlopen en dus een weergave zijn van een mogelijke inrichting van het emancipatiebeleid. Deze zijn ▸ Inzet om een basisniveau van gelijkheid en acceptatie te bevorderen op zoveel mogelijk thema's: hiermee behoudt het emancipatiebeleid de aansluiting op zoveel mogelijk maatschappelijke terreinen, maar zal het behalen van doelen boven een minimaal niveau niet mogelijk zijn.

	▸ Focus op het verdiepen van successen: op thema's waar de directie nu vooruitgang boekt of waar langere betrokkenheid bestaat, versterkt de directie haar inzet ten koste van kleinere of jongere thema's. Dit gaat ten koste van breedheid van het beleid, en de directie kan door maatschappelijke of politieke actoren nog wel gevraagd worden over deze thema's. ▸ Focus op verdergaande normverandering: de directie schroeft het aantal verschillende activiteiten op thema's naar beneden en kiest samen met stakeholders enkele focusgebieden waarop ze inzet op wet- en regelgeving. Dit kan een doorbraak creëren op gebieden waar zachtere maatregelen nog niet tot het behalen van doelen heeft geleid, maar gaat ten koste van de zachtere maatregelen – waaronder het behoud van het maatschappelijk middenveld. We geven hierbij een aantal overwegingen mee: ▸ Een aantal thema's vragen o.b.v. trendanalyse bijzonder maatschappelijke aandacht, namelijk onderwijs, internationaal beleid en Caribisch Nederland, veiligheid en arbeid. ▸ Emancipatiebeleid is sterk afhankelijk van maatschappelijke partners: organisaties die doelgroepen vertegenwoordigen, emanciperend werken en signalen doorgeven. Bij bezuinigingen bestaat het risico dat deze infrastructuur blijvend wordt beschadigd, doordat organisaties wegvallen of opgebouwde netwerken uiteenvallen. Eenmaal verdwenen, laat een dergelijke infrastructuur zich moeilijk weer opbouwen. Uit de evaluatie blijkt verder dat de alliantie-aanpak relatief doelmatig is. In lijn met die bevinding kunnen in een krimpscenario gerichte keuzes worden gemaakt over bundeling van subsidies, met behoud van continuïteit en netwerkwerking. Als belangrijk uitgangspunt bevelen we aan keuzes niet in isolatie te maken. De directie opereert in een maatschappelijk en politiek dynamisch speelveld. Stakeholders moeten tijdig worden betrokken bij het maken van afwegingen. Zij hebben bij uitstek zicht op de maatschappelijke impact van mogelijke bezuinigingen en kunnen bijdragen aan het formuleren van gedragen keuzes.
Beleidsoptie 2 **Investeringsoptie: +20% budget – strategische inzet en voorkomen van meer versnippering**	De evaluatie laat zien dat het huidige beleid thematisch breed en inhoudelijk responsief is, maar dat het risico op verdere versnippering aanwezig is. Het is daarom raadzaam om bij uitbreiding ook te kijken naar uitvoerbaarheid, overlap met andere departementen, en de impact op bestaande programma's en partnerschappen. Een versterking van de alliantie-aanpak ligt in deze optie voor de hand. Uit de evaluatie blijkt dat werken via allianties relatief doelmatig is: het bundelt krachten, voorkomt versnippering en versterkt het maatschappelijk middenveld. Een intensivering kan benut worden om bestaande allianties te versterken of om nieuwe allianties op te zetten rond thema's waar momenteel nog lacunes zijn in het beleid, zoals intersectioneel werken of inzet in Caribisch Nederland. Door ook hier te werken met meerjarige financiering en heldere prioriteiten, kan extra inzet op een effectieve manier worden vormgegeven. Er komen uit de evaluatie een aantal interventietypen naar voren die nu nog beperkt worden ingezet, maar die kansrijk zijn op basis van wetenschappelijke literatuur. Voorbeelden zijn mentorprogramma's in het bedrijfsleven, initiatieven gericht op ouders van LHBTIQ+ jongeren, sociaal-emotioneel leren op scholen, ondersteuning van slachtoffers van geweld, en perspectiefwissel-interventies. Deze maatregelen kunnen dienen als inspiratie voor gerichte beleidsontwikkeling, mits samenhangend en uitgevoerd door de juiste partners.
Beleidsoptie 3 **Vervolgonderzoek: versterken evaluatiebasis en**	Het emancipatiebeleid is beperkt systematisch geëvalueerd, terwijl de literatuurscan laat zien dat het niveau van *tussendoelen* – zoals economische zelfstandigheid, sociale veiligheid of representatie – een geschikt niveau vormt om de werking van het beleid te analyseren. We adviseren om vervolgonderzoek te richten op de vraag in hoeverre de ingezette beleidsinspanningen bijdragen aan het realiseren van deze tussendoelen, en op welke wijze dit zo doelmatig mogelijk gebeurt. Concreet kan vervolgonderzoek zich richten op:

invullen witte vlekken	**Doeltreffendheid**: aannemelijkheidstoetsen of verkennende effectanalyses per tussendoel, bijvoorbeeld op basis van beleidsreconstructies, monitoringgegevens of gerichte evaluatie van interventies. **Doelmatigheid**: verkenning van de verhouding tussen inzet en opbrengsten per tussendoel, mede met het oog op bundeling, afstemming of herprioritering van maatregelen. **Samenhang**: de mate waarin beleid per tussendoel is ingebed in een strategische, samenhangende beleidsinzet en prioritering. **Andere succesdimensies**: bijvoorbeeld een onderzoek naar behoeften van het emancipatiebeleid in de toekomst, onderzoek naar de procedurele vereisten. We bevelen aan dat de directie in dit vervolgonderzoek nauwer de samenwerking zoekt met wetenschappelijke instellingen, kenniscentra en andere departementen.

/ Inhoud

/ Samenvatting PR Emancipatiebeleid 4

/ 1 Inleiding 12
1.1 Aanleiding en vraagstelling 12
1.2 Onderzoeksverantwoording 13
1.3 Leeswijzer 15

/ 2 Ontwikkelingen in en rondom het emancipatiebeleid 16
2.1 Trendanalyse: Ontwikkelingen buiten het beleid om 16
2.2 Beleidsanalyse: Ontwikkelingen binnen het emancipatiebeleid 28

/ 3 Beleidstheorie 36
3.1 Overkoepelende beleidstheorie 38
3.2 Beleidstheorie Veiligheid 40
3.3 Beleidstheorie Arbeid 42
3.4 Beleidstheorie Onderwijs en Media 46
3.5 Beleidstheorie Gelijke behandeling 49
3.6 Beleidstheorie Zorg 51
3.7 Beleidstheorie Internationaal beleid en Caribisch Nederland 55

/ 4 Reconstructie van gevoerd beleid 57
4.1 Overkoepelend 57
4.2 Veiligheid 62
4.3 Arbeid 64
4.4 Onderwijs en Media 66
4.5 Gelijke behandeling 68
4.6 Zorg 69
4.7 Internationaal beleid en Caribisch Nederland 70

/ 5 Bevindingen doeltreffendheid 72
5.1 Overkoepelend 72
5.2 Doeltreffendheid per thema 75

/ 6 Bevindingen doelmatigheid 84
6.1 Reconstructie van uitgaven 84
6.2 Analyse van de doelmatigheid 87

/ 7 Uitwerking scenario's 91
7.1 Scenario: 20% minder budget 91
7.2 Scenario: 20% meer budget 106

/ 8 Conclusies, aanbevelingen en beleidsopties 115
8.1 Voorafgaand 115

8.2 Conclusies 118
8.3 Aanbevelingen 131
8.4 Beleidsopties 135

/ 9 Geraadpleegde bronnen 138
9.1 Literatuur 138
9.2 Gesproken personen 152

/ A Werkwijze en methoden 154
A.1 Onderzoeksvragen 154
A.2 Methoden 156
A.3 Aanpak 158

/ B Onderzoeken doeltreffendheid 164

/ C Literatuurscan 167
C.1 Veiligheid 167
C.2 Arbeid 172
C.3 Onderwijs en media 182
C.4 Gelijke behandeling 192
C.5 Zorg 198
C.6 Internationaal beleid en Caribisch Nederland 209

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

De Directie Emancipatie (DE) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het emancipatiebeleid, dat als doel heeft om gendergelijkheid en gelijke behandeling wat betreft seksuele oriëntatie, genderidentiteit en geslachtskenmerken in de Nederlandse samenleving te realiseren.[3] In 2018 is een beleidsdoorlichting uitgevoerd van het emancipatiebeleid over de periode 2014-2018. In 2022 is in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) opgenomen dat de beleidsdoorlichting als evaluatiemiddel voor begrotingsverantwoordingen is vervangen door de periodieke rapportage. Deze biedt ruimte voor het lerend effect van evalueren voor de toekomst, naast het verantwoorden van de inspanningen en uitgaven in de betreffende periode. U vraagt daarom nu om de uitvoering van een periodieke rapportage van het emancipatiebeleid van de Rijksoverheid over de periode 2018-2025.

Emancipatiebeleid: een veelomvattende opgave in een bewegende samenleving
Emancipatie is een grotendeels 'voorwaardenscheppend' beleidsthema, wat inhoudt dat andere actoren dan de rijksoverheid mede verantwoordelijk zijn voor doelrealisatie. Dit betekent ook iets voor de wijze waarin de overheid zich positioneert ten opzichte van de maatschappij en maatschappelijk middenveld.

De Emancipatienota 2022–2025 stelt dat het de taak van de overheid is om, naast het bieden van concrete ondersteuning en het wegnemen van belemmeringen, de noodzakelijke cultuuromslag te stimuleren die nodig is om volledige emancipatie te bereiken.[4] Dit is echter geen opgave die het Ministerie van OCW alleen kan volbrengen. Hiervoor is een bredere **maatschappelijke beweging** nodig, evenals **gecoördineerde beleidsinspanningen** van andere departementen. Bovendien wordt de doelrealisatie van emancipatiebeleid beïnvloed door **externe factoren**, zoals ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en heersende politieke sentimenten. Dit betekent dat er, naast de directe beleidsinterventies van OCW, tal van andere factoren meespelen die niet altijd even eenvoudig te beïnvloeden zijn.

Om de uitvoering en bevordering van het emancipatiebeleid te ondersteunen, worden diverse beleidsinstrumenten ingezet. Deze instrumenten zijn bijvoorbeeld financiële prikkels, zoals subsidies, of het organiseren van bijeenkomsten waarin verschillende organisaties gezamenlijk bespreken hoe onderdelen van het beleid effectiever tot uiting kunnen komen.

AEF is gevraagd een integrale en lerende evaluatie te doen van het emancipatiebeleid
Het is gebruikelijk om voor beleidsterreinen eens per 4 tot 7 jaar een periodieke rapportage op te stellen. Dit is een synthese van de monitors, evaluaties en andere onderzoeken die zijn gedaan naar het beleidsterrein, om een integraal inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid, doelmatigheid en

[3] *Emancipatienota 2018-2021; Emancipatienota 2022-2025;* Home | Emancipatienota.
[4] *Emancipatienota 2022 – 2025*, p. 5.

voorwaarden voor elk beleidsthema. Andersson Elffers Felix (hierna: AEF) is gevraagd om de uitvoering van de periodieke rapportage van het emancipatiebeleid van de Rijksoverheid over de periode 2018-2025 te doen. We hanteerden hierbij de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is de beleidstheorie van het door het Ministerie van OCW gevoerde emancipatiebeleid in de periode 2018-2025?
- Wat is de doeltreffendheid van het emancipatiebeleid, en wat verklaart de doeltreffendheid van het beleid?
- Wat is de doelmatigheid van het emancipatiebeleid, en wat verklaart dit?
- Hoe kunnen de gestelde doelen, doeltreffendheid en doelmatigheid van het emancipatiebeleid worden verbeterd?

Dit onderzoek betreft het emancipatiebeleid vanuit de begroting van de DE

Deze evaluatie gaat over de beleidsmaatregelen van het emancipatiebeleid van het ministerie van OCW in de periode 2018-2025. Concreet is de scope van het onderzoek dus de *beleidsopgave en de middelen zoals* 5*-jaarlijks opgenomen in artikel 25 van de begroting van het ministerie van OCW.* Dit betekent dat de evaluatie specifiek toegelegd is op de inzet die gepleegd wordt vanuit de begroting die beschikbaar is voor de DE (art. 25[5]). We nemen alleen maatregelen mee die binnen deze inzet en periode vallen.

1.2 Onderzoeksverantwoording

Hieronder lichten we op hoofdlijnen toe hoe de bevindingen van dit onderzoek tot stand zijn gekomen. Een uitgebreidere uitwerking van de werkwijze, alsook een beschrijving van de gehanteerde methoden, is te vinden in Bijlage A. Het doel van de beschrijving hier is om de lezer voldoende begrip te geven van de totstandkoming en onderzoeksmethoden van dit onderzoek.

We startten met de reconstructie van de beleidstheorie

De reconstructie van de beleidstheorie vormde het startpunt van het onderzoek en is uitgevoerd op thematisch en overkoepelend niveau. Hiervoor gebruikten we een combinatie van bureaustudie (beleidsdocumenten en relevante achterliggende stukken), interviews met (co)clustercoördinatoren en beleidsmedewerkers, en toetsende werksessies met de DE. We gebruikten doelenbomen om doelen, subdoelen en de beleidsinzet visueel in kaart te brengen. De herziene versies zijn getoetst en besproken in een gezamenlijke sessie met de beleidsdirectie en de begeleidingscommissie, waarbij we zowel op inhoud als op onderliggende aannames reflecteerden.

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen

De opzet van dit onderzoek is – conform de RPE-methodiek – een synthesestudie. Dit betekent dat wij in de eerste plaats afhankelijk zijn van directe evaluaties van maatregelen: wanneer die bestaan, kunnen we eenduidige uitspraken doen over de doeltreffendheid. Wanneer maatregelen niet direct zijn geëvalueerd, zijn de uitspraken die we kunnen doen over de beleidsinzet automatisch minder onderbouwd. We moeten ons dan namelijk op (een combinatie van) indirecte bronnen baseren. Dan zijn we afhankelijk van de mate waarin (vergelijkbare) maatregelen in de literatuurscan naar voren komen. Zo'n scan is geen uitputtende analyse van de bestaande literatuur, waarmee het mogelijk is dat andere effectieve maatregelen of onderzoeken niet in de scan zijn opgenomen.

[5] Zie: 3.13 Artikel 25. Emancipatie | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

Gezien de focus van de evaluatie op het emancipatiebeleid als geheel, hebben we uitspraken over doeltreffendheid gedaan op een geabstraheerd niveau en niet op het niveau van individuele maatregelen. Dit past bij het doel van de Periodieke Rapportage. Tegelijkertijd betekent dit dat het op basis van dit onderzoek niet mogelijk is om – ook voor aanvullende analyses – over alle individuele maatregelen een uitspraak te doen.

Voor de evaluatie van doeltreffendheid analyseerden we bestaand onderzoek

Op basis van de gereconstrueerde beleidstheorie voerden we een documentstudie uit, waarbij we 72 documenten analyseerden om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de onderzochte maatregelen (zie bijlage B). Deze documenten bestonden uit monitors, verkennende studies en evaluaties. Omdat allianties een belangrijk onderdeel vormden van de inzet van de directie in de evaluatieperiode, hebben we ook specifieke evaluaties van deze allianties bestudeerd. De coördinerende of aanjagende rol die de directie binnen de rijksoverheid vervult, evalueerden we aan de hand van interviews met beleidsmedewerkers van de directie en breder binnen de rijksoverheid.

De bestaande onderzoeken binnen het beleidsveld bestonden voor een betrekkelijk klein deel uit directe evaluaties van ingezette beleidsmaatregelen. Daarom voerden we een aanvullende literatuurscan uit, waarin we gestructureerd per doel een verkenning uitvoerden van wetenschappelijk bewezen effectieve interventies. Hieruit stelden we per doel een lijst op met bewezen effectieve interventies die passen bij de schaal van het emancipatiebeleid. Dit legden we vervolgens naast de inzet van de directie. Wanneer maatregelen niet direct geëvalueerd waren, dan was het niet mogelijk om een onderbouwde uitspraak te doen over de effectiviteit van deze maatregel zoals die in Nederland is uitgevoerd. Echter, via de aanvullende studie konden we hiermee onderbouwde uitspraken doen over de *aannemelijke* doeltreffendheid van de interventie – bijvoorbeeld omdat deze in andere landen wel direct geëvalueerd is.

In de analyse van de inzet gebruikten we een geabstraheerde weergave van de activiteiten en resultaten die de directie op elk doel nastreefde, omdat dit onderzoek gericht is op de evaluatie van het beleid als geheel en niet van individuele maatregelen.

Voor de analyse van doelmatigheid gebruikten we meerdere bronnen

Hoewel we voor de doelmatigheidsanalyse gebruikmaakten van dezelfde set van 72 documenten, bevatte deze in beperkte mate directe evaluaties. Hierdoor kunnen we op basis van deze documenten geen onderbouwde uitspraken doen over de doelmatigheid als geheel. Hiervoor baseren we ons dus opnieuw op een combinatie van directe onderzoeken en de aanvullende literatuurscan. Daarnaast bood een overzicht van de uitgaven van DE, afkomstig uit begrotingsartikel 25 van het Ministerie van OCW, aanknopingspunten om een beeld te schetsen van de algemene doelmatigheid. Dit overzicht maakte het mogelijk om bestedingspatronen, trends en bijzonderheden per thema in kaart te brengen

In de trendanalyse brachten we maatschappelijke en historische ontwikkelingen in kaart

Op basis van de DESTEP-structuur (demografisch, economisch, sociaal-cultureel, technologisch, ecologisch en politiek) zijn we gestart met het breed inventariseren van maatschappelijke trends die mogelijk van invloed zijn geweest op het (niet) behalen van de beleidsdoelen. Deze structuur hanteerden we om blinde vlekken in de analyse te voorkomen en gestructureerd relevante ontwikkelingen in kaart te brengen.

In sessies met de DE, binnen het onderzoeksteam en via ons professioneel netwerk stelden we een longlist op van relevante maatschappelijke ontwikkelingen. Om deze longlist terug te brengen tot een

kernachtige selectie, bundelden we verwante ontwikkelingen en hanteerden we selectiecriteria. Een ontwikkeling moest meermaals genoemd zijn, *of* nieuw zijn ten opzichte van de vorige evaluatieperiode, *of* een verwachte grote impact hebben op het beleid.

Aan de hand van verschillende scenario's verkenden we toekomstkeuzes
Conform de regeling voor periodieke evaluaties (RPE) hebben we twee hoofdscenario's geformuleerd, namelijk een waarin een significante budgetvermindering plaatsvindt (-20%) en een waarin er significant meer budget beschikbaar is (+20%). Daarvoor startten we met een inventarisatie van conclusies op de doeltreffendheid en doelmatigheid: zijn er enerzijds maatregelen die minder effectief zijn gebleken of waarop minder inzet nodig lijkt, en anderzijds maatregelen die de directie nog niet inzet maar die we terugzien in de analyse? Dit leverde in elk scenario een aantal uitgangspunten op, die we uitwerkten.

Daarna analyseerden we de knoppen waaraan binnen het emancipatiebeleid gedraaid zou kunnen worden. Daarin namen we de bestaande vormgeving van het emancipatiebeleid als uitgangspunt: welke manieren bestaan er vanuit de huidige inzet om een besparing te realiseren of om het beleid met meer inzet te versterken? Dit werkten we gestructureerd uit.

De keuzes die gemaakt moeten worden over de combinatie van middelen zijn ook politieke en bestuurlijke keuzes. Om te komen tot een constructief gesprek over deze keuzes geven we zes voorbeeldscenario's die op diverse dimensies uiteenlopend zijn. Deze dienen als inspiratie en zijn geen uitputtende uiteenzetting.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 biedt een brede beschouwing van de context en het karakter van emancipatiebeleid;
- Hoofdstuk 3 presenteert onze reconstructie van de beleidstheorie. Hierin wordt inzichtelijk gemaakt wat het emancipatiebeleid beoogt, hoe het is opgebouwd, en via welke middelen en interventies het beleid vorm krijgt;
- Hoofdstuk 4 beschrijft het gevoerde beleid, ofwel welke activiteiten zijn ingezet gedurende de evaluatieperiode;
- Hoofdstuk 5 en 6 geven respectievelijk onze bevindingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid weer, inclusief verklaringen.
- Hoofdstuk 7 presenteert een richting voor mogelijke beleidskeuzes in de toekomst, waarbij we conform de RPE-methodiek scenario's ontwikkeld hebben die uitgaan van 20%-besparing, 20%-toename of gelijkblijvend budget.
- We sluiten het rapport af met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 8.
- Hoofdstuk 9 bevat een weergave van de geraadpleegde bronnen (literatuur en interviewpartners).

Bij dit rapport horen de volgende drie bijlagen:

A. Bijlage A bevat een gedetailleerde beschrijving van de werkwijze en gehanteerde methoden van het onderzoek.
B. Bijlage B geeft een overzicht van de geselecteerde onderzoeken die als input dienen voor de synthese van doeltreffendheid en doelmatigheid.
C. Bijlage C bevat de aanvullende analyse die we hebben uitgevoerd naar de doeltreffendheid van het beleid.

/ 2 Ontwikkelingen in en rondom het emancipatiebeleid

Voordat we de bevindingen presenteren, vinden we het belangrijk om zichtbaar te maken in welke context het emancipatiebeleid de afgelopen jaren tot stand is gekomen. Hier hebben we in het onderzoek bij stilgestaan door een trendanalyse uit te voeren.

In dit hoofdstuk staan we stil bij relevante ontwikkelingen in en rondom het emancipatiebeleid, die invloed hebben gehad op de manier waarop het beleid in de afgelopen periode is gevormd. Daarvoor staan we bij een aantal soorten ontwikkelingen stil, namelijk maatschappelijke ontwikkelingen, historische ontwikkelingen, en beleidsontwikkelingen. We kijken zowel terug (naar de evaluatieperiode en de jaren daarvóór) als vooruit.

Het doel hiervan is tweeledig: enerzijds plaatsen we het gevoerde beleid in een (historische en maatschappelijke) context om met gevoel voor deze ontwikkelingen en hun potentiële invloed het beleid te evalueren. Anderzijds gebruiken we deze ontwikkelingen om vooruit te kijken naar de komende jaren, en te reflecteren op de samenleving waar het beleid zich in de toekomst toe zal verhouden. Met deze stap leggen we de contextuele basis om de in paragraaf 2.1 genoemde onderzoeksvragen in de volgende hoofdstukken te beantwoorden.

2.1 Trendanalyse: Ontwikkelingen buiten het beleid om

In deze paragraaf presenteren we de bevindingen uit de trendanalyse. We staan stil bij demografische, economische, sociaal-culturele, technologische, ecologische en/of politieke ontwikkelingen uit de evaluatieperiode. We besteden in deze tekst met name aandacht aan ontwikkelingen waar we een merkbare invloed zien op het emancipatiebeleid of waarin we een verandering opmerken ten opzichte van eerdere onderzoeken. We onderscheiden de ontwikkelingen in de thema's die we in het opstellen van de beleidstheorie hanteerden. Eerst staan we echter apart stil bij ontwikkelingen in de normen en waarden met betrekking tot emancipatiebeleid, vanwege de centrale rol van normen en waarden ten opzichte van gender en LHBTIQ+ in het emancipatiebeleid.

2.1.1 Normen en waarden

Over het algemeen bleef de publieke opinie stabiel tijdens de evaluatieperiode

De acceptatie van vrouwen en LHBTIQ+-personen onder de bredere Nederlandse bevolking was tussen 2018 en 2025 stabiel of nam toe (met name voor deelgroepen binnen de LHBTIQ+-gemeenschap, zoals homoseksuele mannen of lesbische vrouwen). Dit past in een langere ontwikkeling van steeds positievere houdingen die Nederlanders ten aanzien van deze groepen hebben.[6] Het grootste deel van de Nederlandse bevolking staat dan ook positief tegenover vrouwen en LHBTIQ+-personen.

[6] Willem Huijnk, *Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa 2022*, nos. 2022-2 (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2022), https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/05/17/opvattingen-over-seksuele-en-genderdiversiteit-in-nederland-en-europa-2022; Karijn van den Berg e.a., 'Feiten en cijfers over lhbtiqa+ personen op een rij', Movisie, 2025, https://www.movisie.nl/publicatie/feiten-cijfers-lhbtiqa-rij.

Daarbij is echter wel op te merken dat met name voor transgender en non-binaire personen de acceptatie significant lager ligt, en bovendien afnam in de laatste jaren van de evaluatieperiode. Hier gaan we in de volgende paragrafen in meer detail op in, met name in de paragrafen over de thema's Onderwijs en Veiligheid.

De uitdrukking van normen en waarden verschilt (meer) tussen verschillende sociale groepen

Hoewel de opvattingen van Nederlanders niet sterk zijn veranderd in de evaluatieperiode, lijkt de uitdrukking ervan wel te verschuiven. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de verschillende stemkeuzes die in de afgelopen jaren zijn gemaakt: hoewel de houdingen van Nederlanders niet sterk lijken te veranderen en de meerderheid van de Nederlanders positief is over (seksuele en vooral) genderdiversiteit, zijn politieke partijen die expliciet kritisch zijn op deze diversiteit wel gegroeid. Dat geeft aan dat de weging van verschillende normen en waarden verschoven lijkt. Conservatievere positionering ten opzichte van seksuele en genderdiversiteit is acceptabeler voor meer Nederlanders dan het voorheen was. Daarnaast zijn verschillen in keuzes die Nederlanders maken groter geworden tussen groepen. Daarin is vooral de scheiding tussen mannen en vrouwen en tussen mensen met een hoger of lager inkomen opvallend groot.[7] In de komende paragrafen, met name in de bespreking van de thema's Onderwijs en Internationaal, staan we uitgebreider stil bij deze ontwikkeling.

Jongeren lijken conservatievere normen en waarden te ontwikkelen dan eerdere generaties

Langere tijd zijn de jongere generaties telkens progressiever geweest dan oudere generaties. Dit is in internationale onderzoeken zichtbaar geweest, en blijkt ook bij studies van de Nederlandse bevolking. In met name de recente jaren van de evaluatieperiode lijkt dit ietwat te veranderen. Waar bijvoorbeeld eerder jongere generaties altijd méér open stonden voor nieuwe denkbeelden en het doorbreken van sociale normen dan hun ouders, staan nu jongeren minder positief tegenover (o.a.) seksuele en genderdiversiteit en abortus. Dat geldt vooral voor jonge mannen, die hier conservatiever over zijn dan jonge vrouwen.[8] In de paragraaf over het thema Onderwijs gaan we in meer detail in op deze ontwikkeling.

Tegelijkertijd zijn opvattingen over gender en seksualiteit meer fluïde geworden

In de evaluatieperiode is de zichtbaarheid van sekse-, seksuele en genderdiversiteit toegenomen. Bijvoorbeeld door rolmodellen die zich in populaire media uitspraken over hun identiteit.[9] Dat volgde op ontwikkelingen buiten Nederland, waar ook bekende personen met een groot platform opener waren over hun identiteit.[10] Daarmee werd op verschillende manieren zichtbaar dat het mogelijk is voor personen om buiten de bestaande 'hokjes' van sekse, gender, en seksuele voorkeur te vallen. Hoewel er ook eerder al personen zijn geweest die buiten heteroseksuele of binaire genderidentiteiten vallen, is er sindsdien meer expliciet aandacht voor hen. Hier staan we in de ontwikkelingen in de volgende paragrafen verder bij stil.

Persoonskenmerken zoals sekse en gender interacteren met andere kenmerken

---

[7] Daarbij valt op dat mannen over het algemeen conservatievere opvattingen hebben dan vrouwen (zie bijvoorbeeld Asher van der Schelde en Peter Kanne, *Zijn mannelijke Gen Z'ers echt zo conservatief?*, no. 2024/195 (Ipsos, 2024), https://www.ipsos-publiek.nl/actueel/zijn-mannelijke-gen-zers-echt-zo-conservatief/.). Verder kiezen Nederlanders met een hoger inkomen er vaker voor om zich in kringen met gelijkgestemden te bevinden, waarmee zij zich in zekere mate afzonderen (zie bijvoorbeeld Mensen met Nederlandse herkomst hebben meest gesegregeerde netwerk | CBS).

[8] Dit is waarom jongeren steeds conservatiever zijn :: Universiteit van Nederland; Zijn mannelijke Gen Z'ers echt zo conservatief? - Ipsos I&O Publiek.

[9] Zie bijvoorbeeld introductie van een non-binair personage in de serie *Spangas*, het open gesprek tussen Raven van Dorst en Janine Abbring bij Zomergasten over Van Dorsts sekse en genderidentiteit, of de deelname van een non-binaire kunstschaatser aan de Winterspelen van 2022.

[10] Denk aan zangers Miley Cyrus (in 2017) en Sam Smith (in 2019), acteur Elliott Page (in 2020).

Tijdens de evaluatieperiode ontstond een groeiend besef dat seksuele en genderdiversiteit niet afzonderlijk van elkaar zijn, en niet in isolatie staan van andere persoonlijke kenmerken zoals afkomst of ras. Deze interacteren met elkaar, waar bepaalde combinaties van eigenschappen over het algemeen tot meer discriminatie of ongelijke behandeling leiden dan anderen. Een zwarte, lesbische vrouw met een praktische opleiding kan op verschillende vlakken discriminatie ervaren die een witte, heteroseksuele vrouw met een universiteitsdiploma niet ervaart. Voor deze verschillen is in de evaluatieperiode meer aandacht gekomen in het bredere Nederlandse debat.[11] Ook deze erkenning vond zijn weg naar het emancipatiebeleid.

2.1.2 Veiligheid

In de evaluatieperiode is sociale veiligheid een breder bekend thema geworden

De afgelopen jaren is aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag en machtsmisbruik in afhankelijkheidsrelaties gegroeid. Dat is o.a. versterkt door verschillende incidenten, zoals de schandalen rondom een 'acht voor een nacht' in het hoger onderwijs (waar seks met een hoogleraar een manier zou zijn om een hoger cijfer te krijgen), en de misstanden bij de Voice of Holland of De Wereld Draait Door. Deze maakten voor veel Nederlanders zichtbaar dat sociale veiligheid voor velen niet gegarandeerd is, en brachten een maatschappelijk gesprek op gang.

Vanuit dit gesprek ontstond momentum om op dit onderwerp te acteren. Dat momentum lijkt bij veel organisaties benut te zijn: de sociale veiligheid van alle werknemers, vrouwen en minderheden in het bijzonder, was een thema waarop men graag liet zien actief bezig te zijn.

(Aandacht voor) geweld tegen LHBTIQ+-personen nam toe tijdens de evaluatieperiode

LHBTIQ+-personen zijn vaker dan gemiddeld slachtoffer van geweld: 10% van de LHBTIQ+-personen was dat in 2023, tegenover 6% van de rest van de bevolking. De mate waarin mensen hier slachtoffer van zijn verschilt. Vooral non-binaire personen, biseksuele vrouwen en homoseksuele mannen zijn dit vaker: het betrof bijna een kwart van non-binaire personen (24%), 13% van biseksuele vrouwen en 10% van homoseksuele mannen in 2023.[12] In de evaluatieperiode zien we dat het aantal meldingen van discriminatoir geweld jegens LHBTIQ+-personen toeneemt: in 2020 betrof bijvoorbeeld 32% van alle meldingen van discriminatoir geweld bij de politie een actie jegens LHBTIQ+-personen, tegenover 19% in 2019.[13] Ook bij antidiscriminatievoorzieningen worden relatief veel meldingen gedaan van discriminatie op grond van iemands geslacht (met name door transgender personen) en seksuele gerichtheid.[14]

In het interpreteren van deze toename zijn twee nuances van belang. Allereerst gaat het om het aantal *meldingen* van discriminatie en geweld. Hoewel het zeer aannemelijk is dat ook het aantal geweldadige of discriminatoire *handelingen* toeneemt, kan dat op basis van deze cijfers niet definitief gezegd worden: het is ook mogelijk dat meer slachtoffers een melding of aangifte hebben gedaan.[15] Daarnaast moet opgemerkt worden dat het aantal meldingen (óók als dat is toegenomen) lager ligt

[11] Een bijdrage daaraan leverde het boek *De zeven vinkjes: Hoe mannen zoals ik de baas spelen* van Joris Luyendijk (2022) en de media-aandacht die dit werk genereerde.
[12] 13% van de biseksuele vrouwen en 10% van homoseksuele mannen was slachtoffer van geweld. Zie: 1 op 10 LHBTQIA personen slachtoffer van geweld | CBS
[13] Dit aandeel bleef na 2020 min of meer gelijk. Zie: Racisme en Discriminatie | Tweede Kamer der Staten-Generaal; Opleving van geweld tegen LHBTI's: College roept op om dit te blijven melden | Nieuwsbericht | College voor de Rechten van de Mens
[14] Deze cijfers betreffen enkel meldingen bij formele instanties; meldingen bij informele meldpunten zijn hier niet in meegenomen. Overigens is de meest voorkomende discriminatiegrond zowel bij de politie als bij antidiscriminatievoorzieningen 'herkomst': Racisme en Discriminatie | Tweede Kamer der Staten-Generaal
[15] Racisme en Discriminatie | Tweede Kamer der Staten-Generaal

dan het aantal ervaren incidenten, omdat niet elk incident aangegeven of gemeld wordt.[16] Het maken van meldingen wordt door LHBTIQ+-personen niet als eenvoudig ervaren. Drempels die zij daarin kunnen ervaren zijn een laag weinig vertrouwen in instanties of het gevoel hebben niet serieus genomen te worden, of het onvoldoende op de hoogte zijn van hun rechten en mogelijkheden. [17] Hierop is in de evaluatieperiode ingezet, bijvoorbeeld in de vorm van de Roze in Blauw-netwerken en betere opleiding binnen de politie, en voorlichting door organisaties in het maatschappelijk middenveld. [18]

Geweldsincidenten in de afgelopen jaren haalden regelmatig het nieuws, ook in de landelijke media, waarmee er veel aandacht voor was.[19] Die groeiende aandacht is zowel een kans als een aandachtspunt. Enerzijds krijgt hiermee het geweld en de discriminatie vaak ook veel aandacht. Geweld blijft zeldzaam in Nederland en is daarmee opvallend nieuws. En discriminatie en geweld zijn problemen waarbij bewustzijn van de ernst en het voorkomen ervan kan helpen in het vergroten van de meldingsbereidheid.[20] Ook kan het een aanleiding vormen voor derden om tegenkracht te bieden aan intolerante of haatdragende acties, door zich expliciet uit te spreken daartegen.[21] Maar media zijn nog niet altijd even bekwaam in het zorgvuldig rapporteren van weerstand, waardoor discriminatoire of haatdragende sentimenten herhaald worden op een nieuw (groter) platform en zich kunnen verspreiden of groter kunnen lijken dan zij daadwerkelijk zijn.[22]

Partnergeweld en kindermishandeling tijdens corona: een onduidelijke relatie

De impact van de coronapandemie werd verschillend ervaren. Het is al langer bekend dat (ecologische) crises niet bevorderlijk zijn voor gendergelijkheid: mensen vallen vaker en sneller terug op traditionele patronen. Dit betekent dat vrouwen vaker zorgtaken op zich nemen of het huishouden managen.[23] Na een ramp of crisis neemt geweld bovendien toe, iets wat kwetsbare groepen (zoals vrouwen en LHBTIQ+-personen) zwaarder raakt dan anderen.

Tijdens de coronalockdowns nam het aantal meldingen van geweld – inclusief huiselijk geweld – wereldwijd sterk toe.[24] Of dit ook in Nederland heeft plaatsgevonden, is minder duidelijk. Tijdens de lockdowns merkten instanties een stijging op in het aantal meldingen van (ex)partnergeweld en kindermishandeling. In de eerste covid-periodes was dan ook een stijging te zien in met name het aantal meldingen van (ex)partnergeweld en kindermishandeling. In de opvolgende jaren is deze stijging niet doorgezet, maar is het aantal meldingen gelijk gebleven (al ligt dit aantal dus nog wel hoger dan in de pre-covid periode).[25]

---

[16] Racisme en Discriminatie | Tweede Kamer der Staten-Generaal
[17] Y. Seidler e.a., *Richten op de regenboog: Een onderzoek naar daders en prevalentie van geweld tegen LHBTQ-personen* (Risbo Erasmus, 2024), https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3351/3351-richten-op-de-regenboog-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y. En: Racisme en Discriminatie | Tweede Kamer der Staten-Generaal
[18] Discriminatie en geweld tegen LHBTIQ+-personen tegengaan | Emancipatie | Rijksoverheid.nl
[19] Bijvoorbeeld de mishandeling van drag queens in Groningen, belaging van een COC-pand in Eindhoven, het verbranden of weghalen van regenboogvlaggen in Utrecht, of bejegening en gewelddadige belaging van homo-stellen in Amsterdam.
[20] Meer geweld en discriminatie tegen lhbti'ers: 'Het is een crisissituatie' - RTV Utrecht
[21] In Utrecht reageerde een wijk waar een regenboogvlag verbrand was bijvoorbeeld gezamenlijk in steun van de wijkbewoners die de vlag hadden opgehangen.
[22] Het behoeft herhaling dat de meerderheid van de Nederlanders niet per se negatief en niet haatdragend staat tegenover LHBTIQ+-personen.
[23] Rebecca C. Sindall en Dani J. Barrington, 'Fail Fast, Fail Forward, Fail Openly: The Need to Share Failures in Development', *Journal of Trial & Error* 1, nr. 1 (2020), https://doi.org/10.36850/ed2.
[24] Rowan Harvey, 'The Ignored Pandemic: The Dual Crises of Gender-Based Violence and COVID-19', Oxfam International, 2021, https://www.oxfamnovib.nl/Files/rapporten/2021/bp-ignored-pandemic-251121-en_embargoed.pdf.
[25] Julia Bergers e.a., 'Langetermijnonderzoek: COVID-19 geen impact op aantal meldingen en casussen huiselijk geweld', *NSCR*, 19 november 2024, https://nscr.nl/covid-19-geen-impact-aantal-meldingen-en-casussen-huiselijk-geweld/.

2.1.3 Arbeid

De samenstelling van de Nederlandse arbeidsmarkt verandert

De Nederlandse samenleving is gegroeid, en de komende jaren is de verwachting dat de bevolking blijft toenemen.[26] De bevolkingsgroei komt met name voort vanuit het positieve migratiesaldo: meer nieuwe bewoners vestigen zich in Nederland dan er Nederlanders vertrekken.[27] Deze groei is niet gelijk verdeeld over het land. Stedelijke gebieden groeien het snelst, maar in een aanzienlijk deel van de gemeenten (50 van de 342) daalt het bevolkingsaantal juist. De Nederlandse bevolking wordt gemiddeld grijzer: nu is de gemiddelde Nederlander 42, terwijl dat in 1975 nog 33 was. Het aandeel mensen in de samenleving dat 50 jaar of ouder is, is daarmee aanzienlijk.[28]

De gestelde doelen op het gebied van arbeid lijken te worden gehaald

De afgelopen jaren is er een beweging geweest in de richting van de doelen van het emancipatiebeleid, met name op het gebied van financiële zelfstandigheid en het toetreden van vrouwen tot topfuncties. Het aandeel vrouwen in topfuncties groeit in vrijwel alle sectoren. Zo was in 2024 in de meeste raden van commissarissen het aandeel vrouwen met 40% ook hoger dan het wettelijk quotum van 33%.[29]

De arbeidsdeelname van niet-onderwijsvolgende vrouwen is sinds 2013 elk jaar gestegen, en ook de werkweek is gemiddeld langer geworden. De afgelopen tien jaar hebben vrouwen een grote inhaalslag gemaakt op het gebied van economische zelfstandigheid; in 2024 was 70% van de vrouwen financieel zelfstandig (tegenover 83% van de mannen). Vooral de economische zelfstandigheid onder gescheiden vrouwen is in de afgelopen jaren sterk toegenomen, met name omdat zij meer uren werken.[30] Nederlandse vrouwen werken veel in deeltijd (65% van de werkende vrouwen), maar ook mannen werken relatief vaak in deeltijd (18%, het hoogste percentage van EU-lidstaten).[31] Deeltijdwerk kan een manier zijn om zorg- of huishoudtaken te combineren met werk en kan zo bijdragen aan een gezonde werk-privébalans.

Moederschap heeft een grote invloed op de verdeling van werk- en privétaken

Het ouderschap heeft een onevenredige impact op het (werkende) leven van ouders. Daarmee heeft het ook een ongelijk invloed op de financiële en economische positie van ouders. De meeste ouders willen de zorg voor kinderen gelijk verdelen, en de helft van de ouders zou het liefst betaald werk óók gelijk willen verdelen. In de praktijk ziet dat plaatje er anders uit en zijn stellen 'traditioneler'. Zo wil 50% van de gezinnen werk en zorg graag gelijk verdelen en geeft slechts 9% aan dit daadwerkelijk zo te doen. In de meeste man-vrouw koppels met minderjarige kinderen (in totaal 48%) werkt de man méér en neemt de vrouw meer zorgtaken op zich, terwijl 13% dit ook idealiter zo had gewild.[32] Deze verdeling brengt vrouwen in een kwetsbaardere positie dan mannen, omdat hun inkomen afneemt wanneer zij minder werken.

[26] Bevolking in de toekomst | CBS
[27] Bevolkingsgroei | CBS; Immigratie | CBS
[28] Leeftijdsverdeling | CBS
[29] Sociaal-Economische Raad, 'Female Board Index 2024', SER, geraadpleegd 16 juli 2025, https://www.ser.nl/nl/actueel/Nieuws/female-board-index-2024.
[30] Economische zelfstandigheid van samengebleven vrouwen is in het afgelopen decennium overigens stabiel gebleven. Zie: De inkomenssituatie na een scheiding | CBS
[31] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Emancipatiemonitor 2024* (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024), https://longreads.cbs.nl/emancipatiemonitor-2024/. Met name: Werken en zorgen - Emancipatiemonitor 2024 | CBS
[32] Werken en zorgen - Emancipatiemonitor 2024 | CBS

Na de geboorte van het eerste kind gaat het inkomen van vrouwen met ruim een derde omlaag. Dat is verklaarbaar vanuit het verlies aan werkuren omdat moeders vaker parttime werken dan vaders. Deze daling is steeds minder groot, met name omdat moeders die terugkeren naar het werk een grotere arbeidsfunctie hebben dan zij voorheen hadden.[33] In man-vrouw koppels met kinderen werken vrouwen doorgaans minder, waardoor zij minder verdienen dan hun mannelijke partner. Daarmee is het 'logisch' dat na de geboorte van een (eerste) kind, de vrouw minder werkt en meer opvoedtaken opneemt. De meeste Nederlanders *verwachten* ook nog dat moeders minder zullen werken dan vaders: de meerderheid van de Nederlanders vindt dat moeders met een jong kind bijvoorbeeld maximaal drie dagen zouden moeten werken, terwijl vaders idealiter vier à vijf dagen werken.[34] De man draagt daarmee vaker de verantwoordelijkheid om te zorgen dat het gezin financieel rondkomt. Dat maakt het lastiger voor vaders om structureel aan de opvoeding deel te nemen.

Veel man-vrouw koppels zouden werken en de zorg voor kinderen wel gelijk(er) *willen* verdelen, door bijvoorbeeld beiden in deeltijdsverband te werken. Deze wens bestaat vooral bij ouders van jonge kinderen. In de praktijk valt de taakverdeling echter traditioneler uit, óók als beide partners dit graag anders zouden zien.[35] Waarom lukt het stellen die wel beiden de wil hebben om gelijk te zorgen, dan toch niet om dat in de praktijk te brengen? Het lijkt erop dat vaders wel meer betrokken zijn geraakt bij de opvoeding en zorg voor kinderen, vooral als zij dit in eerdere jaren niet waren. Ongelijkheid in het gezin blijft bestaan in de verdeling van de verantwoordelijkheid voor het 'managen' van het gezin: bijhouden wat welk gezinslid nodig heeft en het bijhouden van welke taken wanneer gedaan moeten worden. Deze taak blijft voornamelijk bij moeders.[36]

Vrouwen bevinden zich na een echtscheiding in een kwetsbare situatie

Hoewel het aandeel economisch zelfstandige vrouwen na een echtscheiding toeneemt, heeft een echtscheiding wel een significante impact op hun financiële positie. De koopkracht van gescheiden vrouwen neemt na de scheiding kort flink af, ook wanneer zij partneralimentatie ontvangen. Opvallend is dat de koopkracht voor vrouwen die in het jaar na de scheiding (nog) geen nieuwe partner hebben bijzonder sterk daalt, terwijl vrouwen met een nieuwe partner er juist in koopkracht op vooruit gaan. Deze impact wordt nauwelijks ervaren door mannen; voor mannen stijgt koopkracht gemiddeld juist na een echtscheiding.[37]

De coronapandemie is geen grote 'equalizer' gebleken

Midden tijdens deze evaluatieperiode brak de coronapandemie uit, met als gevolg meerdere periodes waarin het publieke leven in Nederland tijdelijk stillag. Aan het begin van deze periode leek het voor sommigen alsof deze *kansen* bood voor emancipatie. Het virus zou iedereen gelijk treffen, en voor iedereen stond het normale leven tijdens de lockdowns op pauze. In een gedeelde smart van gesloten scholen en kinderopvanglocaties zouden ouders nu gelijke afspraken moeten maken over de verdeling van zorgtaken. In het begin van de coronaperiode nam gendergelijkheid in het huishouden ook toe: 22 tot zelfs 31% van de vaders gaf aan meer te doen in de zorg van hun kinderen dan voorheen.[38] In dezelfde periode gaven zowel vaders als moeders aan minder vrije tijd te hebben (in

[33] Werken en zorgen - Emancipatiemonitor 2024 | CBS
[34] Werken en zorgen - Emancipatiemonitor 2024 | CBS
[35] Jurriaan Omlo e.a., *Vaders zorgen meer, moeders blijven managen: Rolpatronen in gezinnen tijdens de coronacrisis* (Atria, 2021), https://prod-cdn.atria.nl/wp-content/uploads/2021/09/30153444/atria-corona-onderzoek-web.pdf.
[36] Omlo e.a., *Vaders zorgen meer, moeders blijven managen*.
[37] De inkomenssituatie na een scheiding | CBS
[38] Ronnie van de Veen, 'Zorgen voor de kinderen tijdens corona: de rol van de vader wordt weer kleiner', *Universiteit Utrecht*, 23 maart 2021, https://www.uu.nl/nieuws/zorgen-voor-de-kinderen-tijdens-corona-de-rol-van-de-vader-wordt-weer-kleiner.

juni 2020 ging het om 50% van de moeders, tegenover 31% van de vaders).[39] Beide effecten zijn echter tijdelijk van aard geweest, wijst recent onderzoek uit.

Een belangrijke verandering sinds de coronaperiode is de grotere positie van thuiswerken in het werkend leven van veel Nederlanders. Flexibel en gedeeltelijk thuiswerken zijn blijvende gevolgen van de coronaperiode, die waarschijnlijk niet snel zullen verdwijnen. Als de coronalockdowns voor een andere verdeling in werk en huishoud- en zorgtaken zorgde, zou de vergrote mogelijkheid om thuis of flexibel te werken dit wellicht kunnen versterken. De keuze om thuis te werken lijkt echter vooral afhankelijk van de persoonlijke voorkeur van mensen. Huishoud- en zorgtaken lijken niet tot een eenduidige keuze te leiden. Zo verschilt de keuze tussen mannen en vrouwen, maar ook binnen deze groepen zien we verschillen: sommige ouders kiezen er juist voor om thuis te werken om werk- en zorgtaken beter te kunnen combineren, terwijl anderen bewust voor de scheiding kiezen.[40] Uiteindelijk werkt de krappe meerderheid van de Nederlanders niet thuis. Niet alle beroepen lenen zich voor thuiswerken, en niet alle werkgevers staan het toe. Vooral hoogopgeleide mensen, werkzaam in de kennisindustrie, en mensen met een hoog inkomen werken vaker thuis.[41]

In de evaluatieperiode ontstonden in veel sectoren arbeidsmarkttekorten

Grote arbeidsmarkttekorten – bijvoorbeeld in de zorg, het onderwijs, de logistiek, en de ICT-sector – brachten aandacht voor het onbenutte arbeidspotentieel (hoeveel mensen zouden kunnen werken, maar doen dat niet?).[42] In dit debat was ook aandacht voor de barrières die deeltijdwerkers ervan weerhouden om meer te werken. Het beeld dat van beide punten bestaat is beïnvloed door gender: vrouwen werken vaker in deeltijd en benoemen daarin de verdeling van werk- en privé-taken als zeer belangrijk. De arbeidsdeelname van vrouwen is in de laatste jaren meer gestegen dan die van mannen, al steeg ook de arbeidsdeelname van mannen.[43] Doordat arbeidsmarkttekorten aandacht vestigden op het gebrek aan werkkrachten, werden ook de redenen die mensen ervan weerhielden om meer te gaan werken zichtbaarder.

2.1.4 Onderwijs en media

In onderwijsniveaus zien we verschillen tussen jongens en meiden

Vanaf 2019/2020 kregen meisjes iets vaker een voorlopig schooladvies voor het vmbo-gemengd/ theoretisch dan jongens.[44] Tegelijkertijd volgen meisjes wel hogere schoolniveaus dan jongens. In het middelbaar onderwijs gaat het om relatief kleine verschillen; zo is 51% van de derdejaars vwo-leerlingen meisje en 52% van de derdejaars vmbo-leerlingen jongen. Maar in het vervolgonderwijs studeren meisjes steevast op hogere niveaus dan jongens, zowel op het mbo als het hbo en wo, waar ruim 55% van de studenten vrouw is.[45] In het hoger onderwijs sluiten vrouwen hun studie gemiddeld sneller af dan mannen[46] en stoppen mannen vaker zonder een diploma te behalen.[47]

[39] van de Veen, 'Zorgen voor de kinderen tijdens corona: de rol van de vader wordt weer kleiner'.
[40] Edwin Buitelaar e.a., *Thuiswerken en de gevolgen voor wonen, werken en mobiliteit: Op zoek naar trends, trendbreuken en kansen als gevolg van corona*, no. 4686 (Planbureau voor de Leefomgeving, 2021), https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-thuiswerken-en-de-gevolgen-voor-wonen-werken-en-mobiliteit.pdf.
[41] Buitelaar e.a., *Thuiswerken en de gevolgen voor wonen, werken en mobiliteit*.
[42] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Emancipatiemonitor 2024*.
[43] Werken - Emancipatiemonitor 2024 | CBS
[44] In 2019/20 ging het om 27% van de meisjes ten opzichte van 25% van de jongens. Het verschil bleef bestaan in de jaren daarna. Zie Van leren naar werken - Emancipatiemonitor 2024 | CBS
[45] Van leren naar werken - Emancipatiemonitor 2024 | CBS
[46] Van de studenten die in 2016 aan hun studie begonnen, had 62% van de vrouwelijke studenten hun wo-masterdiploma zeven jaar later gehaald tegenover 50% van de mannen. Zie: Van leren naar werken - Emancipatiemonitor 2024 | CBS
[47] 6% van de mannelijke studenten verliet het wo-onderwijs zonder diploma tegenover 2% van de vrouwen, zie: Van leren naar werken - Emancipatiemonitor 2024 | CBS

Meisjes kiezen iets vaker voor technische studies en jongens ook vaker voor zorgopleidingen
Traditioneel kiezen jongens en meisjes vroeg in hun studiepad andere profielen. Terwijl bij meisjes opleidingen in de zorg, het onderwijs en sociaal-culturele beroepen favoriet zijn, hebben jongens vaker een voorkeur voor natuur en techniek. Vooral meisjes met een moeder die zelf geen technische opleiding heeft gedaan, kiezen vaker een sociale studie. Deze verhouding is in de afgelopen jaren echter wat veranderd. Bijvoorbeeld in het vmbo, waar zowel meer jongens een zorg en welzijnsprofiel kozen (van 12% van de jongens in 2014/15 naar 22% in 2023/24) als meisjes vaker een techniekprofiel (van 9% naar 16%).[48]

Aandacht voor kansenongelijkheid in het onderwijs raakt aan emancipatie
Meer aandacht voor de mate waarin het onderwijs bijdraagt aan het versterken van gelijke kansen en beoordeling van mensen in de maatschappij op hun kunnen (in plaats van hun persoonskenmerken). Dat is niet exclusief een thema waar de DE mee bezig is, maar speelt óók in relatie tot emancipatiebeleid. En kan een bijdrage leveren aan de gestelde doelen (extern effect).

Het onderwijs heeft een belangrijke rol in vroegtijdig leren omgaan met verschillen
Zo kunnen leerkrachten een bepalende rol spelen in het ontstaan of wegnemen van sociale spanningen en polarisatie in de klas.[49] Daarmee kan het onderwijs een belangrijke bijdrage leveren aan de doelen die het emancipatiebeleid stelt, met name op het gebied van acceptatie van verschil tussen mensen.

Tegelijkertijd geeft het grote personeelstekort in de sector ook enige reden tot zorg. Er wordt veel van het onderwijs gevraagd, bijvoorbeeld met burgerschapsonderwijs en basisvaardigheden. Maar ook mediavaardigheden, digitale geletterdheid, enzovoorts. Het onderwijs is geen oplossing voor alle sociale problemen, maar wel belangrijk in het behalen van de doelen.

Weerstand (onder ouders en in de maatschappij) tegen seksuele voorlichting is zichtbaarder
Dat is bijvoorbeeld merkbaar in de weerstand die de afgelopen jaren ontstaat rondom de projectweek 'Week van de Lentekriebels' in het primair onderwijs, waarin kinderen leren over relaties, weerbaarheid, het herkennen van en opkomen voor hun eigen grenzen, en seksualiteit.[50] Scholen hoeven niet deel te nemen aan deze week maar stuiten vaker op verzet van ouders wanneer zij dit doen. Dat verzet wordt deels versterkt door de acties van diverse belangengroepen, zoals Civitas Christiana – een traditioneel-christelijke stichting. Deze weerstand is niet altijd gebaseerd op correcte informatie over de thema's en inhoud van de lessen.[51] Deze ontwikkeling brengt enerzijds meer aandacht op de projecten rondom seksuele en relationele vorming waar ook DE zich mee bezighoudt, en vormt tegelijkertijd een zorg.

[48] Zie: Van leren naar werken - Emancipatiemonitor 2024 | CBS
[49] Dyonne van Haastert, '"Spanningen op samenlevingsniveau, leiden niet per se tot spanningen in de schoolbanken"', *Kennisplatform Inclusief Samenleven*, 30 maart 2020, https://www.kis.nl/artikel/spanningen-op-samenlevingsniveau-leiden-niet-se-tot-spanningen-de-schoolbanken.
[50] Thomas Mulder e.a., 'Hoe misinformatie de online haatmachine tegen de Week van de Lentekriebels op gang trok', *Pointer*, 23 maart 2023, https://pointer.kro-ncrv.nl/hoe-misinformatie-de-online-haatmachine-tegen-de-week-van-de-lentekriebels-op-gang-trok.
[51] Zie ook de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland in het kort geding dat de stichting Rutgers recentelijk aanspande. De rechter concludeerde dat het onjuist en contextloos presenteren van teksten die (al dan niet) in het lesmateriaal zaten onrechtmatig was: Zwartboek Lentekriebels van Stichting Civitas Christiana mag niet verder verspreid worden | Nieuws | Rechtspraak

2.1.5 Gelijke behandeling

De publieke opinie op emancipatiethema's bleef over het algemeen stabiel en positief

Nederlanders zijn en blijven positief over de doelen die het emancipatiebeleid nastreeft voor vrouwen en LHBTIQ+-personen. Dat blijkt uit herhaalde monitors en onderzoeken. Zo blijkt uit de European Value Survey – een grootschalig, lange-termijn onderzoek naar normen en waarden binnen Europa – dat Nederland een hoge acceptatiegraad heeft van homoseksualiteit. Ook geeft de overgrote meerderheid van de Nederlanders aan abortus en euthanasie soms of altijd gerechtvaardigd te vinden.[52]

In deze ontwikkeling is tussen 1990 en 2022 bovendien een positieve lijn te zien: met name op het gebied van euthanasie en homoseksualiteit zijn Nederlanders progressiever geworden in de afgelopen decennia. Ook voor intersekse personen is er een toegenomen positieve houding merkbaar.[53] Kortom, de acceptatie van gender- en seksuele diversiteit is in de afgelopen decennia toegenomen.

Op het gebied van normen en waarden lijkt polarisatie tussen Nederlanders mee te vallen

Veranderingen in het politieke landschap zijn niet zozeer een gevolg van een veranderde publieke opinie van de Nederlander, die grotendeels nog progressief is, maar van een verschuiving in de weging van deze waarden. Thema's zoals homoseksualiteit, euthanasie, of abortus hebben aan politieke *salience* gewonnen, m.a.w., zijn gepolitiseerd en in relatie gebracht met bestaande zorgen of thema's. De framing en verandering in belang maakt dat Nederlanders andere conclusies verbinden aan dezelfde waarden en er een andere uitdrukking aan geven. Door bepaalde thema's (al dan niet terecht) aan elkaar te koppelen, slagen partijen erin om voor een totaalpakket aan opvattingen een conservatiever beeld over te brengen.

In het publieke debat zien we in de recente jaren van de evaluatieperiode een verandering in het gedrag van Nederlanders. Het gaat dan om bijvoorbeeld taalgebruik, dat verhard en gepolariseerd lijkt.[54] Uitingen tijdens protesten (of in reactie op demonstraties) gaan ver. Vrouwelijke politici geven aan méér bedreigingen en intimidaties mee te maken dan hun mannelijke collega's, en lijken dit in recente jaren ook vaker als reden te geven om hun ambt te verlaten.[55] Intolerante uitingen jegens LHBTIQ+-personen, met name non-binaire en transgender personen, zijn vaker terug te horen in het openbare gesprek – niet langer in een (beperkte) privékring. Reguliere mediakanalen versterken dit, door in rapportages expliciet de argumenten en opmerkingen te plaatsen.[56]

Verder zien we in dat tussen sommige bevolkingsgroepen segregatie toeneemt. Dat geldt vooral voor Nederlanders zonder migratieachtergrond en hoger opgeleiden, wiens sociale kringen vaker bestaan uit mensen die ook geen migratieachtergrond of ook een hoog inkomen hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om waar zij wonen, welke scholen of sportclubs ze kiezen, of welke pagina's zij op sociale media volgen.[57]

---

[52] Loek Halman e.a., 'Atlas of European Values: Change and Continuity in Turbulent Times', *Open Press TiU*, advance online publication, Open Press TiU, 4 mei 2022, https://doi.org/10.26116/6p8v-tt12.
[53] Kees Brammer e.a., *Lhbtiqa+-monitor 2024*, Monitor, LHBTI Monitor (Panteia, Movisie, Ipsos, 2024), https://open.overheid.nl/documenten/dpc-420d688dbe5a52da155b44a6c58d4b3628439c36/pdf.
[54] Charlotte van Miltenburg e.a., *Monitor Integriteit en Veiligheid 2024: Deel 1 - Integriteit*, Monitor no. 2024/220, Monitor Integriteit en Veiligheid (Ipsos, 2024), https://open.overheid.nl/documenten/d9be9a79-ef65-4080-af13-37119a2274ce/file.
[55] Joris Veerbeek, 'Verantwoording bij het onderzoek naar seksisme in de politieke arena', *De Groene Amsterdammer*, 3 maart 2021, https://www.groene.nl/artikel/verantwoording-bij-het-onderzoek-naar-seksisme-in-de-politieke-arena.
[56] Bijvoorbeeld in deze rapportage, waar wél direct gereproduceerd wordt wat tegenstanders van de Week van de Lentekriebels opmerken maar niet uitgelegd wordt wat de Week van de Lentekriebels inhoudt: Stichting moet van rechter stoppen met verspreiden valse informatie over Lentekriebels
[57] Mensen met Nederlandse herkomst hebben meest gesegregeerde netwerk | CBS

Acceptatie van seksuele en genderdiversiteit is niet op alle vlakken gelijk

Allereerst zijn er opmerkelijke verschillen in de groepen die vertegenwoordigd zijn in het emancipatiebeleid. Zo merkt het Sociaal Cultureel Planbureau in 2022 op dat Nederlanders vooral accepterend zijn van homoseksuele en lesbische personen; biseksuele en transpersonen kunnen op een minder positieve reactie rekenen.[58] De acceptatie van transgender personen is daarbij in de laatste jaren van de evaluatieperiode gedaald.[59] Het beeld van een tolerante, accepterende maatschappij is daarmee niet voor elke groep gelijk.

Ten tweede is er een verschil merkbaar in de *situaties* waarin Nederlanders positief staan ten opzichte van verschillende bevolkingsgroepen. De acceptatiegraad daalt bijvoorbeeld wanneer het gaat om zichtbaarheid van LHBTIQ+-personen, zoals wanneer een homoseksueel stel hand in hand loopt, of op straat zoent.[60] Die daling geldt óók voor homoseksuele koppels, terwijl Nederlanders over het algemeen juist tolerant zijn ten opzichte van homoseksualiteit. Ook hierin zien we bovendien een daling in de acceptatiegraad van de afgelopen jaren. Op de vraag of respondenten het erg zouden vinden als de leerkracht van hun kind transgender is, antwoorden zij bijvoorbeeld in 2024 negatiever dan voorheen.[61]

Tot slot kunnen we een kanttekening plaatsen bij *wie* accepterend *zijn*. Tussen bevolkingsgroepen zien we hier namelijk verschillen in: religieuze Nederlanders staan minder positief ten opzichte van LHBTIQ+-personen dan niet-religieuze Nederlanders.[62] Een deel van de protestantse christelijken ontwikkelde negatievere houdingen ten opzichte van LHBTIQ+-personen in de afgelopen jaren, bijvoorbeeld.[63] Over de positionering van respondenten met een migratieachtergrond kunnen de bestaande onderzoeken geen uitsluitend beeld geven, hoewel er in enkele onderzoeken wel genoemd is dat houdingen ten opzichte van LHBTIQ+-personen onder deze doelgroep iets negatiever zijn.[64] Theoretisch opgeleiden hebben ook een positievere houding ten opzichte van seksuele en genderdiversiteit, net als vrouwen, die meer acceptatie rapporteren dan mannen.[65]

Wanneer er een relatie is met kinderen of met de publieke sfeer wordt deze acceptatie minder overtuigend. Dat zien we in bovenstaand voorbeeld over docenten. Ook in de bespreking van de wijziging van de Transgenderwet lijkt de meeste wrijving te ontstaan op de veranderingen die de wet mogelijk maakt voor minderjarigen.[66] Toch blijft voor de meerderheid van de Nederlanders dat zij niet extreem intolerant worden of zijn.

---

[58] Brammer e.a., *Lhbtiqa+-monitor 2024*; Gabriël van Beusekom en Lisette Kuyper, *LHBT-monitor 2018*, publicatie (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2018), https://www.scp.nl/publicaties/monitors/2018/11/21/lhbt-monitor-2018.
[59] Brammer e.a., *Lhbtiqa+-monitor 2024*.
[60] Willem Huijnk e.a., *LHBT-monitor 2022*, Monitor, LHBTI Monitor (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2022), https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/07/05/lhbt-monitor-2022.
[61] Brammer e.a., *Lhbtiqa+-monitor 2024*.
[62] Zie o.a. Huijnk, *Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa 2022*.
[63] Deel protestanten vaker negatief over homoseksualiteit en echtscheiding
[64] In 2022 had 61% van de respondenten zonder migratieachtergrond een positieve houding ten opzichte van genderdiversiteit, tegenover 57% van de respondenten mét migratieachtergrond. Ook in 2018 hielden respondenten zonder migratieachtergrond er over het algemeen positievere attitudes ten opzichte van seksuele en genderdiversiteit op na. Over 2024 konden geen cijfers gegeven worden (zie Lhbtiqa+ monitor 2024 | Movisie; LHBT Monitor 2022 | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau; Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau).
[65] Brammer e.a., *Lhbtiqa+-monitor 2024*.
[66] Zie Kamer en minister Weerwind botsen over intrekken transgenderwet of Kamer herhaalt oproep aan kabinet: trek voorstel voor transgenderwet in.

2.1.6 Zorg

De bevolkingsgroei en vergrijzing hebben effecten op het emancipatiebeleid

Dat zijn vooral neveneffecten, die een positief of negatieve invloed kunnen hebben maar waar het beleid zich toe zal moeten verhouden. Dit zit bijvoorbeeld in waar komen migranten vandaan, hoe worden zij in de Nederlandse maatschappij ontvangen, in welke mate delen zij de waarden die het uitgangspunt vormen van het emancipatiebeleid?

Maar ook de vergrijzing en de bijkomende zorgvraag is niet zonder effect. Zo leven vrouwen langer dan mannen en hebben zij (mede daardoor) meer zorg nodig dan mannen. We weten relatief weinig over de specifieke zorgkenmerken die het vrouwelijk lichaam heeft, en waarin die verschillen van mannenlichamen. Wel is in de evaluatieperiode meer aandacht gekomen voor het feit *dat* vrouwenlichamen andere behoeften en uitingen hebben dan mannenlichamen, waardoor bestaande zorgbehandelingen – veelal ontwikkeld met het oog op mannenlichamen – niet goed aansluiten bij veel vrouwen. Om hier beter op in te spelen opende het Erasmus Medisch Centrum in 2025 een medisch centrum specifiek gericht op gendersensitieve geneeskunde.[67]

De toegankelijkheid van transgenderzorg staat onder druk

Het Nederlandse transgenderzorgstelsel kent een lange geschiedenis. Het is een systeem waarin op verschillende manieren zorgvuldigheid geborgd wordt, maar waarin trans personen ook toegang kunnen krijgen tot de zorg die zij nodig hebben door deskundige, ervaren zorgverleners. Toegang tot medische ingrepen voor trans personen – zowel minderjarig als meerderjarig – is niet zomaar geregeld, maar wel degelijk mogelijk voor wie dit kiest.

De zorg voor transgender personen heeft, net als veel andere gespecialiseerde zorgdomeinen, te maken met lange wachtlijsten. De vraag naar genderbevestigende zorg is toegenomen, terwijl de beschikbaarheid van zorg niet op een gelijk tempo is meegegroeid. In de evaluatieperiode is dit binnen de directie en in samenwerking met andere departementen regelmatig onderwerp van gesprek geweest.

Daarnaast is er in de recente jaren kritiek gekomen op de inrichting van transgenderzorg, met name in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Deze landen hebben een ander zorgsysteem dan Nederland, maar hebben variaties van het Nederlandse transgenderzorgstelsel overgenomen – met name de inzet van pubertijdremmende hormoonbehandeling voor jonge transgender personen. In andere landen wordt dit vaak sneller en aan veel méér patiënten voorgeschreven dan in Nederland.[68] Kritiek op het zorgstelsel in deze andere landen is niet één op één te vertalen naar het Nederlandse stelsel, omdat de zorg anders is ingericht. Desalniettemin heeft deze kritiek ook in Nederland medestanders gevonden. Critici van het gebruik van pubertijdremmers dragen hiervoor vaak als argument aan dat er weinig wetenschappelijk onderzoek is naar de effecten van deze ingreep. Deze werkwijze bestaat inmiddels decennia en diverse studies benoemen dan ook met name psychologische voordelen.[69] Tegelijkertijd hebben deze onderzoeken een relatief kleine steekproef (want de populatie van

[67] NOS Nieuws, 'Erasmus MC opent vrouwencentrum: effectievere zorg kan miljarden schelen', Nieuwsbericht, NOS, 7 maart 2025, https://nos.nl/artikel/2558500-erasmus-mc-opent-vrouwencentrum-effectievere-zorg-kan-miljarden-schelen.
[68] Menno Sedee, 'Er zijn twijfels over puberteitsremmers voor transgender jongeren. Is dat terecht?', *NRC*, 27 januari 2023, https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/27/zijn-de-twijfels-over-puberteitsremmers-voor-transgenderjongeren-terecht-a4155289.
[69] Maria Anna Theodora Catharina van der Loos, 'The Dutch Protocol: Coming of Age: Treatment trajectories and long-term bone development in transgender adolescents' (PhD-Thesis - Research and graduation internal, 2024), https://doi.org/10.5463/thesis.331.

transgender jongeren is klein) en is er vaak geen controlegroep (omdat het ethisch moeilijk te verantwoorden is om een deel van de cliënten niet te behandelen).[70]

2.1.7 Internationaal beleid en Caribisch Nederland

Belangenbehartigers opereren veelal in internationale netwerken

We zien ontwikkelingen in normen en waarden die over grenzen heen bewegen, bijvoorbeeld doordat belangenbehartigers inspiratie opdoen uit andere landen of juist in het buitenland extra steun verlenen aan een maatschappelijk middenveld dat daar onder druk staat. Zo verlenen Nederlandse organisaties expertise en kennis aan organisaties in Polen of Hongarije, waar een conservatievere wind de behaalde rechten van vrouwen, seksuele- en genderdiverse minderheden inperkt. Ook conservatieve belangengroepen vinden partners in het buitenland, bijvoorbeeld op sociale media of op bijeenkomsten georganiseerd door diverse politieke partijen. Zulke transnationale belangennetwerken (*transnational advocacy networks*) bestaan al langer.[71] Met de opkomst en versterking van sociale media zijn internationale verbanden gegroeid, omdat het makkelijker is om in contact te komen en blijven met internationale partners.

Internationale gebeurtenissen waren een extra stimulans voor maatschappelijk debat

We zien in de evaluatieperiode verschillende momenten waarop ontwikkelingen of gebeurtenissen in andere landen een sterke invloed hebben gehad op het Nederlandse maatschappelijke debat. Aan de start van de evaluatieperiode speelde in verschillende landen – maar met name de Verenigde Staten – de MeToo-beweging, die aandacht vroeg voor seksueel grensoverschrijdend gedrag. In Nederland kreeg dit extra veel aandacht toen het programma BOOS in een speciale uitzending misstanden bij The Voice of Holland uitlichtte.

In 2020 leidde de dood van George Floyd, een zwarte Amerikaanse man, tot wereldwijde protesten tegen systematisch racisme en discriminatie. Ook in Nederland leidde dit tot veel aandacht voor discriminatie en de interactie tussen verschillende discriminatiegronden (intersectionaliteit) in de mate waarin personen discriminatie ervaren. Een direct gevolg hiervan is bijvoorbeeld de inrichting van de Nationaal Coördinator Racisme- en Discriminatiebestrijding, die ook bij het ministerie van OCW is ondergebracht en nauw samenwerkt met DE.[72]

Tegelijkertijd hebben internationale ontwikkelingen ook een beperkend effect op het beleid

Gedurende de evaluatieperiode heeft zich ook in Nederland een conservatieve coalitie heeft gevormd rondom genderdiversiteit, die in bestaand onderzoek ook wel bekend staat als de *antigenderbeweging.* In deze coalitie bevinden zich partijen met een conservatieve kijk op genderdiversiteit en sekse. Voor deze beweging zijn er enkel mannen (zo geboren) en vrouwen (ook zo geboren), die fundamenteel en essentieel anders zijn – maar meestal wel als gelijkwaardig gezien worden. Sommige partijen binnen deze 'coalitie' zijn religieus en geven religieuze argumenten ter onderbouwing van hun positie, maar dat is niet uitsluitend het geval. De beweging ziet in de maatschappij geen ruimte voor

[70] Lineke Nieber en Kim Bos, 'For a year and a half, NRC observed the gender clinic in Amsterdam: "It takes so much time to prove I'm a woman"', *NRC*, 18 maart 2025, https://www.nrc.nl/nieuws/2025/03/18/for-a-year-and-a-half-nrc-observed-the-gender-clinic-in-amsterdam-it-takes-so-much-time-to-prove-im-a-woman-a4886578.
[71] Zie bijvoorbeeld: Peter Evans en César Rodríguez-Garavito, eds., *Transnational Advocacy Networks: Twenty Years of Evolving Theory and Practice*, 1ste dr. (Dejusticia. Law, Justice and Society Study Center, 2018), https://doi.org/10.2307/jj.16192177.
[72] In de motivering voor het instellen van de Nationaal Coördinator refereerde toenmalig minister Kajsa Ollongren (Binnenlandse Zaken) expliciet aan de toegenomen maatschappelijke urgentie die het onderwerp door antiracismeprotesten had gekregen. Zie bijvoorbeeld: Nederland krijgt coördinator tegen racisme en discriminatie - NRC

transgender, maar met name non-binaire, personen.[73] Dergelijke sentimenten en uitdrukkingen zien we in de laatste jaren van de evaluatieperiode vaker en luider terug in de Nederlandse samenleving.[74]

Een tweede internationale invloed op de Nederlandse maatschappij zien we in de zichtbaarheid en invloed van de 'manosphere' – een verzameling digitale bronnen waarin traditioneel mannelijke normen tot een extreem gebracht worden, en waar vervolgens vaak vrouwonvriendelijke, seksistische opvattingen gedeeld worden. De afgelopen 15 jaar is deze beweging groter en meer mainstream geworden. Hoewel de manosphere verschillende leden en uitingen heeft, delen zij een gemeenschappelijk geloof in de inferioriteit van vrouwen.[75] De effecten van de omgeving zijn niet alleen zichtbaar op het internet of sociale media, maar ook in de werkelijkheid – bijvoorbeeld in de klas, waar leerkrachten vaker vrouwonvriendelijke opmerkingen en gedragingen zien.[76]

De manosphere raakt steeds bekender door verschillende conservatieve influencers, de bekendste onder hen is Andrew Tate. Ook Nederlandse jongeren zien regelmatig content van deze man, die onder andere een zeer traditionele verdeling van rollen tussen mannen en vrouwen propageert. Veel Nederlandse jongens geven aan het (deels) eens te zijn met uitspraken van Tate over gendernormen en acceptabel gedrag.[77] Met name in jonge generaties ontstaan hiermee groepen – vooral jongens – die denkbeelden en waardensystemen ontwikkelen die haaks staan op de doelen die Nederland de afgelopen decennia met het emancipatiebeleid nastreefde: gelijkwaardigheid en gelijke behandeling, ongeacht seksuele of genderkenmerken.[78] Deze veranderde denkbeelden en waardensystemen staan haaks op de doelstellingen van het huidige emancipatiebeleid, en kunnen in de toekomst een beperkende invloed hebben op het realiseren van de beleidsdoelen.

2.2 Beleidsanalyse: Ontwikkelingen binnen het emancipatiebeleid

Het emancipatiebeleid is belegd bij het ministerie van OCW, waar een aparte directie ingericht is die verantwoordelijk is voor het emancipatiebeleid: de DE. De directie is ondergebracht bij het directoraat-generaal Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie, en is georganiseerd in inhoudelijk thematische clusters, zoals het cluster Onderwijs of het cluster Zorg. De directie zet verschillende beleidsinstrumenten in, zoals het financieren van losse projecten of structurele programma's gericht op het behalen van haar doelen, opdracht geven voor diverse monitors en onderzoeken, en het steunen van organisaties in het maatschappelijk middenveld via haar alliantiesubsidie. Daarnaast ondersteunen de beleidsmedewerkers van de directie andere departementen (bij kennisvoorziening) en agenderen zij wanneer nodig emancipatievragen bij andere departementen.[79]

[73] Het is belangrijk om te benoemen dat er geen bewijs is dat transgender vrouwen een dreiging vormen voor cisgender vrouwen. Wel zijn trans vrouwen zelf vaker slachtoffer van discriminatie, hebben zij vaker te maken met intimidatie (dan cis vrouwen of andere LHBTIQ+-personen), en zijn ze vaker het slachtoffer van geweld – ook in Nederland.
[74] Brammer e.a., *Lhbtiqa+-monitor 2024*.
[75] Harriet Over e.a., 'Understanding the Influence of Online Misogyny in Schools from the Perspective of Teachers', *PLOS ONE* 20, nr. 2 (2025): e0299339, https://doi.org/10.1371/journal.pone.0299339.
[76] Over e.a., 'Understanding the Influence of Online Misogyny in Schools from the Perspective of Teachers'.
[77] NOS Nieuws, 'Omstreden Andrew Tate "vaderfiguur" voor sommige tieners', Nieuwsbericht, 1 september 2022, https://nos.nl/artikel/2442815-omstreden-andrew-tate-vaderfiguur-voor-sommige-tieners.
[78] Elisabeth Steinz, *Podcast De Dag: scrollen door de vrouwonvriendelijke 'manosphere'*, with guest Djoeke Ardon en Berber Broekstra, De Dag, 7 maart 2025, https://nos.nl/artikel/2558556-podcast-de-dag-scrollen-door-de-vrouwonvriendelijke-manosphere.
[79] We staan in meer detail stil bij de activiteiten van de directie en de beleidsinstrumenten die zij ter beschikking hebben in hoofdstuk 3 en 4.

In de volgende paragrafen oriënteren we ons expliciet op het emancipatiebeleid zoals dat voorafgaand aan en tijdens de evaluatieperiode is gevoerd. We kijken naar *beleids*ontwikkelingen en analyseren tot in hoeverre het doel van deze analyse is om in de evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid verder te kijken dan enkel de zeven jaar van de evaluatieperiode – *juist* omdat het emancipatiebeleid een stimulans wil zijn voor verandering op de lange termijn.

2.2.1 Emancipatie in wetgeving en verdragen

Emancipatienormen zijn geborgd in de wet en in internationale verdragen

Het Nederlandse emancipatiebeleid rust op een stevig juridisch fundament van nationale wetgeving en internationale verdragen die gelijkheid en non-discriminatie waarborgen. Artikel 1 van de Grondwet is hierin richtinggevend en werd in 2023 uitgebreid met discriminatiegronden als seksuele gerichtheid en handicap. Dit artikel legt de overheid niet alleen een negatieve verplichting op (het voorkomen van discriminatie), maar laat ook ruimte voor positieve maatregelen om achterstanden te corrigeren.

Ook internationaal heeft Nederland zich verbonden aan verdragen zoals het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het EU-Handvest van de Grondrechten, en verdragen van de Verenigde Naties (zoals het IVBPR en het ICESCR). Deze verdragen verplichten staten zowel om discriminatie te verbieden als om actief beleid te voeren dat bijdraagt aan gelijke kansen, bijvoorbeeld via wetgeving, beleidsmaatregelen of positieve actie.

Naast deze verdragen kent Nederland een wettelijk kader dat gelijke behandeling beschermt, met onder meer de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Wgb). Deze wetten gelden niet alleen in de relatie tussen overheid en burger, maar ook tussen burgers onderling, en tussen burgers en organisaties.

Er is beleidsvrijheid, maar de verdragsnormen kunnen ook verplichten tot actief optreden

Hoewel Nederland en andere verdragstaten beleidsvrijheid hebben in de manier waarop zij verdragsverplichtingen invullen, blijkt uit recente nationale jurisprudentie – specifiek de uitspraak van de rechtbank Den Haag in oktober 2023 over non-binaire genderregistratie – dat nationale wetgeving in de praktijk kan worden getoetst aan internationale verdragsnormen.[80]

In de genoemde zaak speelde dat de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) voorziet in de mogelijkheid voor binaire transgenders om hun geslachtsaanduiding in officiële documenten te wijzigen, wat in overeenstemming is met de wetgeving die discriminerende praktijken tegen transgenders moet voorkomen. Echter, de wet biedt deze mogelijkheid niet voor non-binaire transgenders, die geen keuze hebben om zich officieel als non-binair te laten registreren. De rechtbank oordeelde dat het onthouden van deze mogelijkheid aan non-binaire transgenders een ongerechtvaardigd onderscheid vormt. Dit was voor de rechtbank reden om te concluderen dat het nationale beleid in dit geval discrimineerde op basis van genderidentiteit.

Hoewel de rechtbank niet oordeelde dat de Staat onrechtmatig had gehandeld – mede gelet op de juridische en beleidsmatige complexiteit van wetgeving op dit terrein – benadrukte zij wel dat de Staat gehouden is een oplossing te zoeken voor deze ongelijkheid. Hiermee illustreert de uitspraak

[80] Rechtbank Den Haag 18 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:15524

dat onder omstandigheden de overheid ook verplicht kan worden om actief ongelijkheid tegen te gaan.

Deze zaak geeft bovendien het belang van internationale verdragen weer voor rechtsbescherming in Nederland. De Nederlandse Grondwet kent immers een verbod op constitutionele toetsing: rechters mogen wetten in formele zin niet toetsen aan de Grondwet. Internationale verdragen – en met name het EVRM en het bijbehorende 12e Protocol – bieden wel een toetsingskader. Artikel 1 van het 12e Protocol bij het EVRM bevat een zelfstandig discriminatieverbod dat breder reikt dan artikel 14 EVRM, doordat het ook bescherming biedt tegen ongerechtvaardigd onderscheid buiten de context van andere EVRM-rechten. Daarmee vormt het een instrument dat door burgers en organisaties gebruikt kan worden voor het juridisch adresseren van maatschappelijke ongelijkheid.

2.2.2 Beleidsgeschiedenis

De definitie en afbakening van 'emancipatie' (en daarmee het beleid) heeft zich ontwikkeld

De term 'emancipatie' vinden we in de academische en internationale context vooral in de context van enerzijds de beëindiging van slavernij en anderzijds vanuit de vrouwenrechtenbeweging.[81] Het emanciperen van personen verwees in deze context naar het bevrijden van personen uit een situatie waarin zij wettelijk als minderwaardig aangeduid waren.[82] Emancipatie verwees naar het creëren van een situatie die dit in feite om zou draaien: in plaats van in onderdrukking te leven, zou ieder mens gelijke kansen, rechten, plichten, en vrijheden moeten hebben.[83] Vanuit deze **positie van gelijkwaardigheid** zou eenieder zich moeten kunnen ontwikkelen, ontplooien, en een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij.[84]

Het Nederlandse emancipatiebeleid richtte zich initieel op gender, en dan met name de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen mannen en vrouwen. Belangrijke beleidsdoelen waren het corrigeren van onterecht ongelijkwaardige verhoudingen tussen mannen en vrouwen, bijvoorbeeld op het gebied van opvoeding, mantelzorg, arbeid, en loon.[85] Dit beleid was bovendien vervlochten met ontwikkelingen op het gebied van gelijke kansen en non-discriminatie in internationale gremia zoals de Verenigde Naties en (voorlopers van de) Europese Unie. Gelijke behandeling was daarin altijd gelijke behandeling van de ene groep (zoals vrouwen) *ten opzichte van* een andere groep (zoals mannen).[86] Hoewel Nederland initieel niet de snelste noch het beste kind van de klas was op dit gebied, maakte het in de laatste jaren van de 20e eeuw grote sprongen.[87] Nederland ontwikkelde zich tot een '**progressief gidsland**' in internationale vergelijkingen, mede dankzij het sociaal progressieve (emancipatie)beleid.[88]

---

[81] Ilse Lazaroms, 'Series: Slavery and Emancipation', Uitgeverij, *Amsterdam University Press*, z.d.; Richard J. Evans, *The Feminists: Women's Emancipation Movements in Europe, America and Australasia 1840-1920* (Routledge, 2012), https://doi.org/10.4324/9780203098295.

[82] Simon Susen, 'Emancipation', SSRN Scholarly Paper no. 2793837 (Social Science Research Network, 1 januari 2015), https://papers.ssrn.com/abstract=2793837.

[83] A. van Doorne-Huiskes e.a., *Van Privé-Probleem Tot Overheidszorg: Emancipatiebeleid in Nederland* (ZoetermeerLecturium Uitgeverij, 2017), https://dare.uva.nl/search?identifier=709d663a-6ad4-4fe8-a5ee-4643816695d1.

[84] Ingrid van Engelshoven, 'Emancipatienota 2018-2021: Principes in de praktijk', Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 29 maart 2018, https://open.overheid.nl/documenten/ronl-282419dc-cd9a-40b1-8383-f53587b4b781/pdf.

[85] van Engelshoven, 'Emancipatienota 2018-2021'.

[86] van Doorne-Huiskes e.a., *Van Prive-Probleem Tot Overheidszorg*.

[87] Janine Larive-Groenendaal, 'Beschouwing van een tragikomedie: de aanpassing van de Nederlandse sociale wetgeving aan de Derde EG Richtlijn gelijke behandeling', *Beleid en Maatschappij* 12, nr. 10 (1985): 260-68.

[88] James C. Kennedy, *Een beknopte geschiedenis van Nederland*, 1ste dr. (Prometheus, 2017), https://uitgeverijprometheus.nl/boeken/beknopte-geschiedenis-van-nederland-e-boek/.

De **scope** van het emancipatiebeleid heeft zich mettertijd uitgebreid naar nieuwe doelgroepen, zoals lesbiennes en homoseksuelen, voor wiens rechten de overheid nadrukkelijker in de bres sprong. Sinds de midden-jaren '00 zijn de rechten van andere LHBTIQ+-personen ook nadrukkelijk onderdeel van het emancipatiebeleid geworden, waarmee homo-emancipatie verschoof van het ministerie van VWS naar de DE.[89] In de vorige evaluatieperiode (2014-2018) bouwde het beleid hierop verder, door aandacht te besteden aan bijvoorbeeld de positie van transgender of intersekse personen. De focus bleef daarmee in deze periode nog steeds voornamelijk op gender en seksualiteit.

De politiek-bestuurlijke inbedding van het emancipatiebeleid heeft zich ontwikkeld

Emancipatiebeleid heeft een sterk **interdepartementaal karakter.** Het emancipatiebeleid zou oorspronkelijk geen gericht beleid worden, maar een facetbeleid: beleid dat doelen heeft op een veelheid aan beleidsterreinen.[90] Omdat het emancipatiebeleid zou raken aan de beleidsterreinen van andere departementen (en hun inzet zou vragen) was het belangrijk dat de verantwoordelijke directie dit zou coördineren. Beleid gericht op gelijke behandeling zou niet alleen vanuit de koker van de emancipatiedirectie moeten komen, maar juist in samenwerking met andere departementen moeten plaatsvinden.

De directie (Coördinatie) Emancipatie(beleid, verder DE) is niet altijd ondergebracht geweest bij het ministerie van OCW. Zo was de directie in eerste instantie geplaatst bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk – een ministerie dat niet meer bestaat. Daarna vond het een plek in het ministerie van Sociale Zaken, om uiteindelijk in het ministerie van OCW te eindigen. De verschuivingen zijn niet zonder kritiek gebleven; de plaatsing van de directie bij een meer of juist minder 'machtig' ministerie was regelmatig onderwerp van gesprek.[91]

In het huidige beleidslandschap is emancipatie en gelijke behandeling **versnipperd** en belangrijke elementen zijn **afhankelijk van andere departementen.** Het emancipatiebeleid is formeel ondergebracht bij OCW, maar de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) bij BZK[92], terwijl de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld aangesteld is door de ministers van OCW en SZW.[93] Er worden veel verschillende (goede) inspanningen geleverd die raken aan het bevorderen van gelijke behandeling, maar deze inspanningen werden én worden vanuit verschillende actoren gedaan en het is niet altijd duidelijk hoe de verhoudingen tussen hen liggen.[94]

Belangrijk om hier expliciet te benoemen is de bijzondere rol die de DE binnen het Rijk heeft. De directie heeft namelijk als taak de actoren (binnen en buiten) de overheid die zich bezighouden met beleid dat raakt aan emancipatie bij elkaar te brengen, en verleent andere beleidsdepartementen de nodige expertise.[95] De directie heeft deze rol van oudsher gehad, maar de manier waarop deze is ingevuld is mettertijd veranderd. Zo was deze aan het begin van de eeuw een expliciet coördinerende rol, waarin de bewindspersoon Emancipatie een sturende rol had binnen de rijksoverheid. In 2007

[89] Regioplan (2018).
[90] Joke Swiebel, *Homopolitiek in Nederland (1966-2023): De Symbolische Kracht van Wetgeving* (Amsterdam University Press, 2024), https://www.aup.nl/en/book/9789464562255/homopolitiek-in-nederland-1966-2023.
[91] van Doorne-Huiskes e.a., *Van Prive-Probleem Tot Overheidszorg*.
[92] Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme | Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme
[93] Over de RCGOG | RCGOG
[94] Adviescommissie Divers en Inclusief Hoger Onderwijs en Onderzoek, *Vervlochten draden: een integrale en inclusieve aanpak van beleid* (2024), https://www.dihoo.nl/documenten/2024/01/30/vervlochten-draden-een-integrale-en-inclusieve-aanpak-van-beleid.
[95] We vertellen in hoofdstuk 4 meer over de manier waarop deze rol vandaag de dag ingevuld is en welke activiteiten deze omvatte tijdens de evaluatieperiode.

veranderde veel voor de directie: zij verplaatste van SZW naar OCW en verloor de coördinerende rol. In plaats daarvan zouden de verschillende ministeries zélf het emancipatiebeleid verder oppakken.[96]

Emancipatie is een proces van lange adem, waardoor doelen niet vaak groots veranderen

Emancipatiebeleid is gericht op het stimuleren van ontwikkelingen met een lange aanlooptijd, die niet van de ene op de andere dag bereikt worden. De doelen die het emancipatiebeleid stelt, de gewenste bijdrage van het beleid, zijn daarom over de tijd vrij stabiel. Thema's die in de eerste jaren van het beleid terugkwamen, zoals economische zelfstandigheid, (niet-stereotype) beeldvorming van mannen en vrouwen, en doorstroom van vrouwen naar de top zijn nog steeds relevant – al zijn er groten stappen vooruit gezet. Zoals eerder benoemd in de trendanalyse, is er duidelijk voortgang geboekt op veel belangrijke terreinen: het aantal vrouwen aan de top is wel degelijk gestegen, vrouwen zijn vaker economisch zelfstandig, vrouwen nemen in grote aantallen deel aan het onderwijs en zowel vrouwen als mannen kiezen vaker opleidingen buiten de bestaande stereotypen. Ook voor LHBTIQ+-personen is er veel veranderd, ten positieve.

Tegelijkertijd waarschuwen experts ervoor om daaraan de conclusie te verbinden dat Nederland een geëmancipeerde staat heeft bereikt.[97]

2.2.3 Het emancipatiebeleid 2018-2025

De evaluatieperiode omvat (niet allen volledig) drie kabinetsperiodes. Hier beschouwen we hoe het beleid zich in deze periodes heeft ontwikkeld. Welke continuïteit zien we in de keuzes die binnen het beleid gemaakt worden, en de prioriteiten en doelen die gesteld zijn? Waar ontstaan juist verschillen in focus, of nuances? Dit hebben we op twee manieren aangepakt: door de verschillende beleidsdocumenten te analyseren, en door te kijken naar uitkomsten van eerdere doorlichtingen of evaluaties van het emancipatiebeleid.

Er is grotendeels een duidelijke continuïteit merkbaar in het beleid

De overkoepelende doelstellingen, het narratief waar die op gebaseerd zijn, en de richting waarop beleid zich ontwikkelt verschilt weinig tussen 2018-2021 en 2022-2025. Zowel de Emancipatienota 2018-2021 als de Emancipatienota 2022-2025 benadrukken het belang van:

- vrijheid om identiteit vorm te geven;
- economische participatie van vrouwen;
- acceptatie van gender- en seksuele diversiteit;
- bestrijding van gendergerelateerd geweld.

Ook in de taken en activiteiten is over de evaluatieperiode een sterkte continuïteit te zien, met uitzondering van de coördinatie Nationaal Actieplan Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag. Dit is niet verwonderlijk, aangezien het kabinet in beide perioden uit dezelfde partijen bestond, waarmee de politieke meerderheid voor nieuw beleid stabiel bleef. Bovendien hadden de bewindspersonen op het thema Emancipatie dezelfde politieke kleur. Het is daarom niet onverwacht dat in deze periode veel continuïteit zichtbaar is in de manier waarop het beleid vorm kreeg.

Ondertussen hebben er ook veranderingen en verschuivingen in accenten plaatsgevonden

Een van deze veranderingen, zien we terug in het aantal gevoerde beleidsthema's door de jaren heen. Waar het beleid in 2018–2021 werd geconcentreerd rond de kernthema's arbeid, sociale

[96] van Doorne-Huiskes e.a., *Van Prive-Probleem Tot Overheidszorg*, 206-7.

[97] van Doorne-Huiskes e.a., *Van Prive-Probleem Tot Overheidszorg*, 260-68.

veiligheid en acceptatie, werd dit palet in 2022–2025 verbreed met zorg als apart thema, meer aandacht voor onderwijs als emancipatie-instrument en een brede Europese/internationale verankering van rechten.

Een duidelijke verschuiving in accenten is de veel grotere nadruk op seksueel grensoverschrijdend gedrag in de recente jaren. In 2018–2021 werd dit benoemd onder de noemer gender gerelateerd geweld, maar nog zonder uitgewerkte coördinatie. Vanaf 2022 zien we de coördinatie van het Nationaal Actieprogramma Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag, met actieve monitoring, strategische partnerschappen en rol voor een regeringscommissaris.

Een ander voorbeeld van een verschuiving in accenten is de aanpak van de economische zelfstandigheid van vrouwen. Hoewel dit in elke periode een speerpunt is, varieert de aanpak sterk tussen de perioden. In 2018–2021 lag de focus op het verhogen van deeltijdfactoren en het doorbreken van rolpatronen door interdepartementale samenwerking. In 2022–2023 werd dit doorgezet, maar met een versterkte inzet op sectorale benaderingen (bijv. zorg, kinderopvang) en partnerschappen zoals 'Financieel Sterk door Werk'.

Deze verschillen zijn deels te verklaren door het feit dat de verschillende kabinetten en bewindslieden ieder een lichtelijk andere focus of nadruk kenden. Voorbeelden hiervan zijn Robbert Dijkgraaf, met een zichtbaar meer intersectionele aanpak, en Ingrid van Engelshoven, die meer nadruk leek te leggen op sociale rechtvaardigheid, gelijkheid en representatie.

Ook de toon en taalgebruik omtrent het emancipatiebeleid is over de jaren heen verschoven
Tussen de emancipatienota's is een duidelijk verschil zichtbaar in het taalgebruik en begrippenapparaat. In de nota van 2018–2021 ligt veel focus op *mannen en vrouwen*, *arbeidsparticipatie*, *topvrouwen*, *loonkloof*. Begrippen als "lhbti" worden wel genoemd, maar in beperkte mate. In de nota van 2022–2025 zien we de introductie van termen als *LHBTIQ+*, *intersectionaliteit*, *gendermainstreaming*, *seksueel grensoverschrijdend gedrag*, *non-binaire personen* en *veiligheid in brede zin*.

Verder oogt de wijze van schrijven in de nota van 2022–2025 persoonlijker, activistischer en meer maatschappelijk verankerd. Zo zien we hier een meer verhalende en normatieve discours, met veelvuldig gebruik van woorden als *moed*, *onveiligheid*, *vrijheid* en *onacceptabel*. Ook kent de nota meer verwijzingen naar persoonlijke maatschappelijke verhalen. Tot slot lijkt er in de laatste prioriteitenbrief meer aandacht te zijn voor de emotionele beleving van beleid zichtbaar in woorden als *veiligheid*, *schaamte* en *erkenning*, en wordt er een krachtigere politieke toon gevoerd, met uitspraken als: "*dit is niet ons Nederland*", "*daar trekken we samen een duidelijke grens*".

2.2.4 Veranderingen en continuïteit na eerdere evaluatie(s)

Het is belangrijk om, in de evaluatie van het emancipatiebeleid van nu, ook terug te kijken naar de manier waarop uitkomsten van eerdere evaluaties zijn verwerkt in het huidige beleid en de mate waarin deze voor een verandering in de beleidsvoering hebben gezorgd. Daarom blikken we in deze paragraaf expliciet kort terug op een aantal belangrijke evaluaties van de afgelopen decennia. We trekken daarin een lijn van deze eerdere evaluaties naar het beleid van nu.

In de doorlichting van 2014 is aandacht voor de aansluiting tussen doelen en ingezet beleid
In zijn doorlichting van het emancipatiebeleid concludeert de Auditdienst Rijk dat het emancipatiebeleid een brede beleidsopgave is, met doelstellingen die gericht zijn op het bijdragen aan een verandering op de lange termijn. De directie onderneemt in deze periode veel activiteiten met beperkte

financiële middelen, en de projecten die zij onderneemt behalen betekenisvolle resultaten. Deze resultaten zijn echter op een heel ander niveau dan de doelen van het beleid geformuleerd zijn. Doelen zijn niet SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) geformuleerd, en waren ook niet altijd van tevoren geformuleerd, vanwege de invloed die externe factoren op het emancipatiebeleid hebben.[98]

Bovendien waren er weinig strikte beleidsevaluaties, waarin een causale relatie tussen de inzet van een beleidsinstrument en de ontwikkelingen in de maatschappij aangetoond wordt. De ADR merkt op dat causale relaties ook niet aan te tonen zijn: voor het bereiken van haar doelen is OCW afhankelijk van andere partijen én van externe ontwikkelingen in de maatschappij, bijvoorbeeld demografische of economische. Daarnaast waren veel van de activiteiten klein in omvang, en was het evalueren daarvan daarmee relatief kostbaar.[99]

Na de doorlichting van 2014 veranderde de directie haar subsidiestructuur

De ADR bemerkte een risico op het vlak van doelmatigheid, omdat de directie veel verschillende, op zichzelf staande projecten financierde en deze beperkt structureel ingebed werden binnen het reguliere overheidsbeleid. Er ontstond daarmee een gevaar dat de (goede) resultaten van een project ook weer zouden verdampen nadat het project afliep. Met ingang van 2017 koos de directie voor een andere subsidiestructuur: in plaats van één- of tweejarige subsidierondes voor een aantal instellingen, zouden vijfjarige subsidies toegekend worden aan consortia waarin grotere én kleinere organisaties uit het maatschappelijk middenveld samenwerken (de allianties, zie ook hoofdstuk 4).

Het Verwey-Jonker Instituut evalueerde de eerste alliantieronde in 2020 en concludeerde dat de meeste verwachtingen die de directie met deze verandering hoopte te bereiken, behaald waren.[100] Alleen de mate waarin kleinere organisaties konden profiteren van partnerschappen met grotere organisaties was destijds niet gerealiseerd. Het werken met allianties heeft geleid tot meer focus en stroomlijning en leidde tot minder versnippering van subsidie. Wel gaven allianties aan meer inhoudelijke duidelijkheid te willen over de doelen van de directie op verschillende thema's en signaleerden de onderzoekers een aandachtspunt in de samenhang *tussen* de verschillende allianties. Communicatie en afstemming tussen allianties kon van meerwaarde zijn.

Inmiddels is de tweede selectieronde van de alliantiestructuur van start gegaan. Het is nog te vroeg om hier een definitieve uitspraak over te doen, want de periode is nog niet voorbij. Wel is er recent een tussentijdse evaluatie uitgevoerd door Ecorys.[101] Hier gaan we nader op in bij het bespreken van de allianties, in hoofdstuk 4, en de bevindingen op het vlak van doeltreffendheid (hoofdstuk 5).

Concretere doelstellingen geven niet vanzelfsprekend bruikbare inzichten

In het onderzoek reflecteert Regioplan, dat de doorlichting uitvoerde, op het specifieke karakter van het emancipatiebeleid. Ook hier concluderen de onderzoekers dat causale effectstudies bijna niet bestaan, en opnieuw benoemen ze dat dat voor dit beleidsterrein ook niet voor de hand ligt. Op instrumentniveau formuleerde de directie concrete doelstellingen, die in de meeste gevallen

[98] van Doorne-Huiskes e.a., *Van Prive-Probleem Tot Overheidszorg*, 222-23; Auditdienst Rijk, *Beleidsdoorlichting emancipatie 2011-2014*, Beleidsdoorlichting ADR/2014/1686 (Ministerie van Financiën, 2014), https://archief.rijksbegroting.nl/system/files/18/ocw-beleidsdoorlichting-emancipatie.pdf.

[99] Auditdienst Rijk, *Beleidsdoorlichting emancipatie 2011-2014*, 14-15.

[100] Niels Hermens e.a., *Synergie in en met allianties: Procesevaluatie strategische partnerschappen in het emancipatiebeleid* (Verwey-Jonker Instituut, 2021), https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/synergie-in-en-met-allianties/.

[101] Elvira Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid* (Ecorys, 2025), https://open.overheid.nl/documenten/ec84774f-c884-4589-b2bd-4bfc20fa3cd8/file.

gerealiseerd waren. Gekeken werd bijvoorbeeld naar het bereik van bepaalde projecten en de mate waarin (extern) evaluatieonderzoek uitgevoerd werd naar projecten. Daarnaast had de directie op twee terreinen kwantitatieve streefcijfers geformuleerd (namelijk de sociale acceptatie van LHBTIQ+-personen en het aandeel vrouwen in de top van het bedrijfsleven). In 2018 was het eerste streven behaald, maar het tweede nog niet. De onderzoekers merken op dat hier sprake is van een langzame ontwikkeling in de richting van het streefcijfer. Daarnaast merken zij bij elke doelstelling op, dat de precieze bijdrage van het emancipatiebeleid aan de ontwikkeling niet geïsoleerd kan worden van de bredere maatschappelijke ontwikkeling. Hoewel de directie met deze concrete doelstellingen invulling lijkt te hebben gegeven aan de aanbevelingen van de ADR in 2014, blijft de vraag in hoeverre dergelijke maatstaven bruikbaar zijn in het evalueren van het emancipatiebeleid.

Alternatieve onderzoeksrichtingen kunnen bruikbaardere inzichten opleveren

De onderzoekers van Regioplan erkennen dit ook. Zij besteden daarom apart aandacht aan drie belangrijke werkzame mechanismen. Als deze mechanismen aannemelijk werken en logisch opgebouwd zijn, dan kan aangenomen worden dat het emancipatiebeleid doeltreffend is, ook als de resultaten nog niet zichtbaar zijn. De mechanismen waardoor het emancipatiebeleid zou moeten werken, waren geformuleerd als bewustwording van belemmeringen, het aanjagen van lokaal gendersensitief beleid, en het borgen van juridische gelijkheid (door de relevante wetgevingsdepartementen te ondersteunen). Regioplan beoordeelt de mechanismen als grotendeels werkzaam. Daar waar het bereik beperkt is (en de werkzaamheid bijgevolg ook), is dat te wijten aan de beperkte budgetten. Regioplan benoemt daarin:

- Voor bewustwording in het algemeen, en specifiek op de sociale veiligheid van meisjes en LHBTIQ+-personen, lijkt de inzet op jongeren bijzonder waardevol,
- Voor bewustwording op het gebied van gendersensitieve gezondheid is het aan te raden óók in te zetten op partijen die het belang van dit thema nog niet kennen,
- Bij het aanjagen van lokaal beleid is vooral een combinatie van activiteiten waardevol: inzetten van ‘aanjaagmiddelen’, sturen op kennisontwikkeling en -deling, en ondersteuning bij de inzet van effectieve methodieken,
- Op het gebied van wetgeving en juridische stappen bereikt de directie resultaten, ondanks haar relatief kleine inzet van middelen.

/ 3 Beleidstheorie

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de door ons uitgevoerde reconstructie van de beleidstheorie, zoals deze is uitgevoerd in de evaluatieperiode. Het doel van dit hoofdstuk is om inzichtelijk te maken middels welke doelen en redeneringen de directie gedurende de evaluatieperiode heeft geopereerd. We beantwoorden hiermee hoofdvraag 1: *Wat is de beleidstheorie van het door het ministerie van OCW gevoerde emancipatiebeleid in de periode 2018-2025?* (zie Tabel 3: Overzicht van de onderzoeksvragen in Bijlage A.1). In het hoofdstuk beschrijven we eerst de overkoepelende beleidstheorie, waarna we de individuele thema's en hun doelen uiteenzetten.

We visualiseren de beleidstheorie in doelenbomen

De beleidstheorie omvat een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de middelen en activiteiten om deze doelen te bereiken, inclusief hun onderlinge samenhang. Het beoogt de doelstellingen en mechanismen van het beleid inzichtelijk te maken en dient als overkoepelend kader voor de evaluatie. We stelden in de reconstructie van de beleidstheorie zeven verschillende doelenbomen op: één overkoepelende, en één per thema dat genoemd is in de Emancipatienota 2022-2025.[102]

Er zijn verschillende methoden om de beleidstheorie op te stellen. In dit onderzoek hebben wij ervoor gekozen om een **doelenboom** in te zetten om de beleidstheorie visueel in beeld te brengen. Een doelenboom beschrijft hiërarchieën in doelstellingen en visualiseert oorzaak-gevolg relaties in diagramvorm. Het op deze manier schematiseren helpt om de samenhang tussen doelen, subdoelen en maatregelen op een eenduidige en geordende manier in beeld te brengen en vervolgens te analyseren. Verbanden tussen de doelstellingen en de mechanismen kunnen worden gevonden door de mechanismen te herformuleren tot voorwaardelijke ‘als-dan’-stellingen of gelijksoortige stellingen, die vervolgens op hun argumentatiekracht en onderliggende logica kunnen worden getoetst.

Het toetsen van onderliggende logica met een beleidstheorie

Ter illustratie volgen we een hypothetische lijn in de beleidstheorie. De directie zet hiervoor financiële en personele middelen in. Die gebruikt zij om invulling te geven aan haar coördinerende beleidsrol: medewerkers van de directie informeren, alerteren en werken samen met collega’s op andere directies. Het resultaat van deze activiteit is (o.a.) de agendering van nieuwe (aangedragen) signalen en behoeften voor beleid bij de juiste beleidsdirectie dat gericht is op sociale veiligheid, bijvoorbeeld. Het agenderen van deze behoefte draagt bij aan de geformuleerde tussendoelen op het thema Veiligheid. Dit draagt bij aan

[102] Op alfabetische volgorde zijn de thema’s: Arbeid, Caribisch Nederland en internationaal, Gelijke behandeling en wetgeving, Onderwijs en media, Veiligheid, en Zorg.

de doelen om een samenleving te creëren waarin minderheden geaccepteerd worden en eenieder als zichzelf deel kan nemen aan de maatschappij, zonder angst voor negatieve consequenties. Uiteindelijk draagt daarmee deze inzet bij aan de gewenste impact: een maatschappij waarin iedereen gelijke rechten, kansen, en vrijheden heeft.

In de beleidstheorie onderscheiden we verschillende elementen

Deze definiëren we als volgt:

- **Inzet:** de beleidsinstrumenten die zijn ingezet binnen het emancipatiebeleid (bijvoorbeeld financieel, juridisch, organisatorisch);
- **Activiteiten:** de activiteiten volgend uit de input en de wijze waarop de beleidsinstrumenten worden uitgevoerd;
- **Resultaten:** de gevolgen van de ondernomen activiteiten. In het opstellen van de beleidstheorie hebben we geaggregeerde resultaten geformuleerd, waar de activiteiten toe zouden moeten leiden. Deze definiëren we als volgt:
    - **Kennis (-bevordering / -deling)**: Het vergroten en verspreiden van inzichten, feiten en informatie over emancipatievraagstukken om bewustwording bij individuen, organisaties en overheden te stimuleren.
    - **Maatschappelijke bewustwording**: Het vergroten van het collectieve besef over ongelijkheden, discriminatie en kansenongelijkheid in de samenleving, met als doel meer erkenning en draagvlak voor emancipatie.
    - **Robuust maatschappelijk middenveld**: Een sterk en weerbaar netwerk van maatschappelijke organisaties, belangengroepen en burgerinitiatieven die actief bijdragen aan de bevordering van emancipatie.
    - **Wet- en regelgeving, beleid**: Het ontwikkelen en vaststellen van juridische en beleidsmatige kaders die gericht zijn op het bevorderen van emancipatie.
    - **Uitvoering en implementatie van beleid**: De praktische toepassing en naleving van emancipatiebeleid door overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties en bedrijven, inclusief monitoring, handhaving en evaluatie van de effectiviteit ervan.
- **Tussendoelen:** doelstellingen gericht op de concrete, meetbare resultaten of prestaties van de beleidsinstrumenten, dit zijn 'interveniërende' variabelen waarop de beleidsinstrumenten direct effect op hebben;
- **Doelen:** doelstellingen gericht op de uitkomsten of tussenresultaten waarvan verwacht wordt dat ze een bijdrage leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten;
- **Impact:** doelstellingen gekoppeld aan de beoogde maatschappelijke effecten.

Met de reconstructie sloten we zoveel mogelijk aan op de werkwijze van de directie

Uit de reconstructie bleek dat de onderbouwing van de beleidsmechanismen per thema op verschillende manieren wordt benaderd. Voor één thema bestond een uitgewerkte beleidstheorie, zij het in een andere vorm. In de meeste andere thema's en overkoepelend was de beleidstheorie vooral impliciet aanwezig. De

medewerkers hadden vaak wel een gedeeld beeld van wat de algemene gewenste impact van het beleid was, en wat de doelstellingen van het thema waar zij aan werkten waren, maar expliciteerden dit niet.

We hebben de beleidstheorie in samenwerking met de directie gereconstrueerd. Daarvoor stelden wij op basis van de bestaande beleidsdocumenten (met name de verschillende emancipatienota's en voortgangsrapportages) een synthese op van doelstellingen. Dit vulden we aan in gesprekken met beleidsmedewerkers (2-3 per thema) van DE en drie toetsingssessies: met de directie, met de expertleden van het onderzoeksteam, en met de begeleidingscommissie.

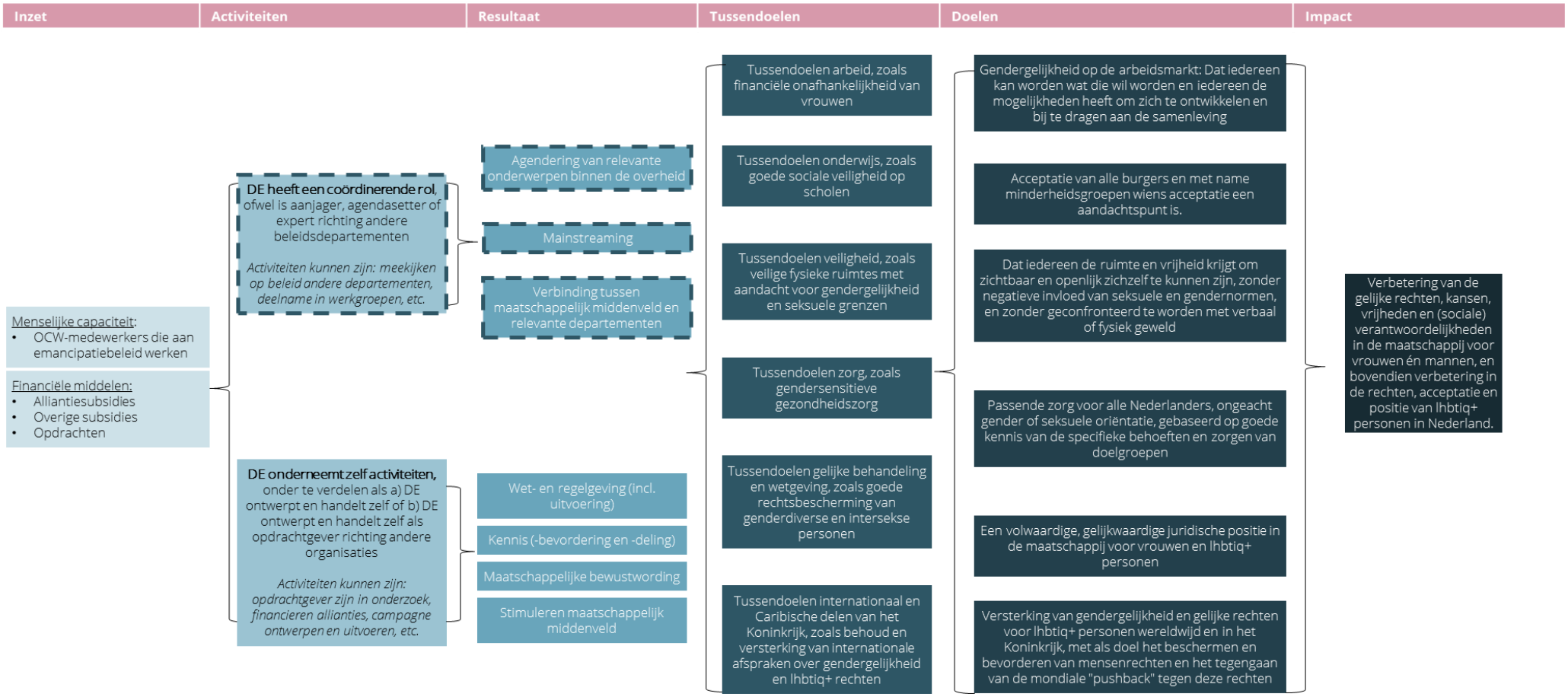
3.1 Overkoepelende beleidstheorie

De DE (directie Emancipatie) formuleert beleidsdoelstellingen in de Emancipatienota's

De DE werkt met overkoepelende beleidsdoelen, die geformuleerd zijn in de emancipatienota's. Deze doelstellingen zijn onderverdeeld in zes thema's: arbeid, onderwijs, veiligheid, zorg, Caribisch Nederland en internationaal en gelijke behandeling en wetgeving. De organisatie van DE is in belangrijke mate langs deze thema's georganiseerd. Deze doelen, zoals volgt uit de beleidstheorie zijn:

- **Gendergelijkheid op de arbeidsmarkt**: Dat iedereen kan worden wat die wil worden en iedereen de mogelijkheden heeft om zich te ontwikkelen en bij te dragen aan de samenleving.
- **Acceptatie van alle burgers** en met name minderheidsgroepen, waarbij acceptatie een aandachtspunt is.
- Dat **iedereen de ruimte en vrijheid krijgt om zichtbaar en openlijk zichzelf te kunnen zijn**, zonder negatieve invloed van seksuele en gendernormen, en zonder geconfronteerd te worden met verbaal of fysiek geweld.
- **Passende zorg** voor alle Nederlanders, ongeacht gender of seksuele oriëntatie, gebaseerd op goede kennis van de specifieke behoeften en zorgen van doelgroepen.
- Vrouwen en LHBTIQ+-personen hebben **een volwaardige, gelijkwaardige juridische positie** in de maatschappij.
- **Nederland draagt bij aan de vergroting van gendergelijkheid en gelijke rechten wereldwijd**, met als doel het beschermen en bevorderen van mensenrechten en het tegengaan van de mondiale 'pushback' tegen deze rechten.

Deze doelen zijn alle nader uitgewerkt in de verschillende themagewijze beleidstheorieën.



Figuur 1: Reconstructie van de overkoepelende beleidstheorie voor het emancipatiebeleid, 2018-2025.

3.2 Beleidstheorie Veiligheid

De DE hanteerde voor het thema veiligheid een tweetal hoofddoelen

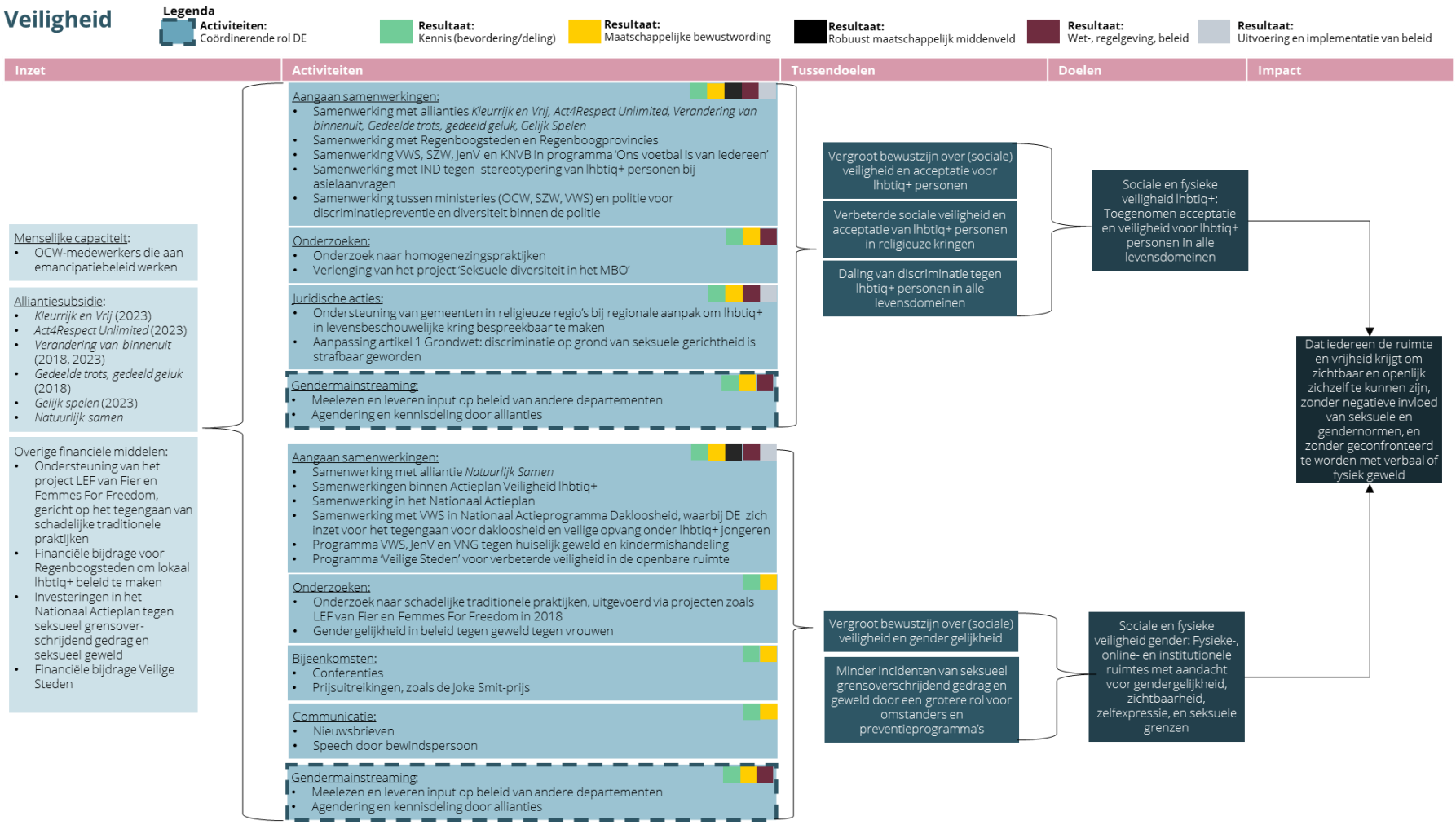
De DE streeft naar een samenleving waarin iedereen de ruimte en vrijheid krijgt om zichtbaar en openlijk zichzelf te kunnen zijn, zonder negatieve invloed van seksuele en gendernormen, en zonder geconfronteerd te worden met verbaal of fysiek geweld.

Om deze ambitie te realiseren, zijn de volgende hoofddoelen geformuleerd:

- **Toegenomen acceptatie en sociale en fysieke veiligheid voor LHBTIQ+-personen in alle levensdomeinen**. Volgens de Emancipatienota 2022–2025 streeft het kabinet ernaar dat LHBTIQ+-personen zich veilig en vrij kunnen voelen op school, op het werk, in de sport, in de zorg, in de privésfeer, tijdens het uitgaan én online. Daarbij wordt benadrukt dat het belangrijk is om in alle leefdomeinen aandacht te hebben voor de emancipatie van LHBTIQ+-personen.
- **Sociale en fysieke veiligheid op het gebied van gender: inclusieve fysieke, online en institutionele ruimtes met aandacht voor gendergelijkheid, zichtbaarheid, zelfexpressie en seksuele grenzen**. De emancipatienota geeft aan dat het kabinet werkt aan een samenleving waarin iedereen zichzelf kan zijn, en benadrukt dat hiervoor ook sociale en fysieke ruimtes veilig moeten zijn voor iedereen, met speciale aandacht voor vrouwen en LHBTIQ+-personen.

Toelichting tussendoelen

Het eerste hoofddoel, de verhoogde acceptatie en veiligheid van LHBTIQ+-personen, wordt nagestreefd via drie tussendoelen: het vergroten van bewustzijn over (sociale) veiligheid en acceptatie van LHBTIQ+-personen, het verbeteren van hun veiligheid en acceptatie in religieuze kringen, en het terugdringen van discriminatie tegen deze groep in alle levensdomeinen.
Het tweede hoofddoel richt zich op de veiligheid in ruimere zin, met specifieke aandacht voor gender. Hierbij horen het vergroten van bewustzijn over sociale veiligheid en gendergelijkheid, het verminderen van incidenten van seksueel grensoverschrijdend gedrag en geweld, en het versterken van de rol van omstanders via preventieprogramma's.



Figuur 2: Reconstructie van de beleidstheorie voor het emancipatiebeleid op het thema Veiligheid, 2018-2025.

3.3 Beleidstheorie Arbeid

De DE hanteerde voor het thema arbeid een vijftal hoofddoelen

Binnen het thema arbeid streeft de DE naar een arbeidsmarkt waarin iedereen kan worden wat die wil worden en iedereen de mogelijkheden heeft om zich te ontwikkelen en bij te dragen aan de samenleving.

Om dit te bereiken, zijn de volgende hoofddoelen geformuleerd:

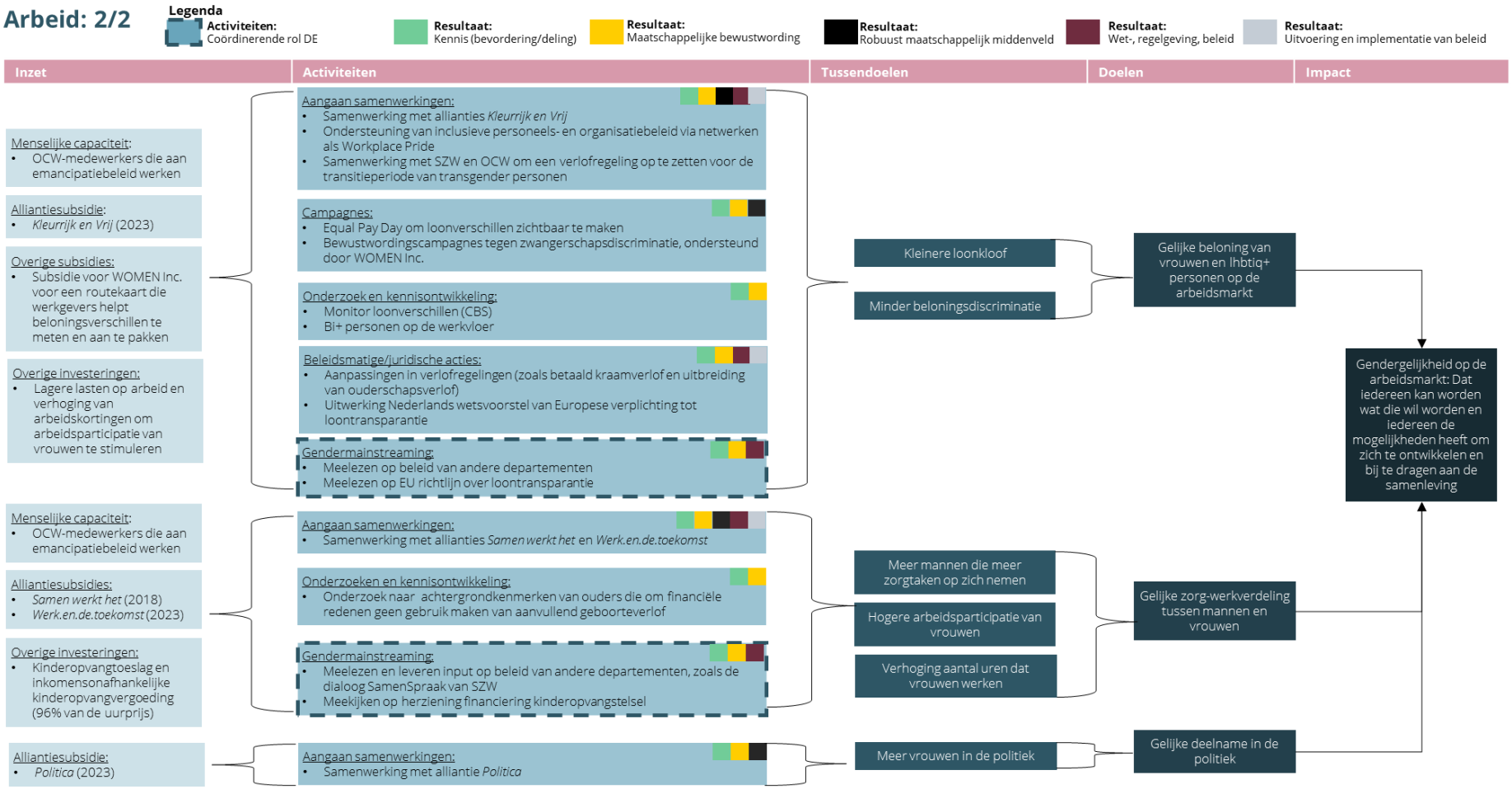
- **Financiële onafhankelijkheid van vrouwen**. De Emancipatienota 2022-2025 benadrukt dat financiële onafhankelijkheid voor vrouwen een belangrijke voorwaarde voor zelfbeschikking, gelijke kansen en vrijheid is, maar dat vrouwen nog steeds structureel minder vaak financieel onafhankelijk zijn dan mannen. Om dit doel te behalen wordt ingezet op hogere arbeidsparticipatie, meer uren werken en een betere loonpositie.
- **Betere doorstroming van vrouwen naar hogere functies**. In de emancipatienota wordt tevens aangegeven dat vrouwen nog steeds ondervertegenwoordigd zijn in hogere functies, met name in topmanagement en raden van bestuur. Om het doel te behalen is het streefcijfer voor vrouwen aan de top sinds 2022 wettelijk vastgelegd, is wordt de voortgang hiervan jaarlijks gemonitord door de SER en stimuleerde de overheid ook interne doorstroom naar hogere functies.
- **Gelijke beloning van vrouwen en LHBTIQ+-personen op de arbeidsmarkt.** De nota stelt dat vrouwen gemiddeld nog altijd minder verdienen dan mannen. Dit verschil komt deels doordat vrouwen vaker in deeltijd werken en oververtegenwoordigd zijn in lager betaalde sectoren. Maar er zijn ook loonverschillen die niet verklaarbaar zijn. In samenwerking met werkgeversorganisaties en vakbonden is daarom, onder andere via het streefcijferbeleid en meer transparantie over loongegevens, ingezet op bewustwording en het invoeren van eerlijke beloningspraktijken.
- **Gelijke verdeling van zorgtaken en betaald werk tussen mannen en vrouwen.** Volgens de nota is de verdeling van werk en zorgtaken in Nederland nog steeds ongelijk. Vrouwen nemen gemiddeld meer onbetaalde zorgtaken op zich en werken vaker in deeltijd dan mannen. Dit terwijl de nota een eerlijkere verdeling van werk en zorg cruciaal acht om de economische zelfstandigheid van vrouwen te versterken. Om dat te bereiken, is geïnvesteerd in voorzieningen die deze balans ondersteunen, zoals betaald ouderschapsverlof en toegankelijke kinderopvang.
- **Gelijke deelname van vrouwen in de politiek.** In de nota wordt tot slot gesteld dat een gelijke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de besluitvorming, waaronder de politiek, een belangrijk uitgangspunt van het emancipatiebeleid is. Om het (voornamelijk in de lokale en regionale) achterlopende aandeel vrouwen in de politiek te verbeteren, heeft het kabinet samengewerkt met NGO's zoals Stem op een Vrouw, om de participatie van vrouwen in de politiek te stimuleren.

Toelichting tussendoelen

Om financiële onafhankelijkheid van vrouwen te bevorderen, wordt ingezet op het vergroten van het aantal vrouwen in betaald werk en het verhogen van het aantal uren dat zij werken.

Voor betere doorstroming naar hogere functies worden twee zaken nagestreefd: meer genderdiversiteit in de (sub)top en het wegnemen van obstakels die vrouwen belemmeren om door te groeien naar leidinggevende posities.
Gelijke beloning wordt nagestreefd door het verkleinen van de loonkloof en het tegengaan van beloningsdiscriminatie. Dit geldt specifiek voor vrouwen én LHBTIQ+-personen op de arbeidsmarkt.
Een evenwichtige verdeling van zorgtaken en betaald werk wordt gestimuleerd door mannen aan te moedigen meer zorgtaken op zich te nemen, de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen, en het aantal gewerkte uren van vrouwen te vergroten.
Ten slotte wordt gelijke deelname aan de politiek nagestreefd door het aandeel vrouwen in politieke functies te vergroten.

Figuur 3: Reconstructie van de beleidstheorie op het thema Arbeid, subdoelen Financiële zelfstandigheid en Betere doorstroming van vrouwen naar hogere functies, 2018-2025.



Figuur 4: Reconstructie van de beleidstheorie op het thema Arbeid, subdoelen Gelijke beloning, Gelijke zorg-werkverdeling, en Gelijke deelname in de politiek, 2018-2025.

3.4 Beleidstheorie Onderwijs en Media

De DE hanteerde voor het thema onderwijs een drietal hoofddoelen

Binnen het thema Onderwijs & Media streeft de directie naar een samenleving waarin alle burgers, en met name minderheidsgroepen wiens acceptatie bijzondere aandacht vraagt, worden geaccepteerd en gerespecteerd.

Om dit te bereiken zijn de volgende hoofddoelen geformuleerd:

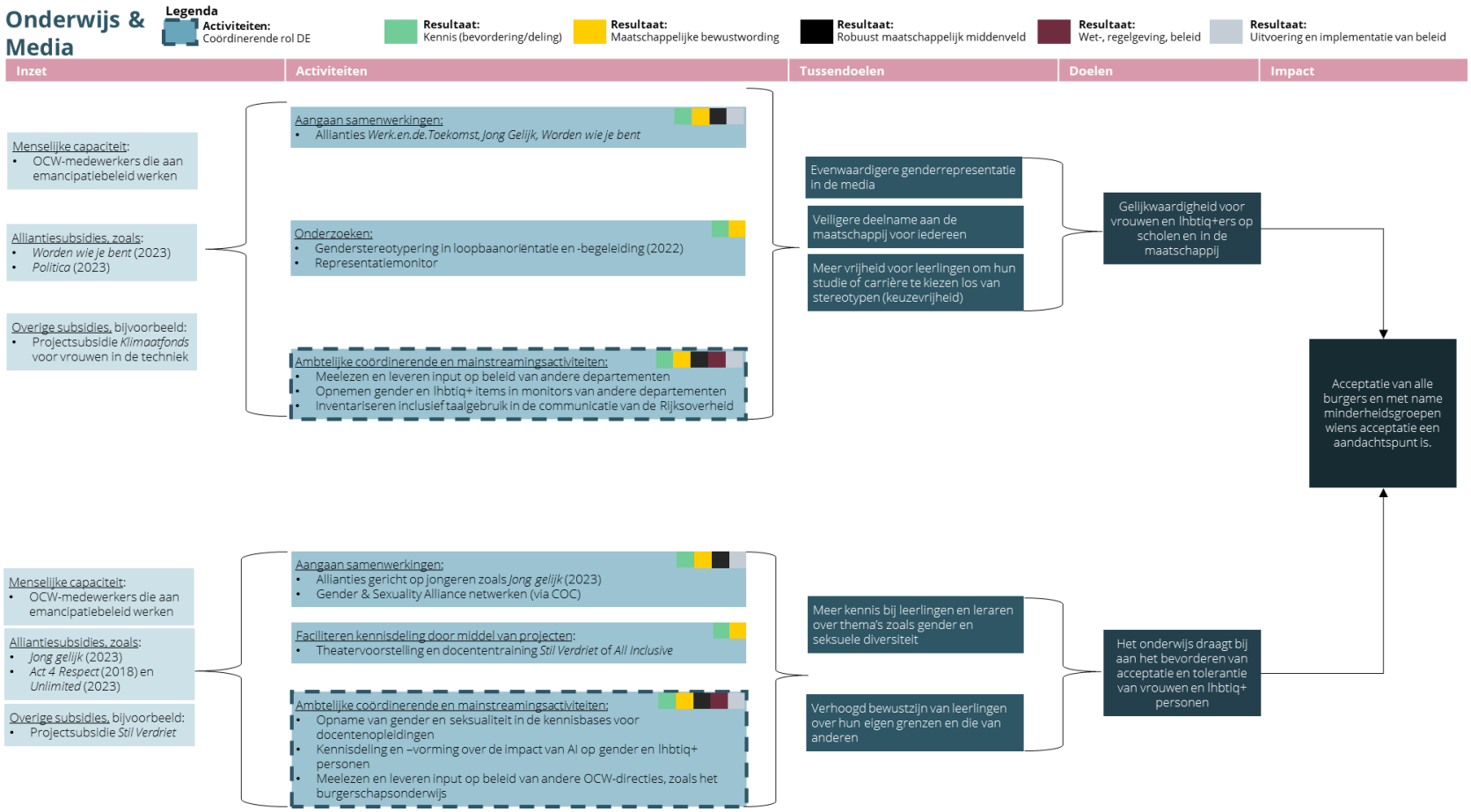
- **Gelijkwaardigheid voor vrouwen en LHBTIQ+-personen op scholen en in de maatschappij**. De Emancipatienota 2022-2025 onderstreept dat het kabinet werkt aan een inclusieve samenleving waarin vrouwen en LHBTIQ+-personen zich gelijkwaardig en veilig kunnen voelen. Ook wordt benadrukt dat iedere leerling recht heeft op een schoolklimaat waarin hij, zij of hen zich geaccepteerd en veilig voelt. Om dit te realiseren, is gewerkt aan het wetsvoorstel Vrij en Veilig Onderwijs en is samengewerkt met regenboogsteden, belangenorganisaties en via diverse bewustwordingscampagnes.
- **Het onderwijs draagt bij aan het bevorderen van acceptatie en tolerantie van vrouwen en LHBTIQ+-personen**. Omdat het onderwijs bij uitstek de plek is waar kinderen en jongeren leren over respect, diversiteit en gelijke behandeling, heeft het kabinet hier expliciet aandacht aan besteed. Naast het wetsvoorstel Vrij en Veilig Onderwijs wordt burgerschapsonderwijs gezien als een belangrijk middel om leerlingen bewust te maken van het belang van inclusie. Daarnaast noemt de voortgangsrapportage Emancipatie 2022–2023 het herzien van onderwijscurricula als een manier om de acceptatie en inclusie van LHBTIQ+ jongeren verder te bevorderen.
- **Er is goede sociale veiligheid op scholen**. De nota benadrukt dat de veiligheid van leerlingen en studenten een essentiële voorwaarde is om tot leren te komen en zich volledig te kunnen ontwikkelen. Om dit te waarborgen, is de bestaande meldplicht voor zedenmisdrijven uitgebreid van uitsluitend minderjarigen naar álle leerlingen en studenten. Daarnaast is de zorgplicht voor sociale veiligheid verbreed naar het mbo, hbo en wo.

Toelichting tussendoelen

Om gelijkwaardigheid voor vrouwen en LHBTIQ+-personen op scholen en in de maatschappij te realiseren, wordt ingezet op een evenwichtigere genderrepresentatie in de media, een veiligere deelname aan de maatschappij voor iedereen, en het vergroten van keuzevrijheid voor leerlingen in hun studie- of loopbaan, los van beperkende stereotypen.

Het bevorderen van acceptatie en tolerantie via het onderwijs vraagt om meer kennis bij leerlingen en leraren over thema's zoals gender en seksuele diversiteit. Daarnaast wordt ingezet op het vergroten van het bewustzijn bij leerlingen over hun eigen grenzen en het respecteren van de grenzen van anderen.

Om sociale veiligheid op scholen te waarborgen, wordt gestreefd naar betere veiligheid voor alle leerlingen, een positiever en inclusiever leerklimaat waarin seksuele en genderdiversiteit wordt geaccepteerd, en ook hier een verhoogd bewustzijn van persoonlijke grenzen en die van anderen.



Figuur 5: Reconstructie van de beleidstheorie op het thema Onderwijs en Media, subdoelen Gelijkwaardigheid op school en Bijdrage onderwijs aan acceptatie, 2018-2025.

Figuur 6: Reconstructie van de beleidstheorie op het thema Onderwijs en Media, subdoel Sociale veiligheid op school, 2018-2025.

3.5 Beleidstheorie Gelijke behandeling

De DE hanteerde voor het thema gelijke behandeling een tweetal hoofddoelen

Uit de gereconstrueerde beleidstheorie komen binnen het thema gelijke behandeling twee duidelijke hoofddoelen naar voren:

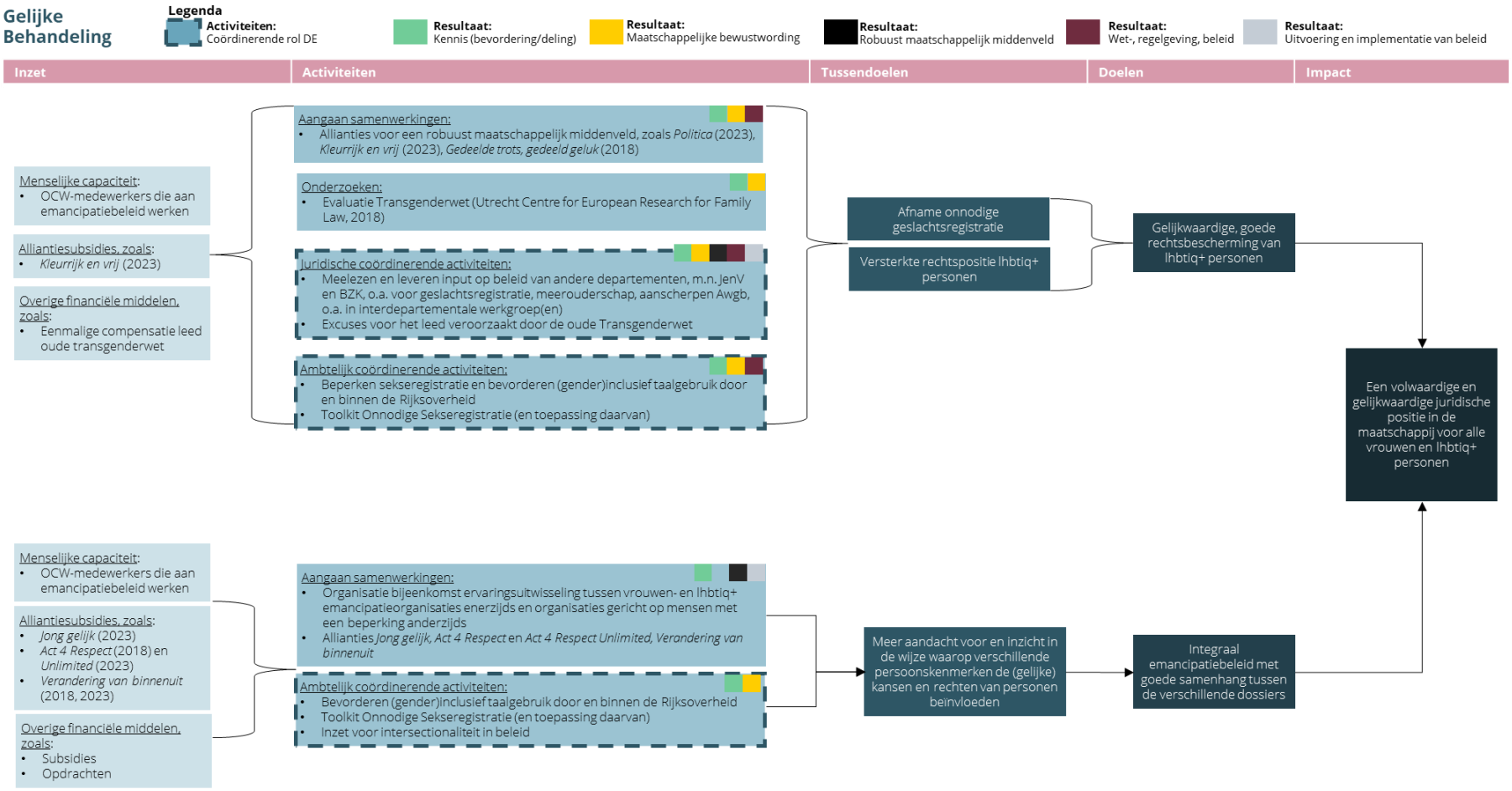
- **Gelijkwaardige en adequate rechtsbescherming van LHBTIQ+-personen.** De Emancipatienota 2022–2025 onderstreept dat gelijke behandeling een grondrecht is en de basis vormt voor de bescherming van LHBTIQ+-personen tegen discriminatie, haat en uitsluiting. Om dit te versterken, is ingezet op een betere rechtsbescherming van onder andere transgender- en intersekse personen, onder meer via wetsvoorstellen en beleidsmaatregelen. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de wijziging van artikel 1 van de Grondwet.
- **Een integraal emancipatiebeleid met goede samenhang tussen de verschillende dossiers.** Omdat het emancipatiebeleid nauw verweven is met andere beleidsterreinen, benadrukt de nota het belang van goede samenwerking tussen ministeries, medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en NGO's. Om dit te realiseren, wordt sterk ingezet op een integrale aanpak en een intersectionele benadering.

Toelichting tussendoelen

Het eerste doel richt zich op het verbeteren van de rechtspositie van LHBTIQ+-personen. Binnen dit doel worden twee tussendoelen nagestreefd: het verminderen van onnodige geslachtsregistratie en het realiseren van een versterkte rechtsbescherming voor LHBTIQ+-personen.

Het tweede doel – het realiseren van een integraal emancipatiebeleid – omvat één belangrijk tussendoel: meer aandacht en inzicht in hoe verschillende persoonskenmerken (zoals gender, seksuele oriëntatie, etniciteit of beperking) de gelijke kansen en rechten van personen kunnen beïnvloeden.

Deze hoofd- en tussendoelen dragen gezamenlijk bij aan een volwaardige en gelijkwaardige juridische positie in de maatschappij voor alle personen, inclusief vrouwen en LHBTIQ+-personen.



Figuur 7: Reconstructie van de beleidstheorie op het thema Gelijke behandeling, 2018-2025.

3.6 Beleidstheorie Zorg

De DE hanteerde voor het thema zorg een viertal hoofddoelen

De DE streeft naar passende zorg voor alle Nederlanders, ongeacht gender, seksuele oriëntatie of geslachtskenmerk, gebaseerd op goede kennis van de specifieke behoeften en zorgen van doelgroepen.

Om deze impact te realiseren zijn de volgende hoofddoelen opgesteld:

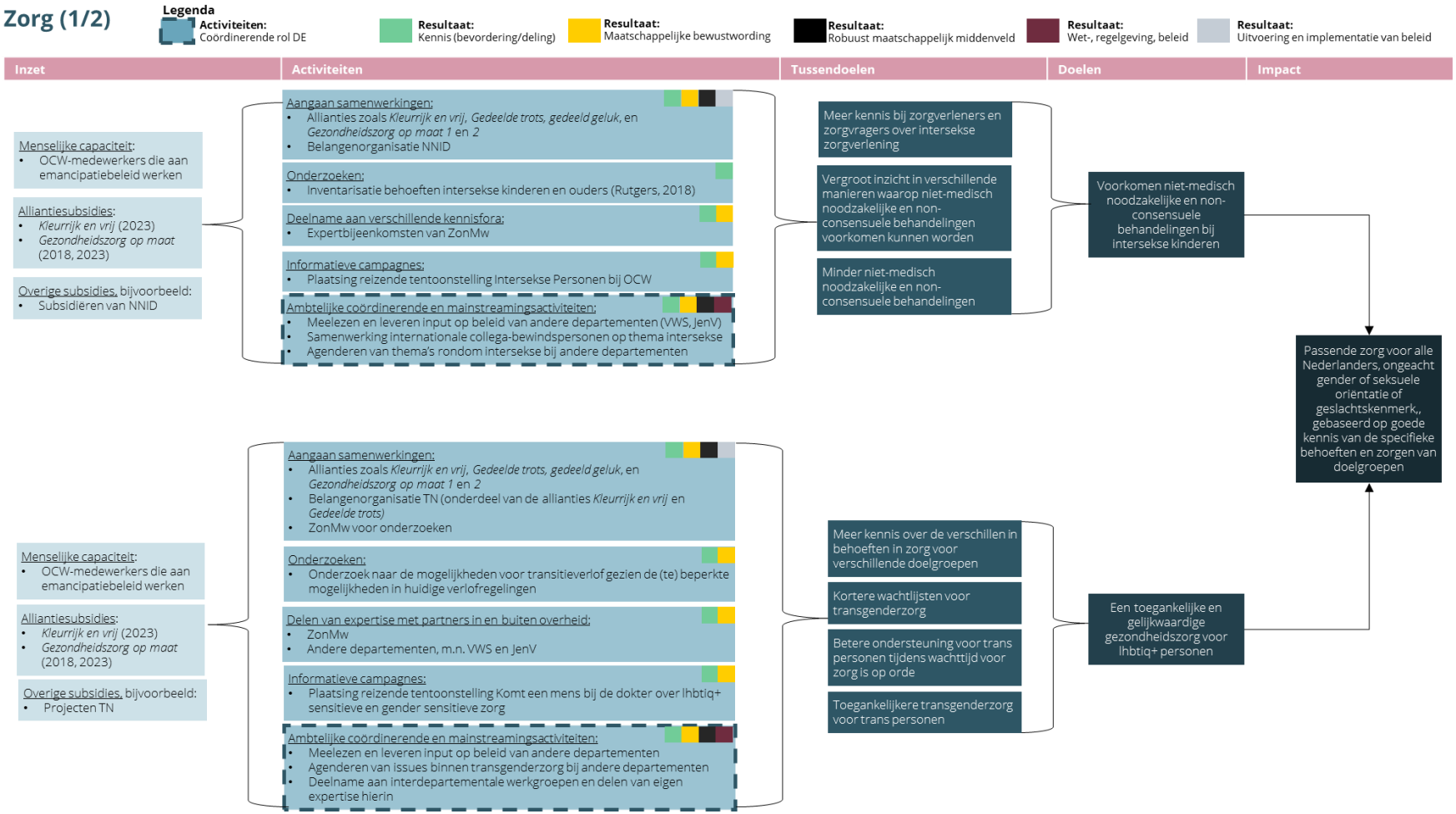
- **Voorkomen van niet-medisch noodzakelijke en non-consensuele behandelingen bij intersekse kinderen.** In de Emancipatienota 2022–2025 benadrukt het kabinet dat het zich inzet voor het waarborgen van de lichamelijke integriteit van intersekse personen en kinderen, waarbij het huidige én toekomstige belang van de betrokkene altijd centraal staat. Op basis van onderzoek dat in opdracht van de minister van VWS is uitgevoerd, is verkend of en hoe wettelijke normen kunnen worden opgesteld ter bescherming van intersekse kinderen en ter voorkoming van onnodige medische behandelingen.
- **Een toegankelijke en gelijkwaardige gezondheidszorg voor LHBTIQ+-personen.** De nota onderstreept daarnaast dat iedereen recht heeft op toegankelijke en respectvolle zorg, ongeacht genderidentiteit of seksuele oriëntatie. Het kabinet heeft zich ingezet om de toegankelijkheid van zorg voor LHBTIQ+-personen te verbeteren. In samenwerking met het ministerie van VWS is daarbij specifiek ingezet op het vergroten van bewustwording en het bevorderen van deskundigheid binnen de zorgsector.
- **Gendersensitieve gezondheidszorg met aandacht voor genderspecifieke aandoeningen en verschillen.** Omdat aandoeningen zoals hart- en vaatziekten, depressie en ADHD zich bij vrouwen anders kunnen uiten dan bij mannen, benadrukt de nota het belang van gendersensitieve zorg. Zorgverleners moeten hierin getraind zijn om passende en effectieve hulp te kunnen bieden. Het ministerie van VWS heeft daarom ingezet op het versterken van gendersensitiviteit in zorgopleidingen, richtlijnen en de praktijk, en heeft daarnaast onderzoek gestimuleerd naar sekse- en genderverschillen in de zorgpraktijk.
- **Versterken van de mentale gezondheid van kwetsbare groepen, met name binnen de LHBTIQ+-gemeenschap.** Verder beschrijft de nota dat LHBTIQ+-personen relatief vaker te krijgen met psychische klachten, mede als gevolg van discriminatie, uitsluiting of gebrek aan sociale acceptatie. Om de mentale gezondheid van LHBTIQ+-personen te versteken, heeft het kabinet ingezet op een veilige leefomgeving, inclusieve zorg en meer kennis onder zorgverleners.

Toelichting tussendoelen

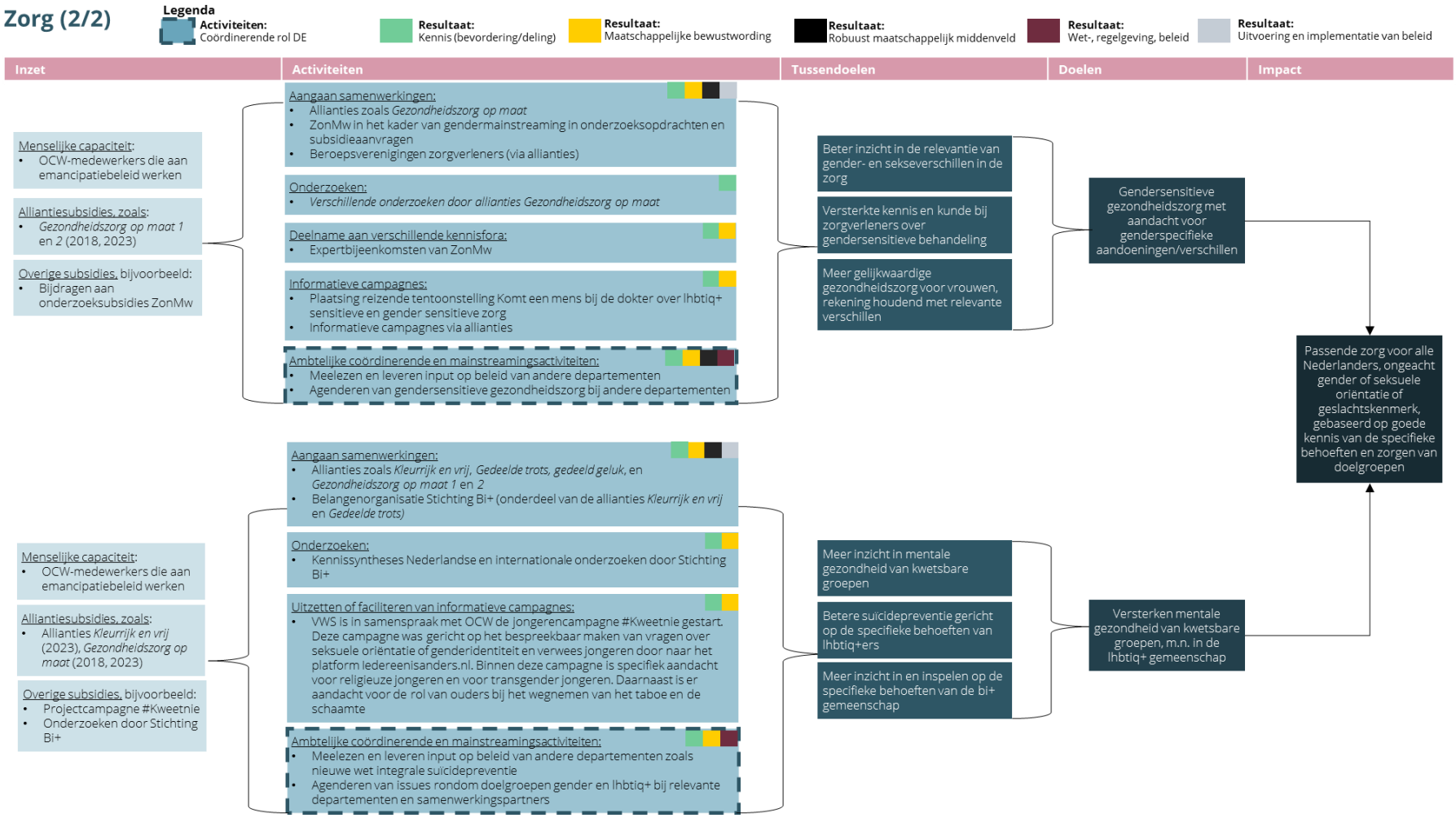
Het eerste doel richt zich op het voorkomen van onnodige en ongevraagde medische ingrepen bij intersekse kinderen. Daartoe wordt ingezet op meer kennis bij zorgverleners en zorgvragers over intersekse zorg, meer inzicht in hoe dergelijke behandelingen voorkomen kunnen worden, en het daadwerkelijk terugdringen van dit soort behandelingen.

Voor het realiseren van toegankelijke en gelijkwaardige gezondheidszorg voor LHBTIQ+-personen wordt gewerkt aan het vergroten van kennis over verschillende zorgbehoeften, het verkorten van wachttijden voor transgenderzorg, betere ondersteuning voor trans personen tijdens de wachttijd, en het verbeteren van de toegankelijkheid van transgenderzorg.

Het derde doel, gendersensitieve gezondheidszorg, vraagt om beter inzicht in de relevantie van gender- en sekseverschillen in de zorg. Daarnaast wordt ingezet op het versterken van de deskundigheid van zorgverleners in gendersensitieve behandeling, en het bevorderen van meer gelijkwaardige gezondheidszorg voor vrouwen waarin met relevante verschillen rekening wordt gehouden.
Tot slot wordt de mentale gezondheid van kwetsbare groepen, en met name binnen de LHBTIQ+-gemeenschap, versterkt door meer inzicht te verkrijgen in hun mentale gezondheid, door gerichte suïcidepreventie afgestemd op hun behoeften, en door beter in te spelen op de zorgvragen van onder andere de bi+ gemeenschap.



Figuur 8: Reconstructie van de beleidstheorie op het thema Zorg, subdoelen Voorkomen niet-medisch noodzakelijke en non-consensuele behandelingen en Toegankelijke gezondheidszorg, 2018-2025.



Figuur 9: Reconstructie van de beleidstheorie op het thema Zorg, subdoelen Gendersensitieve gezondheidszorg en Versterken mentale gezondheid kwetsbare groepen, 2018-2025.

3.7 Beleidstheorie Internationaal beleid en Caribisch Nederland

De DE hanteerde voor het thema Caribisch Nederland en internationaal beleid[103] een drietal hoofddoelen

De DE streeft naar een Europese Unie en een Koninkrijk waarin vrouwen en LHBTIQ+-personen op basis van gelijkwaardigheid in vrijheid, veiligheid en gezondheid kunnen leven, en waarin internationale samenwerkingsverbanden zoals de VN en de Raad van Europa deze ontwikkeling mogelijk maken en bevorderen.

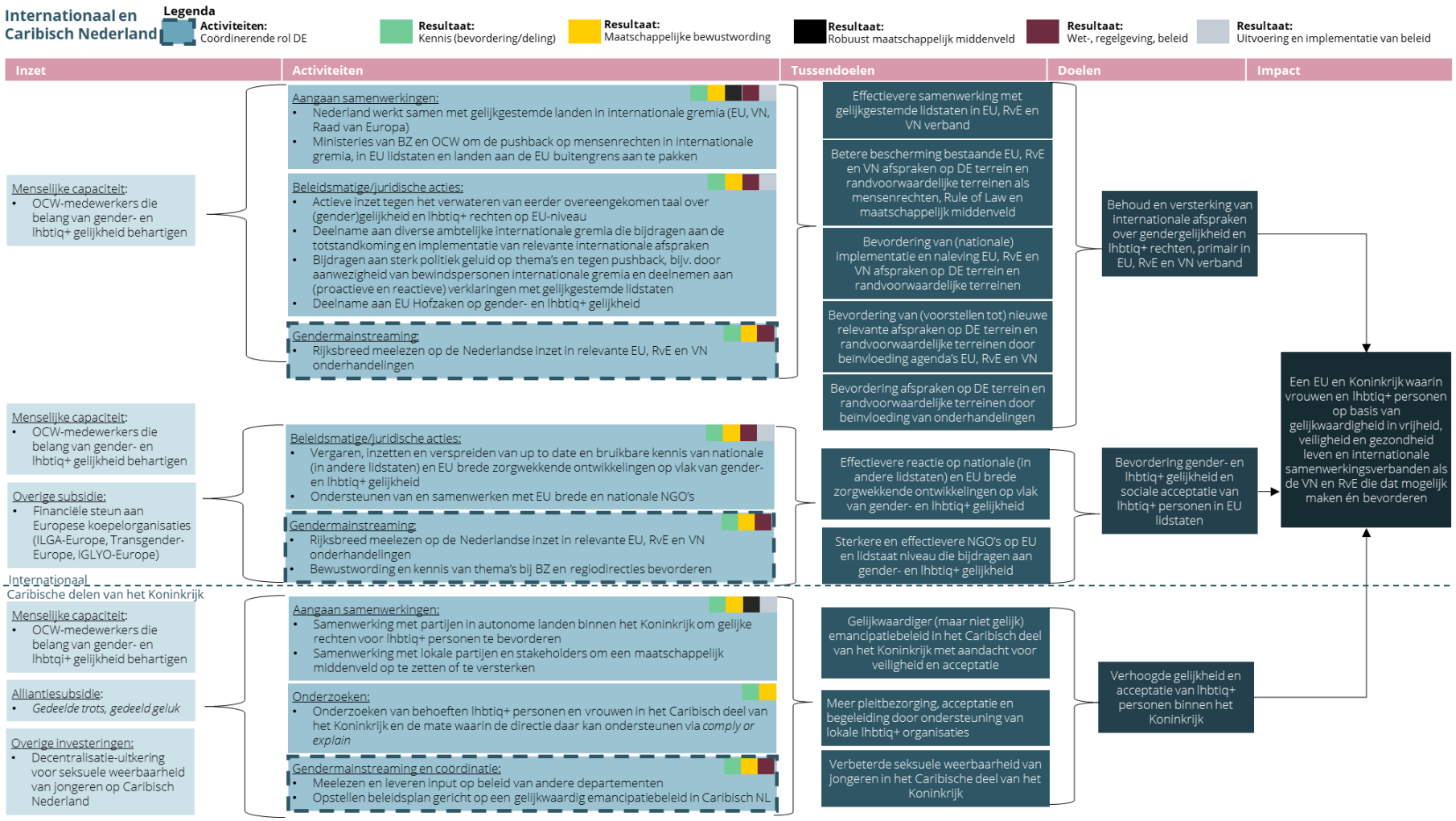
Om deze impact te realiseren zijn de volgende hoofddoelen geformuleerd:

- **Behoud en versterking van internationale afspraken over gendergelijkheid en LHBTIQ+ rechten, primair in EU-, Raad van Europa- en VN-verband.** Om dit doel te bereiken, beschrijft de Emancipatienota 2022–2025 dat Nederland zich internationaal heeft ingezet voor het behoud en de versterking van mensenrechten, in het bijzonder die van vrouwen en LHBTIQ+-personen. Dit deed Nederland onder andere binnen de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie. Zo steunde Nederland actief de implementatie van zowel de EU Gender Equality Strategy als de LGBTIQ+ Equality Strategy.
- **Bevordering van gender- en LHBTIQ+ gelijkheid en sociale acceptatie van LHBTIQ+-personen in EU-lidstaten.** Ook dit doel werd nagestreefd door internationaal actief op te treden, met name binnen de EU. Het steunen van de eerdergenoemde strategieën en verdragen heeft hier sterk aan bijgedragen.
- **Verhoogde gelijkheid en acceptatie van LHBTIQ+-personen binnen het Koninkrijk, met aandacht voor het Caribisch deel.** In de Emancipatienota 2022–2025 wordt gesteld dat de mensenrechten van LHBTIQ+-personen in het Caribisch deel van het Koninkrijk beter beschermd worden door toepassing van mensenrechtenverdragen en wetgeving. Het kabinet geeft aan dat de samenwerking met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en met Curaçao, Aruba en Sint Maarten wordt voortgezet, gericht op het bevorderen van de acceptatie en veiligheid van LHBTIQ+-personen. Daarbij is er duidelijke aandacht voor specifieke problemen die spelen in kleine gemeenschappen, zoals sociale uitsluiting en beperkte toegang tot zorg of meldvoorzieningen.

Toelichting tussendoelen

Voor het behouden en versterken van internationale afspraken wordt ingezet op nauwere samenwerking met gelijkgestemde lidstaten in EU, Raad van Europa en VN-verband, betere bescherming van bestaande afspraken op het gebied van mensenrechten en maatschappelijk middenveld, en versterking van de nationale implementatie en naleving. Ook wordt gewerkt aan de totstandkoming van nieuwe afspraken door het beïnvloeden van internationale beleidsagenda's en onderhandelingen. De bevordering van gelijkheid en acceptatie binnen de EU-lidstaten wordt nagestreefd via snellere en effectievere reacties op zorgwekkende maatschappelijke ontwikkelingen, en door het versterken van de rol van ngo's die actief bijdragen aan gender- en LHBTIQ+-gelijkheid op nationaal en Europees niveau. Voor het Caribisch deel van het Koninkrijk ligt de focus op een gelijkwaardiger emancipatiebeleid, versterkte pleitbezorging, betere begeleiding door lokale organisaties, en verbeterde seksuele weerbaarheid onder jongeren.

[103] Het Caribisch deel van het Koninkrijk is een onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden. Door dit samen met het internationale beleid te bespreken, kan de suggestie ontstaan dat de Caribische delen als 'buitenland' gezien worden. Dat is niet de bedoeling van de onderzoekers. Het gaat hier echter om twee kleine beleidsterreinen die logischer samen te bespreken zijn dan apart.



Figuur 10: Reconstructie van de beleidstheorie op het thema Internationaal beleid en het thema Caribisch Nederland, 2018-2025.

/ 4 Reconstructie van gevoerd beleid

De gereconstrueerde beleidstheorie geeft de onderliggende logica van het beleid weer. Om te evalueren in hoeverre het emancipatiebeleid doeltreffend en doelmatig is geweest, is het ook belangrijk om stil te staan bij de activiteiten zoals die zich in de afgelopen zeven jaar hebben voorgedaan. In dit hoofdstuk presenteren we daarom een reconstructie van het gevoerde beleid. We geven eerst een overkoepelende weergave van de inzet en activiteiten. Vervolgens staan we per thema stil bij de specifieke invulling van het beleid op alle thema's.

4.1 Overkoepelend

Hieronder beschrijven we de inzet en activiteiten van de DE (directie Emancipatie) op een overkoepelend niveau. We beschrijven eerst wat deze inzet en activiteiten omvatten en gaan daarna in op gerichte activiteiten: allianties, kennisbevordering en bewustwording en de coördinerende rol van de DE.

Type inzet en activiteiten

De DE werkt langs meerdere sporen die samenhangen met vijf typen beoogde resultaten: kennisbevordering, maatschappelijke bewustwording, versterking van het maatschappelijk middenveld, wet- en regelgeving, en uitvoering en implementatie van beleid (zie hoofdstuk 5 voor een gedetailleerdere uitleg).

De inzet van de directie kan grofweg worden onderverdeeld in drie rollen

Deze rollen kunnen als volgt worden omschreven:

- **Initiërend en uitvoerend**: de DE ontwikkelt zelf beleid, campagnes en onderzoeksopdrachten, of voert activiteiten uit zoals het organiseren van bijeenkomsten.
- **Opdrachtgevend**: de DE financiert maatschappelijke organisaties via alliantiesubsidies en andere subsidies, en geeft opdrachten voor onderzoek en kennisontwikkeling.
- **Coördinerend en agenderend**: de DE speelt een rol als agenderende en verbindende partij binnen de rijksoverheid, onder andere door input te leveren op beleid van andere departementen en door deel te nemen aan interdepartementale werkgroepen.

De directie onderneemt verschillende type activiteiten langs de beleidsthema's

Vanuit deze rollen ontwikkelt de DE op het niveau van de verschillende thema's diverse activiteiten met de volgende beoogde resultaten:

- **Kennisbevordering en -deling**: DE faciliteert kennisuitwisseling via publicaties, conferenties en informatieve campagnes. Voorbeelden van activiteiten gericht op kennisbevordering en -deling zijn: Onderzoeken naar loonverschillen, gendergelijkheid in de zorg, LHBTIQ+ acceptatie, en monitoring van emancipatie-indicatoren.
- **Maatschappelijke bewustwording**: de directie financiert en ontwikkelt verschillende campagnes (zoals Equal Pay Day), toneelstukken in het onderwijs en online communicatie gericht op het versterken van publieke bewustwording rond genderongelijkheid, discriminatie en sociale normen.
- **Versterking maatschappelijk middenveld (met name via allianties)**: DE subsidieert en ondersteunt samenwerkingen van maatschappelijke organisaties die bijdragen aan emancipatie. Voorbeelden zijn allianties als *Kleurrijk en Vrij, Werk.en.de.toekomst* en *Act4Respect*.

- **Wet- en regelgeving**: DE levert inhoudelijke bijdragen aan wetsvoorstellen (bijv. transitieverlof, geslachtsregistratie) in samenwerking met de verantwoordelijke beleidsdirecties. De directie zet zich in voor het opnemen van emancipatieperspectieven in nationale en internationale wetgeving. DE heeft bijvoorbeeld een belangrijke bijdrage geleverd aan de Wet ingroeiquotum en streefcijfers die in 2022 in werking is getreden (ook wel bekend als de Topvrouwenwet).
- **Uitvoering en implementatie**: DE ondersteunt departementen bij de toepassing van gendersensitieve beleidspraktijken en stimuleert mainstreaming van emancipatie in de beleidsuitvoering.

Versterking van het maatschappelijk middenveld (allianties)

Allianties zijn een belangrijke pijler van het beleid en moeten leiden tot minder versnippering

Allianties zijn meerjarige samenwerkingsverbanden van maatschappelijke organisaties die subsidie ontvangen van de DE om bij te dragen aan de doelstellingen van het emancipatiebeleid. Allianties in deze vorm zijn in januari 2018 ingevoerd naar aanleiding van aanbevelingen van de midtermreview van het emancipatiebeleid in 2014. Doel van de vernieuwde subsidiestructuur was het tegengaan van versnippering van het beleid, creëren van betere samenhang, en daarmee het vergroten van de impact van het beleid. De directie hoopte met de langere duur van de subsidieronde kleinere organisaties een betere kans te geven om instellingssubsidie te verkrijgen en een grotere kans op professionalisering te bieden. Ook verwachtte de directie zelf betere inhoudelijke sturing te kunnen uitvoeren bij de subsidieaanvragen.[104]

De allianties vormen inmiddels een centrale pijler van het beleid. Zo'n 65% van de totale financiële middelen worden besteed aan allianties (zie hoofdstuk 7 voor een duiding van de cijfers). Alliantiesubsidies worden verstrekt voor een termijn van vijf jaar, waarna een nieuwe aanbestedingsronde plaatsvindt. In Tabel 1: Actieve allianties gedurende de evaluatieperiode geven we een overzicht van de allianties die gedurende de evaluatieperiode actief waren of zijn en de thema's waarop zij werkzaam zijn.

Tabel 1: Actieve allianties gedurende de evaluatieperiode

Alliantie	Tijdsperiode[105]	Thema's
Act4Respect (Unlimited)	2018-2027	Veiligheid, onderwijs, gelijke behandeling
Bronnen van verandering (Atria)	2018-2027	Veiligheid, arbeid, gelijke behandeling, zorg, onderwijs & media
Financieel sterk door werk	2023-2027	Arbeid
Gedeelde trots	2018-2022	Veiligheid, internationaal & Caribisch Nederland
Gezondheidszorg op maat	2018-2027	Zorg
Grip (Politica)	2023-2027	Arbeid, onderwijs & media
Ihlia (Heritage)	2018-2027	Veiligheid, arbeid, gelijke behandeling, zorg, onderwijs & media
Jong Gelijk	2023-2027	Gelijke behandeling, onderwijs & media
Kleurrijk en Vrij	2023-2027	Veiligheid, arbeid, gelijke behandeling, zorg
Samen werkt het	2018-2022	Arbeid
Verandering van binnenuit	2018-2027	Veiligheid, gelijke behandeling
Werk en de toekomst	2018-2022	Arbeid

[104] Hermens e.a., *Synergie in en met allianties*.
[105] Een aantal allianties (waaronder bijvoorbeeld *Gezondheidszorg op maat*) heeft in de tweede subsidieronde ook succesvol ingeschreven en neemt dus twee keer deel.

Figuur 11: Overzicht deelnemende allianties in de lopende subsidierondes tijdens deze evaluatieperiode.

Allianties dragen in positieve zin bij, maar met ruimte voor verbetering

Op dit moment bevinden we ons halverwege de tweede alliantieronde. De recentelijk door Ecorys uitgevoerde midtermreview biedt waardevolle inzichten over de doeltreffendheid van de allianties.[106] Deze rapportage concludeert dat de alliantieaanpak bijgedragen aan de stroomlijning van het emancipatiebeleid en heeft in grote lijnen positieve effecten op de uitvoering van activiteiten. Dat is in lijn met de uitkomsten van de procesevaluatie van de eerste subsidieronde, die al concludeerde dat de nieuwe manier van werken meer focus aanbracht in het beleid en dat het de samenwerking tussen maatschappelijke organisaties vergrootte.[107]

De nieuwe midtermevaluatie schrijft niettemin dat het lastig is om harde conclusies te trekken over de doeltreffendheid op lange termijn, mede door de focus op output en de complexiteit van maatschappelijke verandering. De allianties zelf tonen zich positief over de langere looptijd van de subsidies en hun rol in het realiseren van duurzame verandering. Tegelijkertijd is er behoefte aan meer strategische afstemming en flexibiliteit van OCW, evenals een afweging over de wenselijkheid van diepgaandere impactmetingen.[108]

Een groot deel van de door de allianties voorziene activiteiten zijn uitgevoerd

Volgens de midtermevaluatie zijn van de 276 geplande activiteiten voor 2023 en 2024 zijn er 213 (77%) volgens plan uitgevoerd. Dit geeft aan dat de uitvoering grotendeels volgens schema verloopt. Ongeveer 11% van de activiteiten (30 van 276) liep vertraging op of moest worden aangepast, vaak als gevolg van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Een klein aantal activiteiten (4%, 10 van 276) werd stopgezet door capaciteitsproblemen en veranderende prioriteiten. De flexibiliteit die het ministerie van OCW biedt, heeft een positieve invloed gehad op de uitvoering, maar heeft ook extra middelen en tijd van de partners vereist.[109]

Er zijn beperkingen in het meten van effectiviteit van allianties

Hoewel er een theory of change (ToC) wordt gehanteerd door de allianties, kunnen er geen harde conclusies worden getrokken over de impact van hun activiteiten. De ToC is bedoeld om de effectiviteit te meten, maar voor een gedegen onderbouwing van de impact zijn diepgaandere impactstudies noodzakelijk, die tijd en middelen vergen. Dit wordt bevestigd door de bevindingen van Ecorys, die tevens opmerken dat OCW sterk gericht is op outputgerichte verantwoording, wat veel tijd en middelen van de allianties vraagt. Allianties zelf zetten in op kwalitatieve impactmetingen om te begrijpen hoe hun activiteiten bijdragen aan de doelstellingen. Ecorys adviseert om af te wegen in hoeverre er behoefte is aan meer gedetailleerde effectmetingen, gezien de hoge administratieve lasten die hiermee gemoeid gaan en de lange termijn waarin de beoogde veranderingen zich moeten voltrekken.[110]

Bijdrage aan strategische doelen en aanpassing aan maatschappelijke veranderingen

Ondanks de moeilijkheden om de impact nauwkeurig te meten, is het aannemelijk dat de allianties bijdragen aan de strategische doelstellingen van het emancipatiebeleid. De uitvoering van activiteiten

[106] Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*.
[107] Hermens e.a., *Synergie in en met allianties*.
[108] Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*.
[109] Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*.
[110] Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*, 26-28.

volgens plan en de verwachte doorwerking van de ToC is het aannemelijk dat de allianties een positieve invloed hebben op de beoogde doelen. De interne samenwerking binnen de allianties en hun adaptieve werkwijze versterken de effectiviteit van hun inspanningen. Desondanks blijft het lastig om directe resultaten te koppelen aan strategische doelstellingen, vooral omdat de meeste doelstellingen gericht zijn op maatschappelijke en gedragsveranderingen, die zich pas op langere termijn kunnen manifesteren. De allianties geven blijkens de midtermreview ook aan dat zij behoefte hebben aan aansluiting bij de overkoepelende strategische doelen van het emancipatiebeleid.

Versterking van strategische afstemming met OCW

De alliantieaanpak biedt meer ruimte voor duurzame verandering dan de losse subsidieaanpak van weleer, mede dankzij de langere looptijd van de subsidies. Tegelijkertijd signaleren zowel de allianties als Ecorys in de midtermreview dat er onvoldoende afstemming is tussen de doelen van de allianties en de strategische doelstellingen van het ministerie van OCW. Er is bijvoorbeeld geen systematische monitoring van deze afstemming, waardoor het onduidelijk blijft in hoeverre de inspanningen van allianties bijdragen aan de bredere beleidsdoelen. Dit kan leiden tot misverstanden, parallelle sporen of vertraging, vooral wanneer maatschappelijke thema's of beleidsprioriteiten verschuiven. Een duidelijkere koppeling met beleidsdocumenten, zoals de Emancipatienota, en een meer structurele beleidsdialoog kunnen helpen om de wederzijdse verwachtingen te verduidelijken en de effectiviteit van de samenwerking te vergroten.

Verantwoordingsprocessen en administratieve lasten

De administratieve lasten die gepaard gaan met het verantwoordingsproces zijn hoog. Allianties ervaren dat de outputgerichte verantwoordingscriteria vaak moeilijk te onderbouwen zijn, wat extra tijd en middelen vereist. Vertragingen in goedkeuringsprocessen bij OCW en onduidelijkheden over transparantie vergroten de administratieve druk. Dit is een aandachtspunt voor verbetering in de verdere uitvoering van de alliantie-aanpak.

Kennisbevordering en maatschappelijke bewustwording

DE zet onderzoeken en monitors in ter bevordering van kennis en inzicht

Een groot deel van de ruim 70 onderzoeken die door de DE zijn geïnitieerd, bestaat uit monitors en verkennende studies. Van alle onderzochte documenten valt 35% (*n* = 25) onder monitors en 45% (*n* = 32) onder verkennende onderzoeken. Deze studies zijn doorgaans beschrijvend van aard en brengen ontwikkelingen over tijd of de stand van zaken op specifieke thema's in beeld. Ze dienen primair het doel van kenniscreatie, maatschappelijke agendering en het vergroten van inzicht, maar zijn niet opgezet om beleidseffecten direct te meten. Door het ontbreken van een concrete maatregel of interventiedoel kan er binnen deze onderzoeken in de regel niets gezegd worden over doeltreffendheid of doelmatigheid. Wanneer in een onderzoek of evaluatie wel expliciet wordt ingegaan op de doeltreffendheid van beleid, wordt dit toegelicht in de betreffende paragrafen over het gevoerde beleid per thema.

In de jaren 2018 en 2019 werden respectievelijk vijf en zeven onderzoeksdocumenten per jaar geregistreerd. In 2020 volgde een piek met zeventien onderzoeken. In de periode 2021 tot en met 2023 bleef het aantal onderzoeken stabiel op zes tot zeven documenten per jaar.

De verdeling van thema's in onderzoeken is niet gelijk

Bepaalde thema's worden in de onderzoeken vaker uitgelicht. Zo komt het thema 'Gelijke Behandeling' terug in 43% (*n* = 31) van de onderzoeken en 'Arbeid' in 29% (*n* = 21). Daarentegen speelt 'Veiligheid' slechts een rol in 12% (n = 9) van de onderzoeken en 'Onderwijs en Media' in 10% (*n* = 8). Het

thema 'Zorg' blijft met zo'n 3% (*n* = 2) duidelijk onderbelicht, terwijl het thema 'Internationaal en Caribisch Nederland' zelfs volledig ontbreekt.

Vaak zijn de onderzoeken kwalitatief verkennend of kwalitatief beschrijvend. Voorbeelden van uitzonderingen op deze trend zijn onder andere de onderzoeken rondom de effecten van het vrouwenquotum in het bedrijfsleven, waar vooral een kwantitatieve werkwijze wordt toegepast.

Coördinerende en agenderende rol van de DE

De directie heeft een inhoudelijke coördinerende rol op het terrein van emancipatiebeleid

Deze rol houdt in dat de DE verantwoordelijk is voor het interdepartementaal agenderen van emancipatievraagstukken binnen de rijksoverheid, het stimuleren van beleidsontwikkeling op thema's als gendergelijkheid en LHBTIQ+-rechten, en het bevorderen van samenhang in het beleid tussen verschillende departementen op deze dossiers.[111] In de praktijk betekent dit dat de DE op diverse beleidsterreinen aan tafel zit, bijvoorbeeld bij wetgeving, subsidierelaties en beleidsontwikkeling, en hierbij als verbindende schakel optreedt tussen beleid, praktijk en maatschappelijke organisaties. Ook als de DE op deze terreinen zelf geen beleidsverantwoordelijke is.

De coördinerende rol is gericht op 'gendermainstreaming'

Gendermainstreaming verwijst naar een werkwijze waarin bij alle beleidsterreinen – dus ook buiten het directe domein van emancipatie – systematisch wordt gekeken naar de effecten op gendergelijkheid en LHBTIQ+ inclusie. Het is een manier om te zorgen dat emancipatie niet alleen 'een apart beleidsterrein' blijft, maar ook wordt meegenomen in bijvoorbeeld onderwijs-, zorg-, veiligheids- of economisch beleid. Dat gebeurt bijvoorbeeld door de 'gendertoets' die op nieuwe wetgeving wordt uitgevoerd. In het uitvoeren van deze toets is de DE een partner voor de verantwoordelijke beleidsdirecties.

DE wordt breed gewaardeerd op deskundigheid, betrokkenheid en inzet op het thema

Uit gesprekken met andere departementen blijkt dat de samenwerking met de DE over het algemeen als constructief wordt ervaren. De DE wordt gewaardeerd om haar inhoudelijke deskundigheid, betrokkenheid en inzet voor thema's als gendergelijkheid en LHBTIQ+ inclusie. In verschillende dossiers is sprake van collegiale samenwerking, waarbij DE bijdraagt aan het agenderen van emancipatievraagstukken en het vinden van de juiste ingangen, bijvoorbeeld via haar netwerk of door inhoudelijke input. DE kan ook steun bieden voor interdepartementale collega's die gender- of LHBTIQ+ dimensies in hun beleid willen incorporeren. In die zin wordt de DE herkend en erkend op het vervullen van de door henzelf omschreven aanjagersrol binnen andere departementen en directies.

De coördinerende rol kan ook spanning oproepen

Tegelijkertijd signaleren sommige geïnterviewden dat de coördinerende rol van de DE ook spanning kan oproepen. Een terugkerend punt is dat de DE geen formele doorzettingsmacht heeft ten opzichte van andere departementen. Hierdoor is de effectiviteit van de interdepartementale samenwerking deels afhankelijk van de bereidwilligheid van andere directies om emancipatieperspectieven mee te nemen. Enkele geïnterviewden typeren de DE daarom als een soort 'lobby-organisatie' binnen de overheid', waarbij de directie zich genoodzaakt ziet te overtuigen en te beïnvloeden in plaats van aan te sturen. Deze typering weerspiegelt de praktijk waarin de DE op sommige dossiers als aanjager fungeert, maar voor daadwerkelijke beleidsdoorvoering afhankelijk is van anderen.

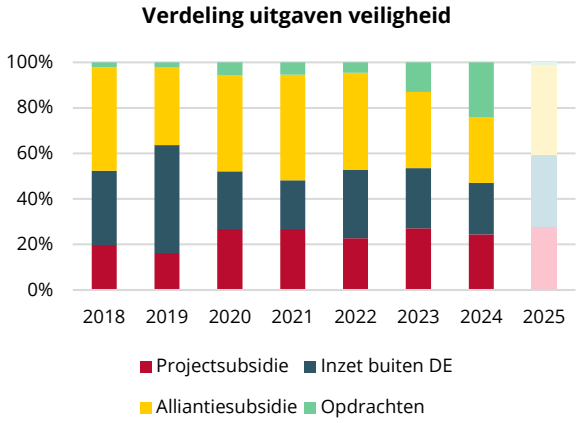
[111] Voor de uitspraken in dit stuk van het onderzoek baseren we ons op gesprekken met beleidsmedewerkers van DE en verschillende andere directies, zowel binnen het ministerie van OCW als daarbuiten.

Een goede persoonlijke relatie versterkt de samenwerking tussen departementen
Mede door de spanningen die kunnen ontstaan in de samenwerking geven geïnterviewden aan dat het belangrijk en prettig is om elkaar buiten de formele rollen ook goed te kunnen spreken. Wanneer beleidsmedewerkers vanuit hun eigen portefeuille andere belangen hebben, neemt dit de spanning weg. Dat maakt dat de ervaren samenwerking wel persoonsafhankelijk is: wanneer personen elkaar goed liggen, is er meer mogelijk en is het makkelijker om tot een goede resolutie te komen. Wanneer personen elkaar minder liggen, ontstaat een sterker 'wij tegen zij' gevoel dat vanuit beide organisaties als onprettig ervaren wordt.

De aanjagersrol zonder formele doorzettingsmacht roept vragen op over de effectiviteit
Sommige respondenten geven aan dat deze dynamiek vragen oproept over de effectiviteit van de huidige constructie: hoe zorg je ervoor dat emancipatieperspectieven niet alleen via aanjaagkracht maar ook structureel worden verankerd in beleid, zeker wanneer politieke prioriteiten wisselen of wanneer het onderwerp minder op de voorgrond staat? Tegelijkertijd wordt ook erkend dat de thematiek complex is en dat het bestaan van een gespecialiseerde directie juist kan helpen om onderwerpen die anders mogelijk onderbelicht blijven, op de agenda te houden. Het (lange) bestaan van de DE brengt veel expertise bijeen waar andere directies en departementen graag en goed gebruik van kunnen maken.

4.2 Veiligheid

Veiligheid ontvangt jaarlijks de grootste financiële bijdrage binnen het emancipatiebeleid
Het thema Veiligheid behoort tot de grotere beleidsterreinen van de DE. De financiering van dit thema vond plaats vanuit een combinatie van alle vier de beschikbare financieringsbronnen: alliantiesubsidies, projectsubsidies, opdrachten en inzet buiten de directie. In vrijwel alle jaren waren alliantiesubsidies de dominante bron, met uitzondering van 2019. Voorbeelden van uitgaven zijn onder meer de inzet binnen het programma Regenboogsteden en het programma Veilige Steden.[112]



Figuur 11: Verdeling van uitgaven in de periode 2018-2025 op het thema Veiligheid.[113]

[112] Henri Faun e.a., *Regenboogsteden 2019-2022: Evaluatie van activiteiten en opbrengsten in het kader van de Regenboogaanpak* (Panteia, 2022), https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/08/22/evaluatierapport-regenboogsteden; Koen Maas e.a., *Evaluatie Programma Veilige Steden* (Panteia, 2022), https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1055244.pdf.
[113] De cijfers voor het jaar 2025 zijn voorlopig en gebaseerd op geplande uitgaven. Op het moment van schrijven zijn de uitgaven voor het boekjaar 2025 nog niet definitief. Deze geven mogelijk een vertekend beeld en zijn daarom visueel anders weergegeven dan de jaren 2018 t/m 2024.

Binnen dit thema is samengewerkt met uiteenlopende partijen en programma's

Veiligheid is het thema met het grootste aantal samenwerkingsmaatregelen. In totaal zijn veertien samenwerkingen geregistreerd. Naast de eerdergenoemde allianties werd onder meer samengewerkt met de KNVB, VWS, SZW en JenV binnen het programma 'Ons voetbal is van iedereen', evenals met het IND aan bewustwording rond stereotypering bij asielaanvragen. Ook waren er samenwerkingen binnen het Actieplan Veiligheid LHBTIQ+, het Nationaal Actieplan tegen seksueel geweld, en programma's zoals Regenboogsteden, Veilige Steden, en het Nationaal Actieprogramma Daklоosheid, gericht op opvang van LHBTIQ+-jongeren.

Binnen het thema zijn ook enkele onderzoeken uitgevoerd

Er zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd gericht op specifieke veiligheidsvraagstukken. Dit betrof onder meer onderzoek naar seksuele diversiteit in het mbo, en gendergelijkheid in beleid tegen geweld tegen vrouwen.[114] De onderzoeken waren vooral bedoeld om kennis te vergroten, maatschappelijke trends in beeld te brengen en aanknopingspunten te bieden voor beleidsontwikkeling.

Verder zijn er twee maatregelen direct geëvalueerd. De Evaluatie Veilige Steden (2021) laat zien dat het programma heeft bijgedragen aan meer bestuurlijke en politieke aandacht, samenwerking en lokale initiatieven, hoewel de daadwerkelijke impact op veiligheid nog niet meetbaar is door onder meer het ontbreken van nulmetingen en de invloed van de coronapandemie.[115] Een vergelijkbare conclusie volgt uit de Evaluatie Regenboogsteden (2021), waarin positieve ontwikkeling wordt gezien in beleidsvorming en samenwerking, maar ook hier is de impact op acceptatie en veiligheid nog niet volledig aantoonbaar.[116] Op basis van de beschikbare gegevens wordt de doeltreffendheid van het beleid als aannemelijk ingeschat.

Binnen dit thema is ook bijgedragen aan gendermainstreaming

De DE leverde bijdragen aan gendermainstreaming binnen het thema veiligheid door mee te lezen op beleidsontwikkeling bij andere departementen en via agendering en kennisdeling door allianties. De insteek was hierbij om structureel aandacht te vragen voor gender- en LHBTIQ+ vraagstukken binnen het bredere veiligheidsdomein.

Ook in de vorm van beleids- en juridische maatregelen is invulling gegeven aan het thema

Binnen het thema zijn juridische maatregelen genomen die relevant zijn voor de positie van LHBTIQ+-personen. Zo werd artikel 1 van de Grondwet aangepast, waarmee discriminatie op grond van seksuele gerichtheid expliciet strafbaar is geworden. Ook ondersteunde de directie lokale initiatieven in de biblebelt-regio's gericht op het bespreekbaar maken van LHBTIQ+ in levensbeschouwelijke contexten.

Ook zijn er op andere fronten maatregelen getroffen

Naast bovengenoemde inzet zijn er aanvullende activiteiten ondernomen, zoals het organiseren van conferenties en bijeenkomsten, waaronder de uitreiking van de Joke Smit-prijs, een prijs die wordt toegekend aan personen of organisaties die zich op bijzondere wijze inzetten voor de emancipatie van vrouwen in Nederland. Daarnaast is communicatie ingezet via nieuwsbrieven en publieke

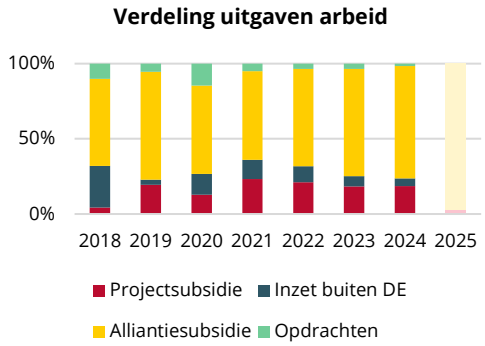
[114] Zie o.a.: Jolien Geerlings e.a., *Acceptatie van seksuele en genderdiversiteit onder mbo-docenten* (Movisie, 2022), https://www.eerstekamer.nl/overig/20221209/onderzoeksrapport_acceptatie_van/document; Wiebe Korf e.a., *Digitale dimensie van geweld tegen vrouwen: Opvolging Algemene Aanbeveling nr. 1 GREVIO*, no. 22170 (Regioplan, 2023), https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/2023/10/22170-Eindrapport-Online-geweld-tegen-vrouwen-Regioplan-11sept23.pdf.
[115] Maas e.a., *Evaluatie Programma Veilige Steden*.
[116] Faun e.a., *Regenboogsteden 2019-2022*.

toespraken. Op financieel vlak zijn subsidies verstrekt aan diverse allianties, waaronder Kleurrijk en Vrij, Act4Respect Unlimited en Gelijk Spelen. Ook zijn er investeringen gedaan in projecten gericht op het voorkomen van schadelijke traditionele praktijken, zoals het project LEF, en is financiële steun verleend aan het Nationaal Actieplan tegen seksueel geweld en aan gemeenten binnen het programma Regenboogsteden.

4.3 Arbeid

Arbeid heeft een belangrijke rol binnen het emancipatiebeleid

Binnen de DE neemt het thema arbeid een prominente plaats in binnen het emancipatiebeleid. Het is niet alleen het thema met de meeste maatregelen, maar ook een financieel zwaarwegend beleidsterrein. Op basis van de totale bestedingen is arbeid het op één na grootste thema, na veiligheid. Ongeveer 23% van de totale uitgaven wordt aan dit thema besteed. De financiering vond in de meeste jaren plaats via een combinatie van alliantiesubsidies, projectsubsidies, opdrachten en inzet buiten de DE. Een uitzondering vormt het jaar 2025, waarin alleen alliantiesubsidies en projectsubsidies werden ingezet. Gedurende de hele periode vormden alliantiesubsidies de belangrijkste financieringsbron, met gemiddeld circa 69% van de totale uitgaven. Onder de allianties die tussen 2018 en 2022 actief waren, vallen onder andere de alliantie Werk en de Toekomst (Atria), die jaarlijks gemiddeld €1.071.573 ontving, en de alliantie Samen werkt het (WomenInc), met een gemiddelde jaarlijkse subsidie van €858.639.[117]



Figuur 12: Verdeling van uitgaven in de periode 2018-2025 op het thema Arbeid.

Op het gebied van arbeid is samengewerkt met diverse partijen en netwerken

Binnen arbeid is sterk ingezet op strategische samenwerkingen. Allianties als Financieel Sterk door Werk, Samen werkt het, Werk en de Toekomst en Politica vormden een belangrijke pijler in de uitvoering. Daarnaast is samengewerkt in bredere netwerken, waaronder Workplace Pride en Kleurrijk en Vrij, en met partners zoals de SER en het bedrijfsleven (via VNO-NCW en Stichting Topvrouwen). De directie werkte ook met SZW en OCW aan verlofregelingen voor transgender personen en nam deel aan programma's zoals Economische Veerkracht met ZonMw. Deze samenwerkingen richtten zich op thema's als inclusieve arbeidsmarkt, genderdiversiteit en economische zelfstandigheid.

[117] De cijfers voor het jaar 2025 zijn voorlopig en gebaseerd op geplande uitgaven. Op het moment van schrijven zijn de uitgaven voor het boekjaar 2025 nog niet definitief. Deze geven mogelijk een vertekend beeld en zijn daarom visueel anders weergegeven dan de jaren 2018 t/m 2024.

Binnen het thema zijn ook een aantal onderzoeken en evaluaties uitgevoerd

Binnen dit thema zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd en monitors ingezet om ontwikkelingen in kaart te brengen en beleidsbesluiten te ondersteunen. De tweejaarlijkse Emancipatiemonitor biedt overzicht van indicatoren als arbeidsdeelname, loonverschillen en economische zelfstandigheid.[118] Verdere monitoring vond plaats via de Monitor loonverschillen (CBS), de SEO-monitor genderdiversiteit, de SER-monitor en effectmetingen van onder andere de Topvrouwenwet door het CPB.[119] Daarnaast zijn themaonderzoeken uitgevoerd, zoals naar Bi+ personen op de werkvloer, ouderschapsverlof en geboorteverlof, financiële zelfstandigheid, en arbeid zonder uitkering.[120] In deze periode is één maatregel binnen arbeid geëvalueerd op doeltreffendheid: het diversiteitsquotum. Uit de evaluatie blijkt dat sinds de aankondiging in 2020 het aandeel bedrijven dat aan het quotum voldoet met 38 procentpunt is toegenomen, zonder dat er negatieve effecten zijn vastgesteld op de kwalificaties van commissarissen.

Er is binnen dit thema ook bijgedragen aan gendermainstreaming

De DE heeft binnen het thema arbeid gendermainstreaming toegepast door inbreng te leveren in beleidsontwikkeling en uitvoeringstrajecten van andere departementen. Voorbeelden hiervan zijn de herziening van het kinderopvangstelsel, de Europese richtlijn loontransparantie en beleid gericht op zwangerschapsdiscriminatie. Ook is gewerkt aan de ontwikkeling van een handreiking voor cultuur- en gendersensitief werken en is deelgenomen aan interdepartementale overleggen over genderdiversiteit binnen de semi-publieke sector. Daarnaast is meegekeken bij MR-benoemingen op rijksniveau en zijn bijdragen geleverd aan beleidsdialogen, zoals SamenSpraak van SZW.

Ook in de vorm van beleidsmaatregelen is invulling gegeven aan het thema

Binnen de onderzochte periode zijn enkele beleidsmaatregelen geïdentificeerd. Het gaat om de verplichting tot publicatie van streefcijfers, de jaarlijkse rapportages over genderdiversiteit in de publieke sector, aanpassingen in verlofregelingen zoals betaald kraamverlof en uitbreiding van ouderschapsverlof, en de uitwerking van het Nederlandse wetsvoorstel in het kader van de Europese verplichting tot loontransparantie.[121] Daarnaast is in 2022 de wet inzake evenwichtiger man/vrouwverhoudingen bij de top van het bedrijfsleven van kracht geworden. Deze wet, die quota invoert voor raden van commissarissen, vormt een belangrijk instrument in de inzet van DE voor meer gendergelijkheid in topposities. Alle genoemde maatregelen zijn gericht op het bevorderen van structurele gelijkheid op de arbeidsmarkt.

---

[118] W. Portegijs en Marion van den Brakel, *Emancipatiemonitor 2018* (Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018), https://digitaal.scp.nl/emancipatiemonitor2018; Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Emancipatiemonitor 2020', webpagina, Centraal Bureau voor de Statistiek, 10 december 2020, https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/50/emancipatiemonitor-2020; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Emancipatiemonitor 2022*, Monitor, Emancipatiemonitor (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022), https://longreads.cbs.nl/emancipatiemonitor-2022//; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Emancipatiemonitor 2024*.

[119] Zie o.a.: Babette Pouwels en Marieke van den Brink, *Zonder wet geen voortgang: Bedrijvenmonitor Topvrouwen 2020*, Bedrijvenmonitor (Bureau Pouwels, 2021), https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2021/bedrijvenmonitor-topvrouwen-2020.pdf; Alice Zulkarnain e.a., *Effecten van het diversiteitsquotum op de korte termijn*, CPB Notitie (2024), https://www.cpb.nl/effecten-van-het-diversiteitsquotum-op-de-korte-termijn; Egbert Jongen e.a., *Nulmeting diversiteitsquotum*, CPB Notitie (Centraal Planbureau, 2022), https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Nulmeting-diversiteitsquotum.pdf.

[120] Zie bijvoorbeeld: I. Buizer e.a., *Verkenning bi+ mensen en werk*, Verkenning (Universiteit Leiden, Stichting Bi+, 2024), https://biplus.nl/biplus-en-werk-verkenning/.

[121] O.a.: Marilou Vlaanderen en Iris Klinker, *Een zichtbaar verschil: Genderdiversiteit in de top van de semi-publieke sector* (SEO, 2023), https://open.overheid.nl/documenten/21480732-1a43-4eb9-b41a-fa5e011b841b/file; Marilou Vlaanderen en Iris Klinker, *Grenzen verleggen: Genderdiversiteit in de top van de (semi)publieke sector*, Monitor, Monitor genderdiversiteit (SEO, 2024), https://open.overheid.nl/documenten/85e1dd80-b148-4078-bf7a-dcfb66d80bf6/file.

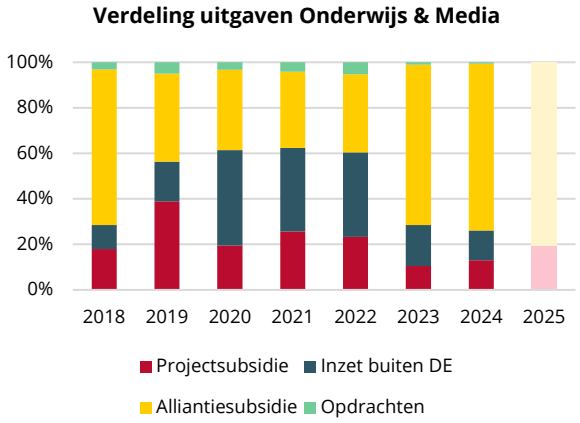
Ook zijn er op andere fronten maatregelen getroffen

Naast bovengenoemde typen maatregelen zijn ook campagnes gevoerd, financiële instrumenten ingezet en bijeenkomsten georganiseerd. Voorbeelden hiervan zijn Equal Pay Day en de campagne tegen zwangerschapsdiscriminatie, ondersteund door WOMEN Inc. Aanvullende financiële maatregelen betroffen onder andere subsidies voor routekaarten om beloningsverschillen inzichtelijk te maken, steun aan Single Super Mom, en toekenningen binnen het programma Vakkundig aan het Werk. Verder zijn maatregelen genomen gericht op lastenverlichting en verhoging van de arbeidskorting ter ondersteuning van arbeidsparticipatie. Ook zijn middelen ingezet voor arbeidstoeleiding en digitale instrumenten zoals het SER-Diversiteitsportaal en de dataverkenner van Stichting Topvrouwen.

4.4 Onderwijs en Media

Onderwijs & Media neemt qua uitgaven een middenpositie in binnen het emancipatiebeleid

Het thema Onderwijs & Media was in de evaluatieperiode een van de grotere thema's binnen het beleid van de DE. Ongeveer 15% van de totale uitgaven werd aan dit thema besteed. De financieringsstructuur varieerde per jaar. In 2018 en in de periode 2023–2025 lag de nadruk op alliantiesubsidies, terwijl in 2019 vooral projectsubsidies werden verstrekt. In de jaren 2020–2022 vond de inzet voornamelijk plaats via middelen buiten de DE. Een voorbeeld van een alliantie die binnen dit thema actief was, is Act4Respect (Unlimited), met gemiddelde jaarlijkse uitgaven van €267.591. Daarnaast werden er ook projectsubsidies toegekend, zoals voor vrouwen in de techniek en het project Stil Verdriet.[122]



Figuur 13: Verdeling van uitgaven in de periode 2018-2025 op het thema Onderwijs en Media.

Binnen het thema is samengewerkt met diverse partijen en netwerken

Op het gebied van onderwijs en media is samengewerkt met uiteenlopende maatschappelijke organisaties, allianties en netwerken. Voorbeelden hiervan zijn de allianties Werk en de Toekomst, Jong Gelijk, Worden wie je bent, Act4Respect, Gedeelde trots, gedeeld geluk en de alliantie tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs. Ook is samengewerkt met Stichting School en Veiligheid en met netwerken als de Gender & Sexuality Alliance (via COC). Deze samenwerkingen waren

[122] De cijfers voor het jaar 2025 zijn voorlopig en gebaseerd op geplande uitgaven. Op het moment van schrijven zijn de uitgaven voor het boekjaar 2025 nog niet definitief. Deze geven mogelijk een vertekend beeld en zijn daarom visueel anders weergegeven dan de jaren 2018 t/m 2024.

onder meer gericht op sociale veiligheid, inclusie, seksuele weerbaarheid en genderdiversiteit in het onderwijs.

Binnen het thema zijn ook enkele onderzoeken uitgevoerd

Binnen het thema Onderwijs & Media zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd met als doel om inzicht te verkrijgen in maatschappelijke ontwikkelingen. Dit betrof onder andere studies naar genderstereotypering in loopbaanoriëntatie, representatie in media, en pestgedrag jegens LHBTIQ+-leerlingen.[123] De representatiemonitor bood daarbij inzicht in zichtbaarheid en diversiteit in de media. Hoewel er algemene monitors beschikbaar zijn, zoals de representatiemonitors, zijn binnen dit thema geen directe effectevaluaties uitgevoerd van specifieke maatregelen.

Binnen dit thema is ook bijgedragen aan gendermainstreaming

Binnen dit thema is op verschillende manieren invulling gegeven aan gendermainstreaming. De DE leverde inhoudelijke bijdragen aan beleidstrajecten van andere departementen, waaronder OCW. Voorbeelden hiervan zijn het opnemen van gender- en LHBTIQ+ items in monitors, het inventariseren van inclusief taalgebruik binnen de rijksoverheidscommunicatie, en het bevorderen van genderbewust onderwijs via kennisbases voor docentenopleidingen. Ook werd kennis gedeeld over de impact van AI op gender en LHBTIQ+-personen, en is meegedacht over beleidsvorming rond burgerschapsonderwijs en het wetsvoorstel Vrij en Veilig Onderwijs.[124]

Ook in de vorm van beleidsmaatregelen is invulling gegeven aan het thema

Op beleidsniveau zijn binnen dit thema twee landelijke actieplannen tot stand gekomen. Het Nationaal Actieplan voor Diversiteit en Inclusie in het hoger onderwijs richt zich op het bevorderen van gelijke kansen en inclusieve onderwijssystemen. Daarnaast werd het Nationaal Actieplan Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Seksueel Geweld geïntroduceerd, dat onder meer ziet op de rol van onderwijsinstellingen in het voorkomen en signaleren van grensoverschrijdend gedrag.

Ook zijn er op andere fronten maatregelen getroffen

Naast de hierboven genoemde categorieën zijn binnen het thema Onderwijs & Media ook projecten en financiële regelingen ingezet. Een voorbeeld hiervan is de theatervoorstelling *Stil Verdriet*, inclusief bijbehorende docententrainingen. Verder zijn er diverse projectsubsidies verstrekt, waaronder voor het Klimaatfonds voor vrouwen in de techniek, het project Aan het begin van de regenboog, en overige NAP-subsidies gericht op LHBTIQ+ acceptatie. Alliantiesubsidies zijn verstrekt aan onder andere Worden wie je bent, Politica, Jong Gelijk en Act4Respect.

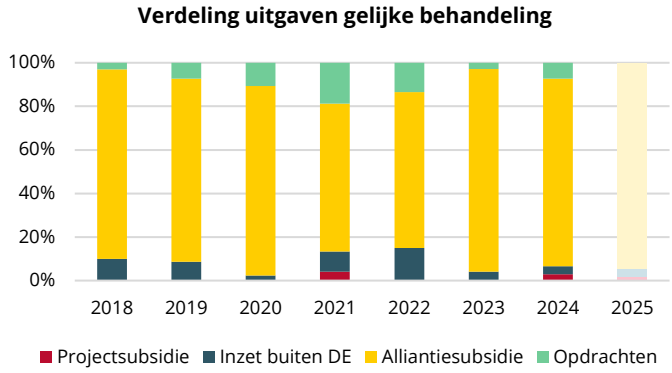
[123] O.a.: Commissariaat voor de Media, *Representatie van mannen en vrouwen in Nederlandse non-fictie televisieprogramma's in 2019*, Monitor, Mediarepresentatiemonitor (Commissariaat voor de Media, 2019), https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2020/01/Rapport-Onderzoek-Representatie-van-mannen-en-vrouwen-op-televisie-2019.pdf; Commissariaat voor de Media, *Representatie van vrouwen in Nederlandse non-fictie televisieprogramma's in 2019 en 2021*, Monitor, Mediarepresentatiemonitor (Commissariaat voor de Media, 2021), https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2020/01/Rapport-Representatie-van-vrouwen-in-Nederlandse-non-fictie-televisieprogrammas-in-2019-en-2021.pdf; VHTO, *Vrij voorsorteren op later: Aanbevelingen om vo-leerlingen de kans te geven verder te kijken dan typische mannen- en vrouwenberoepen* (VHTO, 2023), https://www.vhto.nl/wp-content/uploads/2023/03/Adviesrapport-Vrij-voorsorteren-op-later-VHTO.pdf; Jolien Geerlings e.a., *Ervaringen en aanpak van pestgedrag tegenover LHBTIQ+ jongeren in het voortgezet onderwijs* (Movisie, 2022), https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2024-09/rapport-ervaringen-en-aanpak-van-pestgedrag-tegenover-lhbtiq-jongeren-in-het-voortgezet-onderwijs.pdf.

[124] WOMEN Inc., *AI, Gender en de Arbeidsmarkt: Verkennend onderzoek naar de kansen en risico's van Artificial Intelligence voor vrouwen* (WOMEN Inc., 2021), https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail.

4.5 Gelijke behandeling

Het thema gelijke behandeling kent een beperkte financiële omvang

Binnen het emancipatiebeleid ging circa 11% van de totale uitgaven naar het thema Gelijke behandeling en wetgeving. Ook binnen dit thema vormen alliantiesubsidies de belangrijkste bron van financiering. Voorbeelden van uitgaven zijn onderzoeken gericht op de versterking van de rechtspositie van LHBTIQ+-personen en de inzet op wettelijke en maatschappelijke gelijkwaardigheid. Een voorbeeld van een actieve alliantie binnen dit domein is Verandering van binnenuit, met een gemiddelde jaarlijkse uitgave van €356.945.[125]



Figuur 14: Verdeling van uitgaven in de periode 2018-2025 op het thema Gelijke behandeling.

Binnen dit thema is samengewerkt met diverse allianties en betrokken organisaties

De samenwerking binnen dit thema is breed opgezet en omvat onder andere de allianties Politica, *Kleurrijk en Vrij, Gedeelde trots, gedeeld geluk, Jong Gelijk, Act4Respect (Unlimited)* en *Verandering van binnenuit*. Deze allianties dragen bij aan beleidsontwikkeling en maatschappelijke betrokkenheid rond inclusie, rechtvaardigheid en gelijke behandeling. Ook is er een uitwisseling georganiseerd tussen vrouwen en LHBTIQ+-emancipatieorganisaties, waarmee ontmoeting en kennisdeling werd gefaciliteerd.

Binnen dit thema is beleidsmatig ingezet op inclusie en het beperken van geslachtsregistratie

Beleidsmaatregelen binnen dit thema richten zich onder meer op het terugdringen van onnodige sekseregistratie en het stimuleren van genderinclusief taalgebruik binnen de rijksoverheid. Dit is onderbouwd met instrumenten zoals de Toolkit onnodige sekseregistratie. Hiermee wordt beoogd om de overheidscommunicatie en dienstverlening inclusiever te maken.

Binnen dit thema is ook bijgedragen aan gendermainstreaming in andere domeinen

Gendermainstreaming heeft vorm gekregen via actieve inbreng op beleidsprocessen bij onder andere JenV en BZK. Dit betrof thema's als beperkte geslachtsregistratie, meerouderschap en het aanscherpen van de Algemene wet gelijke behandeling. Ook is gewerkt aan het integreren van intersectionaliteit in beleidsontwikkeling. Deze inzet vond plaats binnen diverse interdepartementale werkgroepen en overlegstructuren.

[125] De cijfers voor het jaar 2025 zijn voorlopig en gebaseerd op geplande uitgaven. Op het moment van schrijven zijn de uitgaven voor het boekjaar 2025 nog niet definitief. Deze geven mogelijk een vertekend beeld en zijn daarom visueel anders weergegeven dan de jaren 2018 t/m 2024.

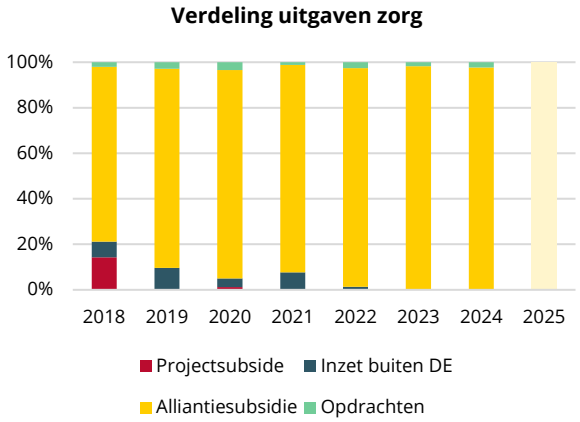
Ook zijn aanvullende juridische en financiële maatregelen genomen

Een belangrijke juridische maatregel binnen dit thema was het uitspreken van excuses voor het leed dat is veroorzaakt door de oude Transgenderwet. Daarnaast werd de uitvoering van deze erkenning ondersteund met een eenmalige financiële compensatie. Op financieel vlak zijn verder verschillende alliantiesubsidies verstrekt binnen dit thema, waaronder aan *Jong Gelijk, Act4Respect Unlimited* en *Kleurrijk en Vrij.*

4.6 Zorg

Allianties vormden de hoofdfinanciering van het thema Zorg

Binnen het beleid van de DE ging circa 11% van de totale uitgaven naar het thema Zorg. Gedurende de gehele onderzoeksperiode werden de uitgaven grotendeels gedekt uit alliantiesubsidies. In 2025 werd zelfs volledig gebruikgemaakt van deze financieringsvorm. Voorbeelden van uitgaven zijn projecten en onderzoeken rond intersekse kinderen, zoals storytellingvoor ouders, en bijdragen aan kennisontwikkeling binnen de transgenderzorg.[126]



Figuur 15: Verdeling van uitgaven in de periode 2018-2025 op het thema Zorg.

Binnen dit thema is samengewerkt met verschillende allianties en belangenorganisaties

Samenwerking vormt een centraal onderdeel van de inzet binnen het thema Zorg. Er is onder andere gewerkt met, en subsidie verstrekt aan, de allianties Kleurrijk en Vrij, Gedeelde trots, gedeeld geluk en Gezondheidszorg op maat (deel 1 en 2). Laatstgenoemde alliantie ontving gedurende de evaluatieperiode een gemiddelde jaarlijkse uitgave van €951.871. Daarnaast is samengewerkt met belangenorganisaties zoals Stichting Bi+, Transgender Netwerk Nederland (TN), NNID en met beroepsverenigingen van zorgverleners. Ook ZonMw was betrokken bij onderzoeks- en kennisbevorderende activiteiten binnen het zorgdomein. Deze samenwerkingen richtten zich op het versterken van inclusieve en gendersensitieve zorg, en op het verbeteren van de positie van intersekse en transgender personen.

Binnen het thema zijn meerdere onderzoeken en kennisactiviteiten uitgevoerd

[126] De cijfers voor het jaar 2025 zijn voorlopig en gebaseerd op geplande uitgaven. Op het moment van schrijven zijn de uitgaven voor het boekjaar 2025 nog niet definitief. Deze geven mogelijk een vertekend beeld en zijn daarom visueel anders weergegeven dan de jaren 2018 t/m 2024.

Kenniscreatie en kennisdeling kwamen binnen dit thema tot uiting in diverse vormen. Onderzoeken richtten zich onder meer op de behoeften van intersekse kinderen en hun ouders, op de mogelijkheden voor transitieverlof, en op gendersensitieve zorg in bredere zin.[127] Ook is een kennissynthese uitgevoerd door Stichting Bi+ en is een expertbijeenkomst georganiseerd via ZonMw.[128] Deze kennisbevorderende maatregelen hadden als doel bij te dragen aan meer inzicht in inclusieve zorgpraktijken en aan de beleidsvorming daaromtrent.

Hoewel het zwaartepunt van de inzet binnen dit thema op basis van de getroffen maatregelen lijkt te liggen bij onderzoek en kennisbevordering, zijn er binnen de evaluatieperiode geen directe evaluaties uitgevoerd van de genomen maatregelen. Hierdoor kan geen uitspraak worden gedaan over de feitelijke doeltreffendheid of impact van het gevoerde beleid.

Binnen dit thema is ook bijgedragen aan gendermainstreaming

Gendermainstreaming kreeg vorm door het meelezen en leveren van input op beleidstrajecten bij andere departementen, waaronder VWS en JenV. De inbreng had betrekking op thema's als intersekse, transgenderzorg, gendersensitieve zorg, suïcidepreventie en bredere LHBTIQ+ onderwerpen. Daarnaast is deelgenomen aan interdepartementale werkgroepen en internationale overlegstructuren, specifiek gericht op het thema intersekse.

Ook zijn er op andere fronten maatregelen getroffen

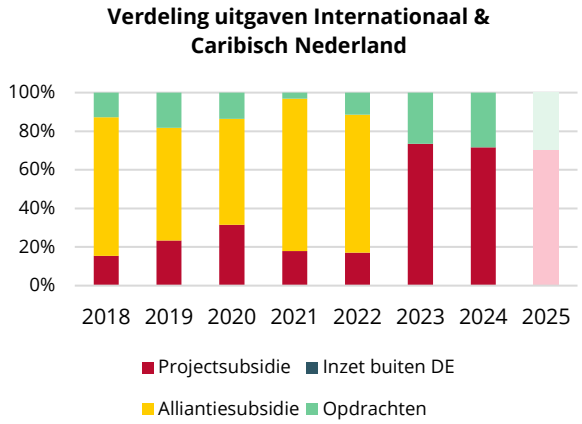
Naast samenwerking, onderzoek en beleidsinbreng zijn binnen dit thema ook campagnes en financiele maatregelen ingezet. Enkele voorbeelden zijn de plaatsing van reizende tentoonstellingen, zoals Komt een mens bij de dokter, en de uitvoering van informatieve campagnes via de betrokken allianties. De campagne #kweetnie vormde hierbij een communicatief hoogtepunt. Financieel zijn subsidies verstrekt aan genoemde allianties en organisaties zoals TN, NNID en Stichting Bi+, evenals onderzoeks- en themasubsidies via ZonMw.

4.7 Internationaal beleid en Caribisch Nederland

Het thema Internationaal en Caribisch Nederland neemt de kleinste plek in binnen het beleid

Binnen het emancipatiebeleid neemt het thema Internationaal en Caribisch Nederland circa 7% van de totale uitgaven in beslag. Hiermee is het budgettair gezien het kleinste van de onderzochte beleidsthema's. In de periode 2018–2022 kwamen de uitgaven voornamelijk voort uit alliantiesubsidies. Vanaf 2023 zijn deze vervangen door projectsubsidies als voornaamste financieringsvorm. Voorbeelden van uitgaven zijn bijdragen aan Europese koepelorganisaties zoals ILGA-Europe en IGLYO-Europe. De enige alliantie op dit thema was *Gedeelde trots, gedeeld geluk*, met een gemiddelde jaarlijkse uitgave van €1.026.427.[129]

[127] Zie o.a.: Jantine van Lisdonk e.a., *Het beste voor je kind: Ervaringen van ouders van een kind met een vorm van intersekse/DSD*, no. NL1348MR (Rutgers, 2020), https://rutgers.nl/onderzoeken/het-beste-voor-je-kind/; COC Nederland e.a., *Een kwestie van geluk: Ervaringen van lhbti personen met eerstelijns zorgprofessionals* (Alliantie Gezondheidszorg op Maat, 2022), https://komteenmensbijdedokter.nl/wp-content/uploads/2022/02/AGOM-Een-kwestie-van-geluk.pdf.
[128] Bi+ Nederland, *Kennissynthese Nederlandse onderzoeken over bi+ mensen en thema's* (Bi+ Nederland, 2021), https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/28/kennissynthese-nederlandse-onderzoeken-over-bi-mensen-en-thema-s.
[129] De cijfers voor het jaar 2025 zijn voorlopig en gebaseerd op geplande uitgaven. Op het moment van schrijven zijn de uitgaven voor het boekjaar 2025 nog niet definitief. Deze geven mogelijk een vertekend beeld en zijn daarom visueel anders weergegeven dan de jaren 2018 t/m 2024.



Figuur 16: Verdeling van uitgaven in de periode 2018-2025 op het thema Internationaal beleid en Caribisch Nederland.

Binnen dit thema ligt de nadruk op (internationale) samenwerking en beleidsmatige inzet

De maatregelen binnen dit thema bestaan grotendeels uit vormen van internationale en regionale samenwerking. Dit betreft onder meer het samenwerken met gelijkgestemde landen binnen internationale gremia zoals de EU, VN en Raad van Europa, evenals het aanpakken van mensenrechtelijke pushback via ministeries zoals BZ en OCW. Verder is er samengewerkt met partijen in de autonome landen binnen het Koninkrijk en met lokale stakeholders, bijvoorbeeld om maatschappelijke structuren te ondersteunen of gelijke rechten voor LHBTIQ+-personen te bevorderen.

Beleidsmatig is de inzet breed en varieert van deelname aan EU-hofzaken tot deelname aan ambtelijke gremia die betrokken zijn bij het opstellen en uitvoeren van internationale afspraken. De DE zet zich daarnaast actief in tegen het verwateren van bestaande internationale afspraken over (gender)gelijkheid, en draagt bij aan de verspreiding van relevante kennis over zorgwekkende ontwikkelingen op dit terrein. Ook is ondersteuning verleend aan EU-brede en nationale NGO's op het gebied van LHBTIQ+ rechten.

Binnen dit thema is ook bijgedragen aan gendermainstreaming

Op het gebied van gendermainstreaming heeft de directie bijgedragen aan rijksbrede beleidsontwikkeling. Dit gebeurde onder andere door het meelezen op Nederlandse posities in internationale onderhandelingen, het bevorderen van bewustwording bij ministeries en regiodirecties, en het opstellen van een specifiek beleidsplan voor een gelijkwaardig emancipatiebeleid in Caribisch Nederland. Daarnaast is er beleidsinhoudelijke input geleverd op trajecten bij andere departementen.

Ook zijn er aanvullende maatregelen genomen via onderzoek en financiële inzet

Naast samenwerking en beleidsontwikkeling zijn aanvullende maatregelen genomen op het vlak van onderzoek en financiële ondersteuning. Er is bijvoorbeeld onderzoek verricht naar de behoeften van LHBTIQ+-personen en vrouwen in het Caribisch deel van het Koninkrijk, en naar de mate waarin de directie daarin via "comply or explain"-mechanismen kan ondersteunen. Op financieel vlak is steun verleend aan Europese koepelorganisaties, is een decentralisatie-uitkering verstrekt voor seksuele weerbaarheid van jongeren in Caribisch Nederland, en is de alliantie Gedeelde trots, gedeeld geluk financieel ondersteund.

/ 5 Bevindingen doeltreffendheid

De reconstructie van de beleidstheorie maakt zichtbaar dat de DE (directie Emancipatie) gedurende de evaluatieperiode op veel verschillende thema's actief is geweest en een verscheidenheid aan middelen heeft ingezet. In het volgende hoofdstuk gaan we in op onze bevindingen over de doeltreffendheid van dit beleid, en de factoren die deze mate van doeltreffendheid verklaren. Hiermee beantwoorden we de onderzoeksvragen: *Wat is de doeltreffendheid van het emancipatiebeleid?* en *Wat verklaart de doeltreffendheid van het emancipatiebeleid?* evenals de bijbehorende deelvragen (zie Tabel 3: Overzicht van de onderzoeksvragen in Bijlage A.1). Het hoofdstuk begint met een overkoepelende beschrijving van de doeltreffendheid, waarna de doeltreffendheid van de individuele thema's, inclusief de verklarende factoren, wordt uiteengezet.

5.1 Overkoepelend

Het thematische beleid van DE is impliciet onderbouwd met een beleidstheorie

Om lange termijn doelstellingen en een structurele impact te bereiken is het noodzakelijk om een onderliggende beleidstheorie uit te werken die expliciet maakt hoe zachte interventies bijdragen aan structurele impact. Uit de reconstructie van de beleidstheorie blijkt dat de onderbouwing van de beleidsmechanismen per thema op verschillende manieren wordt benaderd (zie hoofdstuk 3). Voor een enkel thema bestond al een beleidstheorie die in de praktijk gehanteerd werd bij het maken van beleidskeuzes. Maar op overkoepelend niveau en voor de meeste beleidsthema's bestond de beleidstheorie slechts impliciet. Uit de gevoerde gesprekken met beleidsmedewerkers van de directie blijkt dat maatregelen in de praktijk wel worden getoetst aan de beleids*doelen*, maar de achterliggende *mechanismen* en de *samenhang* tussen de maatregelen worden niet expliciet theoretisch onderbouwd. Om deze reden hebben we deze voor het doel van deze evaluatie in samenwerking met de DE gereconstrueerd.

Er zijn relatief weinig directe evaluaties van beleidsmaatregelen beschikbaar

We onderscheidden de doeltreffendheid van het beleid op verschillende niveaus, van (niet) doeltreffend tot aannemelijk (niet) doeltreffend, maatregel is wel beschreven maar niet geëvalueerd tot werking is impliciet. Zie voor een nadere uitwerking hiervan Tabel 5 - Criteria evalueren doeltreffendheid in Bijlage A. Op basis van deze criteria nemen evaluaties van concrete maatregelen slechts 12% (n = 9) van alle onderzoeken in beslag. Elk van deze onderzoeken benoemt de doelmatigheid en doeltreffendheid vrij expliciet, maar dit bespreken van de doeltreffendheid en doelmatigheid vindt dus slechts in ongeveer 12% van de gevallen plaats.

De direct geëvalueerde maatregelen zijn voornamelijk aannemelijk doeltreffend (33%, n = 3) of doeltreffend (22%, n = 2). Toch wordt ongeveer 33% alleen beschreven zonder duidelijke conclusie over de werking en komt eenmalig voor dat een maatregel als niet doeltreffend geëvalueerd is.[130] Dit betekent dat we op basis van uitgevoerde beleidsevaluaties maar beperkt uitspraken kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

[130] Het gaat daarbij om het wettelijk streefcijfer voor vrouwen in de top van bedrijven, dat beperkt werd nageleefd en waarvan niet-naleven onvoldoende uitlegbaar was. Deze wet is later aangepast.

Tabel 2: Overzicht directe evaluaties

Bron (titel)	Publicatiedatum	Geëvalueerde maatregel
Benchmark man-vrouw verhouding in RvB's en RvC's	2018	Wettelijke streefcijfer van vrouwen in topfuncties
Toelichting op de female board index 2018	2018	Wettelijke streefcijfer van vrouwen in topfuncties
Beleidsdoorlichting 2014-2018	2018	Emancipatiebeleid 2014-2018
Procesevaluatie van de samenwerking allianties	2019-2020	Functioneren van allianties
Topvrouwen: CPB-evaluatie	2021	Diversiteitsquotum
Evaluatie veilige steden 2021	2021	Programma Veilige Steden 2021
Evaluatie regenboogsteden 2021	2021	Regenboogaanpak/Regenboogsteden 2021
Evaluatie Programma Veilige Steden 2022	2022	Programma Veilige Steden 2022
Acceptatie van seksuele en genderdiversiteit onder mbo-docenten	2022	Interventie Begrenzen en uitnodigen
Regenboogsteden 2019-2022	2022	Regenboogaanpak/Regenboogsteden 2022
Onderzoek naar de effecten van de invoering van het diversiteitsquotum 2024	2024	Diversiteitsquotum
Topvrouwen: CPB-evaluatie effecten invoering quotum ex-ante	2025	Diversiteitsquotum

DE zet over het algemeen instrumenten in die wetenschappelijk bewezen effectief zijn

Bij alle thema's valt op dat DE actief kiest voor maatregelen die aansluiten bij wetenschappelijk onderbouwde interventies (zie de paragrafen onder 5.2 voor een uiteensplitsing per thema, en zie ook bijlage C). Ook al zijn de effecten van die maatregelen niet altijd direct geëvalueerd, zien we dat onderzoeksmatige (en veelal wetenschappelijke) onderbouwing vrijwel altijd bestaat. We zien dat onder andere terug in de keuze om in te zetten op het vergroten van gemeenschapsbetrokkenheid, bewustwording, kennisdeling of beleidsvorming, omdat deze aanpakken in de literatuur als effectief worden erkend.[131] Deze wetenschappelijke of onderzoeksmatige beschouwing is niet vastgelegd in documenten of processen in de directie zelf, maar bestaat op vrijwel elk doel.

De directie zet verschillende soorten maatregelen in, van het financieren van directe interventies zoals theaterprojecten of trainingen tot het abstractere werk om de juiste voorwaarden te scheppen voor maatschappelijke actoren die emancipatiewerk doen, zoals kennisbevordering. Voor beide soorten maatregelen zien we in de wetenschappelijke literatuur bewijs dat deze effectief kunnen zijn.

[131] O.a. Joseph J. Rand e.a., 'LGBTQ+ Inclusion and Support: An Analysis of Challenges and Opportunities Within 4-H', *Journal of Youth Development: Bridging Research and Practice* 16, nr. 4 (2021): 26-51, https://doi.org/10.5195/jyd.2021.1072; Daniel Shattuck e.a., 'Implementing Evidence-Informed Practices to Make Schools Safer and More Supportive of Sexual and Gender Minority Youth', *The Journal of school health* 91, nr. 3 (2021): 258-61, https://doi.org/10.1111/josh.12996; Merle Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools', *Nature Human Behaviour* 7, nr. 4 (2023): 556-67, https://doi.org/10.1038/s41562-023-01521-z.

De coördinerende rol en de allianties worden over het algemeen positief gewaardeerd

Vanuit de evaluatie zien we een aantal elementen waarin de uitvoering van het emancipatiebeleid sterk naar voren komt:

- De directie vervult de coördinerende rol op een deskundige en betrokken wijze. Gesprekspartners benoemen dat de directie beschikt over aantoonbare expertise op het terrein van gendergelijkheid en LHBTIQ+ inclusie, en dat medewerkers deze in weten te brengen in interdepartementale beleidsprocessen. Er zijn enkele concrete voorbeelden genoemd van beleid dat door de inzet van de DE inclusiever is geworden.
- Ook het werken met allianties is, al zijn er diverse verbeterpunten, over het algemeen een positieve ontwikkeling. Deze werkwijze heeft bijgedragen aan meer structuur, continuïteit en samenhang binnen het emancipatiebeleid, en heeft de samenwerking met het maatschappelijk middenveld versterkt.[132]
- Daarnaast benoemen rijkspartners dat DE beschikt over een goed functionerend netwerk, zowel binnen als buiten de rijksoverheid. Dit netwerk draagt bij aan de positionering van het emancipatieperspectief binnen andere beleidsterreinen en vergroot de effectiviteit van de beleidsuitvoering.

De directie heeft ambitieuze beleidsdoelen en zet voornamelijk zachte instrumenten in

Wat onder meer opvalt in de beleidstheorie van DE is de grote ambitie van de beleidsdoelen. Het emancipatiebeleid richt zich op fundamentele maatschappelijke veranderingen: gelijke rechten en kansen voor vrouwen en LHBTIQ+-personen, gendergelijkheid op de arbeidsmarkt, en het creëren van een samenleving waarin iedereen zichzelf kan zijn zonder angst voor uitsluiting of geweld. Deze doelstellingen zijn normatief geladen en raken aan sociale normen, machtsverhoudingen en instituties. Het zijn kortom complexe vraagstukken.

Daar tegenover staat een instrumentarium dat in de kern overwegend 'zacht' is. DE werkt primair via agendering, beleidsbeïnvloeding, het verspreiden van kennis, het stimuleren van maatschappelijke initiatieven en het financieren van allianties. DE beschikt daarbij niet over formele doorzettingsmacht richting andere beleidsdepartementen, en heeft geen directe bevoegdheden op domeinen als arbeidsmarkt, onderwijs of zorg. Dit betekent dat de realisatie van de emancipatieagenda in hoge mate afhankelijk is van de bereidheid van andere partijen om het emancipatieperspectief mee te nemen.

DE stuurt in de aanpak op het gebruik van een 'theory of change' bij subsidieontvangers

De allianties die subsidie ontvangen, hebben elk een eigen 'theory of change' (ToC) opgesteld, die door het ministerie van OCW bij de subsidieaanvraag is beoordeeld.[133] Een ToC en een beleidstheorie zijn verschillende benamingen voor hetzelfde instrument. In de ToC beschrijven de allianties hoe zij hun lange termijndoelen beogen te behalen en welke activiteiten zij voorzien. De verwachting is dat de uitvoering van deze activiteiten bijdraagt aan het behalen van de strategische doelen. De midtermevaluatie constateert dat het aannemelijk is dat de activiteiten van de allianties een positieve bijdrage leveren aan de strategische doelen, op basis van de relatief grote hoeveelheid activiteiten die volgens plan wordt uitgevoerd en de verwachte doorwerking volgens de ToC en activiteitenplannen.[134]

Het ministerie van OCW gebruikt de theory of change ook als een sturingsinstrument, aangezien bij wijzigingen in de activiteiten gekeken wordt of deze nog aansluiten bij de ToC. Het ministerie dient bij

[132] Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*.
[133] Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*.
[134] Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*.

de goedkeuring van wijzigingen te beoordelen of er een onderbouwing is geleverd die ingaat op de effecten van de veranderingen op de ToC.[135] Dit impliceert dat de ToC een richtinggevend kader is voor zowel de allianties als het ministerie.

De alliantiedoelen zijn echter niet direct gekoppeld aan overkoepelende strategische doelen
De midtermevaluatie ondersteunt dit punt door te stellen dat de inhoudelijke sturing vanuit OCW beperkt blijft. Het rapport constateert dat het voor allianties niet altijd duidelijk is in hoeverre hun inspanningen aansluiten bij de verwachtingen van het ministerie van OCW op strategisch niveau.[136] Er wordt gewezen op het ontbreken van monitoring die inzicht geeft in hoe de strategische doelen van de allianties zich verhouden tot die van het ministerie, met name in een veranderende maatschappelijke context.

De allianties waarderen de momenten van strategisch bestuurlijk overleg met OCW, maar geven aan dat er behoefte is aan duidelijkere communicatie van beleidslijnen en de relatie met de alliantieactiviteiten en de bredere doelstellingen van het ministerie van OCW. Er wordt bijvoorbeeld gepleit om in overleggen explicieter te verwijzen naar de Emancipatienota. De directie lijkt hierin aanpassingen te hebben gemaakt naar aanleiding van de procesevaluatie van de eerste subsidieronde die goed ontvangen zijn, maar de aansluiting zou nog beter kunnen.[137]

5.2 Doeltreffendheid per thema

5.2.1 Veiligheid

Het thema veiligheid krijgt veel nadruk, met aannemelijk doeltreffende activiteiten
Zowel in termen van financiën (het thema is het grootste thema qua uitgaven) als in programma's en directe evaluaties is het thema veiligheid relatief robuust en sterk vertegenwoordigd. Op het gebied van veiligheid werkt de directie met veel verschillende partners samen. We zien op dit thema de grootste hoeveelheid samenwerkingspartners (zie hoofdstuk 4). De programma's Veilige Steden en Regenboogsteden, die beide direct geëvalueerd zijn in de afgelopen jaren, lijken een positieve bijdrage te leveren aan de verbetering van sociale veiligheid in gemeenten.[138]

Ze sluiten echter wel aan bij de wetenschappelijk onderbouwde interventies, zoals het betrekken van de gemeenschap en het creëren van bewustwording.[139]

Gezien de overwegend aannemelijke doeltreffendheid van de ingezette resultaten en de theoretisch onderbouwde effectiviteit van de overige maatregelen, kan de inzet voor van DE op het thema veiligheid als grotendeels aannemelijk doeltreffend worden beschouwd.

Tegelijkertijd zien we een ontwikkeling die lastiger te duiden is waar het gaat om de toegenomen rapportage van geweldsincidenten jegens vrouwen of LHBTIQ+-person (zie hoofdstuk 2.1.2). Het is

[135] Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*.
[136] Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*.
[137] Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*; Hermens e.a., *Synergie in en met allianties*.
[138] Maas e.a., *Evaluatie Programma Veilige Steden*; Faun e.a., *Regenboogsteden 2019-2022*.
[139] Zie o.a.: Rand e.a., 'LGBTQ+ Inclusion and Support'; Telmo Fernandes e.a., 'Between Resilience and Agency: A Systematic Review of Protective Factors and Positive Experiences of LGBTQ+ Students', *Healthcare* 11, nr. 14 (2023): 14, https://doi.org/10.3390/healthcare11142098; Tara McKay e.a., 'An Evidence-Based Framework for Supporting Older LGBTQ+ Adults in Rural Communities: Findings From the LGBTQ+ Social Networks, Aging, and Policy Study', *The Public Policy and Aging Report* 34, nr. 4 (2024): 150-53, https://doi.org/10.1093/ppar/prae019.

onduidelijk in hoeverre dit een intensivering van gewelddadige weerstand is, een gevolg van hogere meldingsbereidheid van de doelgroep, of dat om andere redenen de aandacht voor deze incidenten toegenomen is.

Het beleid op sociale veiligheid speelt in op en wordt gevoed door maatschappelijke ontwikkelingen

De grotere aandacht voor en veranderingen op het gebied van sociale veiligheid hebben gevolgen gehad voor de DE, die uitvoerder is van het Nationaal Actie Plan tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (2022-2026). De directie speelt ook in op de ontwikkelingen die in het hoger onderwijs speelden in de evaluatieperiode, door samen te werken met partners op het gebied van diversiteit en inclusie in het wetenschappelijk onderwijs.[140]

In de beleidstheorie vallen enkele zaken op

Wat betreft de *inzet* valt op dat er een groot aantal allianties (deels) op dit thema actief is (zie hoofdstuk 3.2 en 4.2). Daarnaast worden er verschillende financiële middelen voor veiligheid ingezet. Qua *activiteiten* wordt er een verscheidenheid aan 'zachte' maatregelen ingezet, behalve juridische acties zoals aanpassing van artikel 1 van de Grondwet. Daarbij dient benoemd te worden dat deze aanpassing uiteraard een grote mijlpaal is en een andere ordegrootte heeft wat betreft arbeidsintensiteit dan bijvoorbeeld het uitzetten van een onderzoek.

De *resultaten* van activiteiten zijn voornamelijk gericht op kennis, maatschappelijke bewustwording, en wet- regelgeving en beleid. Dit lijkt in lijn te zijn met de *tussendoelen*, die deels harde doelen zijn, zoals de daling van discriminatie of minder incidenten van seksueel grensoverschrijdend gedrag. De *doelen* lijken vervolgens goed aan te sluiten op de tussendoelen. Tussen de *impact* en de *doelen* lijkt echter een relatief grote stap te zitten: de *impact* is zeer breed geformuleerd en representeert een normatief ideaal, terwijl de doelen eerder op een operationeel niveau geformuleerd zijn.

5.2.2 Arbeid

Op basis van de synthesestudie lijkt een aantal gestelde doelen op het thema arbeid bereikt

Binnen dit thema zet DE in op het vergroten van arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen, onder meer via netwerken, empowerment-trajecten, rolmodellen, stereotypebewustzijn en communicatiecampagnes. Voor een aantal beleidsinstrumenten kunnen we op basis van de bestaande onderzoeken zeggen dat deze een directe bijdrage leveren aan het behalen van de doelen, zoals het gestegen percentage vrouwen dat in topfuncties werkt sinds de invoering van de Wet ingroeiquotum.[141] Ook de allianties, waarvan een aantal actief is op het thema Arbeid, lijken doeltreffend.

Beleid sluit aan bij wat werkt, maar structurele randvoorwaarden zijn bepalend

De literatuurscan (bijlage C) laat zien dat deze inzet goed aansluit bij factoren die van invloed zijn op de arbeidsparticipatie van vrouwen, zoals zelfvertrouwen, sociale normen, rolpatronen, en verwachtingen van werkgevers. De keuze voor interventies op het niveau van bewustwording en activering is inhoudelijk onderbouwd, maar de literatuur benadrukt daarnaast dat structurele factoren – zoals toegang tot kinderopvang, werkcultuur en arbeidsmarktsegregatie – minstens zo bepalend zijn.[142]

[140] Adviescommissie Divers en Inclusief Hoger Onderwijs en Onderzoek, *Vervlochten draden*.
[141] Zulkarnain e.a., *Effecten van het diversiteitsquotum op de korte termijn*; Jongen e.a., *Nulmeting diversiteitsquotum*.
[142] Olivier Thévenon, *Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD*, no. 145, OECD Social, Employment and Migration Working Papers (OECD, 2013), https://doi.org/10.1787/5k46cvrgnms6-en; Crystal L. Hoyt en Stefanie Simon, 'Female Leaders:

We beoordelen de beleidsinzet op dit thema daarom als aannemelijk doeltreffend, vooral wanneer individuele interventies onderdeel zijn van een bredere, strategisch samengestelde aanpak. De huidige beleidspraktijk bevat hiervoor bouwstenen, maar effectiviteit op grotere schaal is mede afhankelijk van structurele samenwerking met andere departementen en beleidsdomeinen. Dat geldt in extra mate wanneer de directie op hardere maatregelen in wil zetten, zoals kinderopvang of verlof.

Tegelijkertijd is onzeker wat precies de bijdrage van het beleid is en in hoeverre de ingezette middelen ook leiden tot een duurzame cultuurverandering. Met name op het gebied van de verdeling van huishoudelijke taken ligt bijvoorbeeld nog een uitdaging die zich niet gemakkelijk op lijkt te lossen. Ook is het belangrijk om te benoemen dat er verschillen blijven bestaan tussen mannen, vrouwen, en LHBTIQ+-personen in hun positie op de arbeidsmarkt, waarbij de later genoemde groepen vaker in kwetsbaardere posities zitten. Dit blijkt o.a. uit de themaonderzoeken die de directie uitvoert, en die daarmee een bijdrage leveren aan de bestaande kennis over arbeid.[143] Hoewel er in dit opzicht vooruitgang is geboekt, blijft inzet op deze doelen nodig.

Gestelde doelen op het gebied van arbeid waren relatief eenduidig over de tijd heen

In het opstellen van de beleidstheorie voor het thema arbeid viel op dat de voorgenomen doelen en gekoppelde inzet in de evaluatieperiode en daarvoor eenduidig en stabiel zijn geweest. Arbeid is dan ook een lang bestaand thema geweest van het emancipatiebeleid. De gelijke deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt (incl. gelijke kansen en discriminatie), financiële zelfredzaamheid van vrouwen en (gelijke) toegang tot hogere posities zijn van oudsher emancipatiedoelen. Het beleid op deze doelen is ver ontwikkeld en omvat dan ook een groot aantal instrumenten en samenwerkingen. De prominentie van het thema is ook terug te zien in de uitgaven op dit thema. Wel valt op dat de doelen op dit gebied grotendeels gefocust zijn op gendergelijkheid en dat LHBTIQ+-personen minder prominent aanwezig zijn.

Het beleid op het thema speelt in op maatschappelijke ontwikkelingen, en jaagt die aan

De ontwikkelingen op het gebied van arbeid voeden het emancipatiebeleid en zijn tegelijkertijd gevolgen daarvan. Dat zien we het duidelijkst bij de Wet ingroeiquotum. Maar ook op andere vlakken bewegen de maatschappelijke ontwikkelingen richting de gestelde doelen van het emancipatiebeleid. Naarmate de doelen behaald worden voor de initiële doelgroep (met name vrouwen), ontstaat ruimte om stil te staan bij de specifieke behoeften van andere groepen of van subgroepen binnen de doelgroep. We zien dat de directie ook hierop stappen onderneemt, door bijvoorbeeld onderzoek uit

Injurious or Inspiring Role Models for Women?', *Psychology of Women Quarterly* 35, nr. 1 (2011): 143-57, https://doi.org/10.1177/0361684310385216; Victor E. Sojo e.a., 'Reporting requirements, targets, and quotas for women in leadership', *The Leadership Quarterly*, Special Issue: Gender and Leadership, vol. 27, nr. 3 (2016): 519-36, https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2015.12.003; John Ekberg e.a., 'Parental leave — A policy evaluation of the Swedish "Daddy-Month" reform', *Journal of Public Economics* 97 (januari 2013): 131-43, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.09.001; Lisa L. Kolovich e.a., 'Chapter 17 Gender Inequality and Care Work: Valuing and Investing in Care', in *Gender Equality and Economic Development in Sub-Saharan Africa* (International Monetary Fund, z.d.), geraadpleegd 15 juli 2025, https://www.elibrary.imf.org/display/book/9798400246968/CH017.xml.

[143] WOMEN Inc., *AI, Gender en de Arbeidsmarkt*; Centraal Planbureau, *Waarde van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt*, CPB Notitie (Centraal Planbureau, 2018), https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-8feb2018-Waarde-van-een-startkwalificatie-op-de-arbeidsmarkt.pdf; Griet De Lombaerde e.a., *De arbeidsmarktpositie van transgender personen: Met specifieke aandacht voor de betekenis van transitieverlof en knelpunten in en oplossingen voor (bestaande) verlofregelingen* (SEOR, 2021), https://www.vgn.nl/system/files/2021-04/De%2BArbeidsmarktpositie%2Bvan%2BTransgender%2BPersonen%20%281%29_0.pdf; Ans Merens en Freek Bucx, *Werken aan de start: Jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt* (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018), https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/01/22/werken-aan-de-start; Monique Stavenuiter e.a., *Re-integratie van vrouwen met een afstand tot de arbeidsmarkt: Kennissynthese* (Verwey-Jonker Instituut, Movisie, 2020), https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/319180_Re-integratie-van-vrouwen-met-een-afstand-tot-de-arbeidsmarkt_WEB-1.pdf.

te voeren naar de barrières die bi+ of transgender personen ervaren op de arbeidsmarkt en hiermee bewustzijn van deze specifieke behoeften te vergroten.[144]

Vanuit de beleidstheorie komen enkele opvallendheden naar voren

Wat betreft de *inzet* valt op dat er een aantal allianties is dat specifiek op het thema arbeid gericht is *(Financieel sterk door werk, Samen werkt het, Werk.en.de.toekomst*). Alhoewel we dit niet specifiek hebben onderzocht, is de aanname dat dit positief is: als allianties één thema als speerpunt hebben, kunnen zij zich hier volledig voor inzetten. Wat betreft *activiteiten* zijn dit voor alle doelen behalve 'betere doorstroming van vrouwen naar hogere functies' en 'gelijke beloning van vrouwen en LHBTIQ+-personen op de arbeidsmarkt' vooral 'zachte' maatregelen, zoals onderzoek, gendermainstreaming of campagnes. Voor de twee eerder genoemde doelen worden daarentegen ook 'hardere' maatregelen ingezet, zoals aanpassingen in verlofregelingen en de verplichte publicatie van streefcijfers.

De activiteiten lijken in lijn te zijn met de beoogde *resultaten van activiteiten*, die vooral op kennis, maatschappelijke bewustwording en wet-, regelgeving, beleid gericht zijn. Doordat vooral zachte maatregelen worden ingezet, lijkt de stap tussen de activiteiten en *tussendoelen* wel groot. Daarentegen lijken de tussendoelen wel logisch aan te sluiten op de *doelen* in de beleidstheorie. Omdat de meeste doelen specifiek op vrouwen zijn gericht, lijkt stap van doelen naar *impact* bovendien groot, omdat hierbij sprake is van kansen voor iedereen.

5.2.3 Onderwijs en Media

De inzet van het beleid is niet overkoepelend geëvalueerd

Het is door het ontbreken van directe beleidsevaluaties niet mogelijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van de ingezette maatregelen binnen dit thema. Wel geven beleidsmedewerkers aan bewust te kiezen voor methoden die eerder geëvalueerd zijn, zoals de inzet van theatervoorstellingen op scholen.[145] Daarnaast zien we dat een aantal ontwikkelingen, zoals de profiel- en studiekeuze van leerlingen, meer in de richting van de gestelde doelen beweegt.[146] Hoewel we geen uitspraak kunnen doen over de grootte van de bijdrage van het emancipatiebeleid hierin ten opzichte van andere factoren, worden de doelen hiermee deels behaald.

De inzet van de instrumenten is kleinschalig, maar sluit aan bij bewezen aanpakken

De aanvullende literatuurscan (bijlage C) toont aan dat deze inzet goed aansluit bij inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. De meeste maatregelen zijn niet direct geëvalueerd, al zien we in de documentstudie wel een onderzoek dat ingaat op een interventie gericht op het vergroten van acceptatie van LHBTIQ+ personen op het mbo.[147] We zien in de gefinancierde projecten en activiteiten verder een sterke aansluiting op de mechanismen die in de literatuurstudie genoemd worden. Met name waar het gaat om rolmodellen, steunstructuren op school, en interventies waarbij externen op school voorlichting geven (aan leerlingen of leerkrachten, via workshops of verhalende activiteiten zoals theatervoorstellingen).[148]

---

[144] Bi+ Nederland, *Kennissynthese Nederlandse onderzoeken over bi+ mensen en thema's*; De Lombaerde e.a., *De arbeidsmarktpositie van transgender personen*.
[145] Polarisatie tegengaan met theater op school - Verwey-Jonker Instituut
[146] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Emancipatiemonitor 2024*.
[147] Geerlings e.a., *Acceptatie van seksuele en genderdiversiteit onder mbo-docenten*.
[148] Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'; Elizabeth McDermott e.a., 'Reducing LGBTQ+ Adolescent Mental Health Inequalities: A Realist Review of School-Based Interventions', *Journal of Mental Health (Abingdon, England)* 33, nr. 6 (2024): 768-78, https://doi.org/10.1080/09638237.2023.2245894; Hanneke Felten e.a., 'Interventions Used in Practice to Reduce Prejudice and Stereotypes Toward Lesbian and Gay People: Theory Based Evaluation', *The Journal of Sex Research* 62, nr. 6 (2025): 1124-34, https://doi.org/10.1080/00224499.2024.2331275.

De huidige beleidsinzet bevat dus inhoudelijk kansrijke elementen en we beoordelen het als aannemelijk doeltreffend. Tegelijkertijd is de impact in de praktijk nog beperkt, mede doordat de meeste interventies kleinschalig en projectmatig worden uitgevoerd. De doeltreffendheid is daardoor aannemelijk doeltreffend, maar kan met intensivering nog meer effect sorteren.

De gestelde doelen op onderwijs en media zijn veelal langlopende ontwikkelingen

Ontwikkelingen op het vlak van de doelen, zoals het tegengaan van stereotypering, zijn in kaart gebracht met verschillende onderzoeken.[149] Daar wordt in verschillende actielijnen ook actief naar gehandeld. Maar de gestelde doelen op deze thema's vragen vaak om een langetermijnontwikkeling. Met name doelen op het gebied van gelijkwaardige representatie en het tegengaan van stereotypen en stereotype-verwachtingen lopen al langere tijd en laten pas duidelijke effecten zien na meerdere jaren.[150] Een deel van de doelen op het gebied van onderwijs en media wordt pas zichtbaar wanneer een nieuwe generatie de scholen verlaat. Er kunnen daarom op dit moment met name bij dit thema maar beperkt uitspraken gedaan worden over de (lange termijn) effecten van het gevoerde beleid.

In de beleidstheorie vallen enkele zaken op

De *tussendoelen* in de beleidstheorie (zoals 'evenredige representatie in de media', 'veilige deelname aan de maatschappij' en 'meer vrijheid om studie of carrière te kiezen los van stereotypering') sluiten nauw aan op de geformuleerde *hoofddoelen* (zoals 'gelijkwaardigheid op school en in de maatschappij'). Met name op het gebied van sociale veiligheid zijn de verbanden tussen *inzet,* de *getroffen beleidsmaatregelen* (zoals het Nationaal Actieplan voor Diversiteit en Inclusie in het Hoger Onderwijs en Onderzoek, en het Nationaal Actieplan Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Seksueel Geweld), de gestelde *subdoelen* ('positiever en inclusiever leerklimaat' en 'verhoogd bewustzijn van eigen grenzen en respect voor de grenzen van anderen') en het hoofddoel helder en expliciet geformuleerd.

Wel ligt de focus binnen dit thema vooral op het onderwijs-deel, en in mindere mate op de representatie van vrouwen en LHBTIQ+-personen in de media. Daarmee is er relatief veel activiteit en inzet op de meeste doelen, maar minder op het subdoel 'evenwaardige genderrepresentatie in de media'.

5.2.4 Gelijke behandeling

Het thema 'gelijke behandeling' is qua uitgaven en projecten een klein thema

In de uitgaven zijn de alliantiesubsidies de belangrijkste uitgave op dit thema, hoewel er in het midden van de evaluatieperiode ook meer andere activiteiten ondernomen zijn (met name in 2021 en 2022). Op dit thema bestaan de activiteiten voor een groter deel uit het aanpassen van wetgeving om de juridische gelijkheid van vrouwen en LHBTIQ+-personen op verschillende levensgebieden te bevorderen. Resultaten zijn daarmee vaker gericht op Rijksbrede juridische of beleidsveranderingen. Dat is een geëxpliciteerde keuze.

Tegelijkertijd is het lastig om de effecten van deze resultaten te zien. Wetgevingstrajecten zijn langdurig, en het succes ervan is niet alleen afhankelijk van de inzet van DE, maar bijvoorbeeld ook van andere departementen, de wens van bewindspersonen, en de politieke wil van de Tweede en Eerste Kamer. We kunnen daarom op basis van de synthesestudie geen conclusies trekken over de doeltreffendheid van het beleid van dit thema.

[149] Portegijs en van den Brakel, *Emancipatiemonitor 2018*; Statistiek, 'Emancipatiemonitor 2020'; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Emancipatiemonitor 2024*.
[150] van Doorne-Huiskes e.a., *Van Prive-Probleem Tot Overheidszorg*.

De beleidsinzet sluit aan bij wetenschappelijke inzichten

De aanvullende literatuurscan (bijlage C) bevestigt dat Nederland beschikt over een juridisch kader voor gelijke behandeling, dat aansluit bij internationale verdragen en richtlijnen. De inzet op normstelling via wetgeving, publieke agendering en ondersteuning van het College voor de Rechten van de Mens wordt in de literatuur beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor emancipatie en rechtsbescherming. Tegelijkertijd blijkt dat wetgeving alleen niet voldoende is om ongelijke behandeling tegen te gaan: toepassing, bekendheid, toegankelijkheid en naleving zijn minstens zo bepalend voor de effectiviteit.[151] Daarnaast merken we op dat Nederland in vergelijking met andere Europese landen geen voorloper (meer) is op het gebied van verankering van LHBTIQ+ bescherming. Met name in de juridische positie van transgender personen en intersekse personen loopt Nederland achter.[152]

De beleidsinzet sluit aan bij deze inzichten, maar structurele monitoring of evaluatie van de werking in de praktijk is beperkt. De doeltreffendheid is daarmee inhoudelijk aannemelijk, maar mede afhankelijk van versterking van implementatie en bewustwording bij burgers, instellingen en werkgevers.

De samenhang tussen ingezette middelen, activiteiten, en doelstellingen is ook logisch

Gezien de gerichtheid van de activiteiten binnen dit thema op juridische gelijkheid, is het logisch dat binnen dit thema meer gebruik gemaakt wordt van ambtelijke samenwerking. Om beleid (verder door) te ontwikkelen dat in verbinding staat met de behoeften van de doelgroepen, is het belangrijk om samen te werken met vertegenwoordigende partijen die in de allianties deelnemen.

De directie speelde in de evaluatieperiode goed in op maatschappelijke ontwikkelingen

We zien dat in de evaluatieperiode meer aandacht gekomen is voor de specifieke behoeften en zorgen van bepaalde groepen binnen (met name) de LHBTIQ+ groep.[153] De directie heeft op verschillende momenten ingespeeld op deze ontwikkeling, bijvoorbeeld door onderzoek uit te zetten naar de behoeften van bi+ personen en expliciet voor deze groep kennisdeling te organiseren.

In de beleidstheorie vallen enkele zaken op

Gekeken naar de *inzet* vanuit de beleidstheorie op het thema Gelijke behandeling en wetgeving valt op dat er verschillende middelen ingezet zijn, maar dat het zwaartepunt ligt op de ambtelijke *activiteiten* van de directie. Daarnaast zijn er diverse allianties op dit thema actief. Het valt op dat inzet op de verschillende doelen niet gelijk verdeeld is tijdens de evaluatieperiode. De activiteiten op het gebied van intersectionaliteit vonden met name expliciet plaats in de tweede kabinetsperiode tijdens deze evaluatie. De beoogde *resultaten* zijn vooral gericht op kennisbevordering en -deling, maatschappelijke bewustwording, en beleid en relatief minder op het stimuleren van het middenveld.

Binnen dit thema is een gering aantal *tussendoelen* geformuleerd (alleen de doelen 'verminderen onnodige geslachtsregistratie', 'versterkte rechtspositie LHBTIQ+-personen' en 'aandacht en inzicht voor

---

[151] UNDP en Parliamentarians for Global Action, *Advancing the human rights and inclusion of LGBTI people: a handbook for parliamentarians* (2022), https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-04/Advancing%20the%20human%20rights%20of%20LGBTI%20people%20-%20ENGLISH.pdf; Katharina Eisele, *The 2020-2025 LGBTIQ equality strategy: Implementation overview*, PE 753.174 (European Parliamentary Research Service, 2023), https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753174/EPRS_STU(2023)753174_EN.pdf; LGBTIQ Equality Subgroup, *Guidelines for strategies and action plans to enhance LGBTIQ equality: high-level group on non-discrimination, equality and diversity* (European Commission, 2022), http://doi.org/10.2838/733032.

[152] ILGA Europe, 'Rainbow Europe Map and Index 2023', *ILGA*, 11 mei 2023, https://www.ilga-europe.org/report/rainbow-europe-2023/.

[153] Bi+ Nederland, *Kennissynthese Nederlandse onderzoeken over bi+ mensen en thema's*; Buizer e.a., *Verkenning bi+ mensen en werk*; van Lisdonk e.a., *Het beste voor je kind: Ervaringen van ouders van een kind met een vorm van intersekse/DSD*; De Lombaerde e.a., *De arbeidsmarktpositie van transgender personen*.

de interactie tussen verschillende persoonskenmerken'). Deze doelen zijn sterk gerelateerd aan de hoofddoelen 'gelijkwaardige rechtsbescherming van LHBTIQ+-personen' en 'integraal emancipatiebeleid', en lijken daar haast mee te overlappen. De gewenste *impact* is een logische voortzetting van de (sub)doelen.

5.2.5 Zorg

Op het thema zorg bestaat de inzet vooral uit onderzoeken en de activiteiten van allianties

Daarmee zijn er op dit thema weinig directe evaluaties geweest van beleidsmiddelen. Over het geheel genomen maakt dit het lastig om sluitende conclusies te trekken over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Voor de allianties geldt uiteraard wel dat deze meermaals zijn geëvalueerd, waaruit een positief beeld oprijst wat betreft de doeltreffendheid van dit beleidsmiddel.[154] De nadruk op onderzoek is bovendien logisch vanuit de gestelde doelen, die vooral gericht zijn op kennisbevordering en het verkrijgen van inzicht.

Bewustwording en agendering sluiten aan bij inzichten, doorwerking is beperkt zichtbaar

De literatuurscan (bijlage C) bevestigt dat deze beleidsinzet aansluit bij relevante wetenschappelijke inzichten. Het vergroten van kennis bij professionals over de uitdagingen van LHBTIQ+ patiënten helpt om de zorg voor hen te verbeteren, en ook kennis over interseksebehoeften is belangrijk.[155] Ook in de gezondheidszorg is er groeiend bewijs dat gendersensitiviteit bijdraagt aan kwaliteit van zorg, bijvoorbeeld door betere herkenning van symptomen bij vrouwen of door rekening te houden met sekseverschillen in medicijnwerking. Hier worden bovendien concrete acties aan gekoppeld.[156]

De doeltreffendheid van het beleid is inhoudelijk aannemelijk. Tegelijkertijd blijkt uit de aanvullende analyse dat de praktische doorwerking van deze inzichten nog beperkt zichtbaar is, mede doordat het beleid vooral gericht is op het stimuleren van bewustwording en kennisdeling, en minder op concrete veranderingen in instituties, opleidingen of zorgstructuren (zie bijlage C). Daarvoor is de directie voor een mindere mate direct aan zet, al lijkt het mogelijk dat zij hier een stimulerende of aanjagende rol in speelt.

De directie reageert op maatschappelijke ontwikkelingen en zet die in gang

Vanuit de doelgroepen van het emancipatiebeleid is zowel op vrouwspecifieke en gendersensitieve geneeskunde aandacht gevraagd voor betere kennis.[157] Daar heeft de directie zich in de afgelopen periode voor ingezet. De aandacht voor deze thema's is in de afgelopen jaren gegroeid (zie paragraaf 2.1.5), en er zijn concrete resultaten te benoemen – al kan niet gezegd worden in welke mate de directie hier direct een bijdrage aan leverde. Tegelijkertijd beïnvloeden maatschappelijke ontwikkelingen de mate waarin de gestelde doelen bereikt kunnen worden. Soms gebeurt dit ook op een

[154] Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*; Hermens e.a., *Synergie in en met allianties*.
[155] COC Nederland e.a., *Een kwestie van geluk*; van Doorne-Huiskes e.a., *Van Prive-Probleem Tot Overheidszorg*; Alliantie Gezondheidszorg op Maat, *Het veld is in beweging naar een gezondheidszorg op maat!* (COC Nederland, WOMEN Inc, Rutgers, 2021), https://komteenmensbijdedokter.nl/wp-content/uploads/2022/06/AGOM-rapportage-2021-def-2-1.pdf.
[156] S. Hulsken en E. Bilman, *Naar een gender- en LHBTI-sensitieve gezondheidszorg in Nederland, ervaringen in de eerstelijnszorg* (Alliantie Gezondheidszorg op Maat, 2019), https://komteenmensbijdedokter.nl/wp-content/uploads/2021/10/AGOM-Samenvatting-Ipsos-peiling-2.pdf; NOS Nieuws, 'Erasmus MC opent vrouwencentrum: effectievere zorg kan miljarden schelen'.
[157] Hulsken en Bilman, *Naar een gender- en LHBTI-sensitieve gezondheidszorg in Nederland*; Alliantie Gezondheidszorg op Maat, *Het veld is in beweging naar een gezondheidszorg op maat!*

negatieve manier: de doelen lijken minder (gemakkelijk) bereikt te kunnen worden. Dit zien we met name terug als het gaat om de ontwikkelingen rondom transgenderzorg.[158]

In de beleidstheorie vallen enkele zaken op

Wat betreft de *inzet* valt op dat er op dit thema met twee allianties wordt samengewerkt, wat relatief weinig is in vergelijking met andere thema's zoals veiligheid waar veel allianties in ieder geval deels aan de gestelde doelen werken. De *activiteiten* zijn voornamelijk van 'zachte' aard. Het gaat hierbij om maatregelen zoals onderzoek, bewustwordingscampagnes en kennisbevordering. Deze zachte benadering is zoals gezegd in lijn met de beoogde directe resultaten van de activiteiten.

Voor het merendeel van de *tussendoelen* bestaat er een duidelijke inhoudelijke aansluiting met de activiteiten. De nadruk ligt hier vooral op het versterken van inzicht, kennisontwikkeling en het bespreekbaar maken van thema's. Echter, hierop bestaan uitzonderingen: het tussendoel 'meer gelijkwaardige gezondheidszorg voor vrouwen', bijvoorbeeld. Dit tussendoel impliceert een structurele verandering in zorgpraktijken, terwijl de activiteiten vooral gericht zijn op kennisdeling. Hierdoor ontstaat een lacune tussen het type activiteit en de beoogde uitkomst. De stap van tussendoelen naar *doelen* lijkt groot: de doelen zijn breed geformuleerd en beogen veranderingen die waarschijnlijk niet enkel uit de tussendoelen bewerkstelligd kunnen worden. De stap naar *impact* is daarna ook groot, omdat de impact algemeen en breed is geformuleerd.

5.2.6 Internationaal beleid en Caribisch Nederland

De inzet op het thema internationaal en Caribisch Nederland is beperkt qua omvang

Dit thema is vanuit de begroting bezien het kleinste thema. Op het vlak van internationaal beleid bestaat de inzet met name uit het samenwerken met externe partners, monitoren van internationale ontwikkelingen en steunen van partners buiten Nederland waar zij bijdragen aan het behouden of creëren van veilige omgeving voor Nederlanders buiten ons land. Omdat deze beleidsacties gericht zijn op een langere termijn en minder tastbaar zijn op de korte termijn, kunnen we nog geen uitspraken doen over de doeltreffendheid van deze inzet.

Internationale inzet sluit aan bij wat werkt, maar effectiviteit is moeilijk toe te schrijven

De literatuurscan (bijlage C) laat zien dat de beleidsinzet aansluit bij wat internationaal wordt beschouwd als kansrijke strategieën. Inzet op het versterken van lokale bewegingen, het ondersteunen van mensenrechtenverdedigers, en het agenderen van gelijke rechten in multilaterale fora wordt als effectief beschouwd voor het bevorderen van sociale verandering en juridische bescherming.[159] Tegelijkertijd onderstrepen veel bronnen dat de context sterk bepalend is, en dat veranderingen vaak incrementeel verlopen.

[158] Rikke van Rossum en Thirza Kramer, *Meer debat, minder gehoord: Monitor mediarepresentatie van trans personen in 2022*, Monitor, Mediamonitor Transgender (Transgender Netwerk Nederland, 2023), https://www.transgendernetwerk.nl/kennis/publicatie/meer-debat-minder-gehoord-monitor-mediarepresentatie-van-trans-personen-in-2022/; Marco van der Wal, 'Misinformatie over transgender mensen op sociale media en in de Tweede Kamer: vier vragen aan een expert', Nieuwsbericht, *Pointer*, 1 maart 2023, https://pointer.kro-ncrv.nl/misinformatie-over-transgender-mensen; Elle Zwinkels e.a., *Zichtbaarder, bespreekbaarder, kwetsbaarder: Monitor representatie van trans personen in 2021*, Monitor, Mediamonitor Transgender (Transgender Netwerk Nederland, 2022), https://www.transgendernetwerk.nl/kennis/onderzoek/mediamonitor-2021/.

[159] LGBTIQ Equality Subgroup, *Guidelines for strategies and action plans to enhance LGBTIQ equality*; UNDP en Parliamentarians for Global Action, *Advancing the human rights and inclusion of LGBTI people*.

De doeltreffendheid van de inzet hebben wij daarom in beginsel als aannemelijk beoordeeld. Het structureel aantonen van effect blijft echter moeilijk, mede door het indirecte en strategische karakter van veel interventies en de afhankelijkheid van externe (politieke en culturele) factoren.

Internationale ontwikkelingen vormen aanleiding voor beleidsacties

Op het gebied van internationaal beleid reageert de directie met haar inzet regelmatig op ontwikkelingen elders. Waar elders de rechten van vrouwen of LHBTIQ+-personen in het geding komen, levert de directie ondersteunende bijdragen om deze te behouden. Bijvoorbeeld door argumentatie aan te leveren voor het Europees hof, of door (via expertise of financiële middelen) het maatschappelijk middenveld in andere landen te versterken. Hoewel de overkoepelende doelen van dit beleidsthema onveranderd zijn – het bevorderen van gelijke rechten en gelijke behandeling van vrouwen en LHBTIQ+-personen wereldwijd en in Nederland – geven gebeurtenissen zo aanleiding om bepaalde keuzes te maken.

Beleid gericht op het Caribisch Nederland is jong en nog in opbouw

Wat betreft de Caribische delen van het Koninkrijk is de inzet van de directie klein en relatief jong.[160] Op dit gebied is lang geen structurele inzet gepleegd, maar werden vooral tijdelijke maatregelen (zoals projecten) opgezet. In de laatste jaren van de evaluatieperiode zien we dat de directie een gerichtere beleidsinzet ontwikkelt richting de overzeese gebieden, waarmee ze beter aan wil sluiten op de lokale context. Dit is een reactie op ontwikkelingen die zich in het Caribisch deel voorgedaan hebben: kortdurende projecten hebben weinig resultaten behaald, en de resultaten waren vaak niet duurzaam. De nieuwe werkwijze is op het moment echter nog een zeer klein onderdeel van de activiteiten. Het is vanwege het nieuwe karakter lastig om dit onderdeel van de beleidsinzet op doeltreffendheid te evalueren. Wel is de keuze om een nieuwe werkwijze toe te passen een voorbeeld van hoe de directie inspeelt op de ontwikkelingen die zij bemerkt.

In de beleidstheorie vallen enkele zaken op

Wat betreft de *inzet* valt op dat voor 'internationaal' geen samenwerking met allianties plaatsvindt en voor 'Caribische delen van het Koninkrijk' met één alliantie wordt samengewerkt. Samenwerkingen bij *activiteiten* zijn in plaats daarvan meer gericht op partijen zoals andere gelijkgestemde landen in internationale gremia. Deze keuze is te begrijpen vanuit de aard van het thema, waarin multilaterale en diplomatieke interacties een voorname rol spelen. De beoogde *resultaten* van de activiteiten richten zich met name op kennisontwikkeling, maatschappelijke bewustwording en wet- en regelgeving. Deze resultaatgebieden sluiten in grote lijnen aan op het type activiteiten dat binnen dit thema wordt uitgevoerd, zoals deelname aan internationale gremia en het verspreiden van kennis.

Binnen dit thema valt verder op dat er een relatief groot aantal *tussendoelen* geformuleerd is. Deze tussendoelen zijn overwegend inhoudelijk van aard en vormen een logische stap in de beleidslogica tussen activiteiten en uiteindelijke doelstellingen. De formulering van de *doelen* lijkt goed aan te sluiten op de tussendoelen. De *impact* is daarentegen wel groots en zeer breed geformuleerd, waardoor de overgang van de doelen naar de impact groot lijkt.

[160] Ons begrip van de activiteiten die de directie onderneemt met betrekking tot het Caribisch deel van het koninkrijk is voornamelijk gebaseerd op gesprekken met beleidsmedewerkers van de directie, gezien het beperkte en prille karakter.

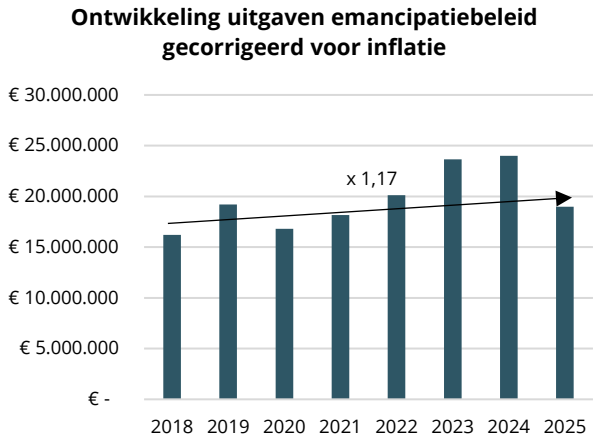
/ 6 Bevindingen doelmatigheid

Zoals te lezen is in het voorgaande hoofdstuk, is er middels een documentstudie getracht een beeld te schetsen van de doeltreffendheid van het door de DE (directie Emancipatie) gevoerde emancipatiebeleid. Op basis van deze documenten en aanvullende informatie over de uitgaven gedurende de evaluatieperiode, is er ook gekeken naar de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. In het volgende hoofdstuk worden deze bevindingen, inclusief verklarende factoren, beschreven, waarmee antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag *Wat is de doelmatigheid van het emancipatiebeleid?* en *Wat verklaart de doelmatigheid van het emancipatiebeleid?*, evenals de bijbehorende deelvragen (zie Tabel 3: Overzicht van de onderzoeksvragen in Bijlage A.1). Het hoofdstuk begint met een overkoepelende reconstructie van de uitgaven, waarna in de daaropvolgende paragraaf wordt ingegaan op de expliciete bevindingen over de doeltreffendheid.

6.1 Reconstructie van uitgaven

De uitgaven voor het emancipatiebeleid nemen toe in de periode 2018-2025

Om de stap te zetten naar de doelmatigheid van de maatregelen brachten we de uitgaven van de afgelopen jaren in kaart. Hierbij keken we naar de financiële middelen die de DE van het ministerie van OCW heeft ingezet ten behoeve van het emancipatiebeleid. Deze bedragen zijn aangeleverd door de directie en komen uit begrotingsartikel 25. Naast dat OCW financiële middelen inzet, kosten activiteiten zoals gendermainstreaming ook tijd. De kosten voor deze ambtelijke inzet zijn in de beoordeling van doelmatigheid niet meegenomen omdat hier op het niveau van beleidsmaatregelen onvoldoende zicht op is. De directie geeft zelf aan dat een groot deel van de tijd naar *gendermainstreaming* gaat, maar dit is niet terug te zien in de financiële cijfers. Inzicht in deze inzet zou mogelijk doelmatigheidswinst op kunnen leveren, bijvoorbeeld als hierdoor zichtbaar wordt dat bepaalde inzet (te) beperkt effect heeft.



Figuur 17: Ontwikkeling uitgaven emancipatiebeleid gecorrigeerd voor inflatie

Figuur 19 laat zien dat de uitgaven voor emancipatiebeleid in de periode 2018-2025[161] gecorrigeerd voor inflatie[162] zijn gestegen met ca. 17%. De toelichting op de toename in uitgaven wordt door de directie op verschillende manieren onderbouwd:

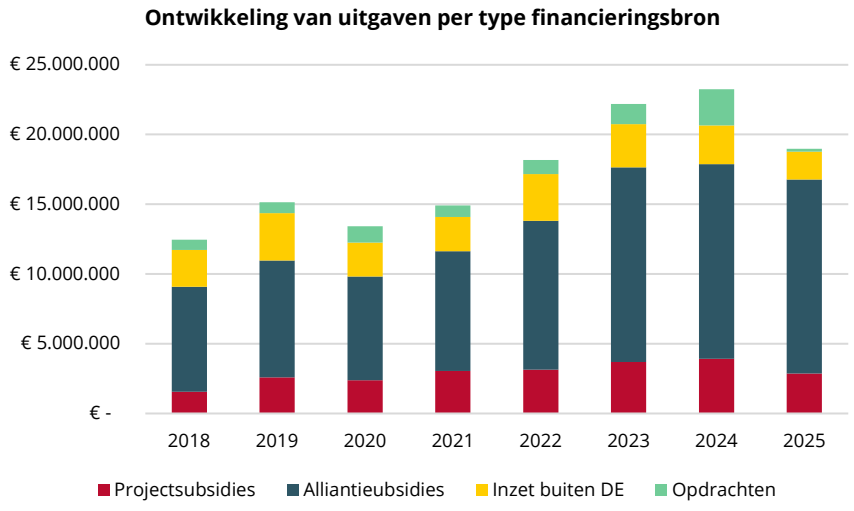
1. **Incidentele middelen voor de begroting van Emancipatie.** Dit betreft bijvoorbeeld het Nationaal Actieplan tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld dat van 2022-2026 loopt. Een ander voorbeeld is het toevoegen van incidentele middelen voor de alliantie Atria op basis van een Ecorys onderzoeksrapport dat uitwees dat meer archiefsubsidie nodig was.
2. **Bijdragen vanuit andere departementen of directies voor DE.** Dit geldt voor enkele samenwerkingen, waarbij vanuit de andere departementen of directies bijdragen aan DE worden overgeboekt.

Uitgaven komen voort uit vier verschillende financieringsbronnen

De uitgaven van de DE kunnen in vier categorieën onderverdeeld worden:

1. **Projectsubsidies**. Dit betreft de uitgaven in de subsidiestroom voor losse projecten.
2. **Alliantiesubsidies**. Dit betreft de subsidies voor allianties.
3. **Inzet buiten de DE (indirecte financiering)**. Dit betreft middelen vanuit de emancipatiebegroting aan activiteiten en/of inzet waarbij het initiatief bij andere directies binnen OCW, andere departementen of gemeenten ligt. Voorbeelden hiervan zijn bijdragen aan het programma Economische Zelfstandigheid via SZW of de programma's Veilige Steden en Regenboogsteden via het gemeentefonds (BZK).
4. **Opdrachten**. Dit betreft aanbestedingen vanuit de DE.

Figuur 18 laat zien dat de uitgaven voor het Emancipatiebeleid grotendeels via alliantiesubsidies gedaan worden (gemiddeld 60% van de uitgaven). Het aandeel projectsubsidies en inzet buiten DE is gelijk (17% gemiddeld), gevolgd door opdrachten (6%).



Figuur 18: Ontwikkeling van uitgaven per type financieringsbron

[161] Voor 2025 geldt dat niet alle opgenomen middelen in de begroting tot uitgaven hebben geleid. Wat zichtbaar is zijn de middelen die op dit moment juridisch verplicht zijn en dus wel al tot uitgaven leiden.
[162] Alle uitgaven zijn hier uitgedrukt in het prijsniveau van 2025 (prognose). Hiervoor is de consumentenprijsindex van CBS gebruikt.

De verklaring vanuit DE voor deze verdeling is dat naar aanleiding van aanbevelingen uit de midterm review (november 2014) en de beleidsdoorlichting 2011-2014 gekozen is voor een andere vorm van financiering waarbij wordt ingezet op verduurzaming van projecten en samenwerking tussen organisaties. Dit betekent meer inhoudelijke sturing over doelen en strategieën en aandacht voor de bijdrage van projecten aan het integrale beleid. Door de verbinding en inbedding van (kleinere) projecten in structurele programma's en de samenwerking van organisaties in allianties wordt volgens DE de slagkracht vergroot. Gezien de brede basis (over het algemeen participeren er ongeveer 15 organisaties binnen de allianties) heeft dit geleid tot een interne verschuiving binnen de begroting waarbij de beschikbare middelen voor de allianties in omvang zijn toegenomen. DE geeft aan dat daarbij voldoende ruimte is behouden om 'losse' projecten door middel van projectsubsidies te kunnen financieren.

Uitgaven worden verschillend over thema's verdeeld

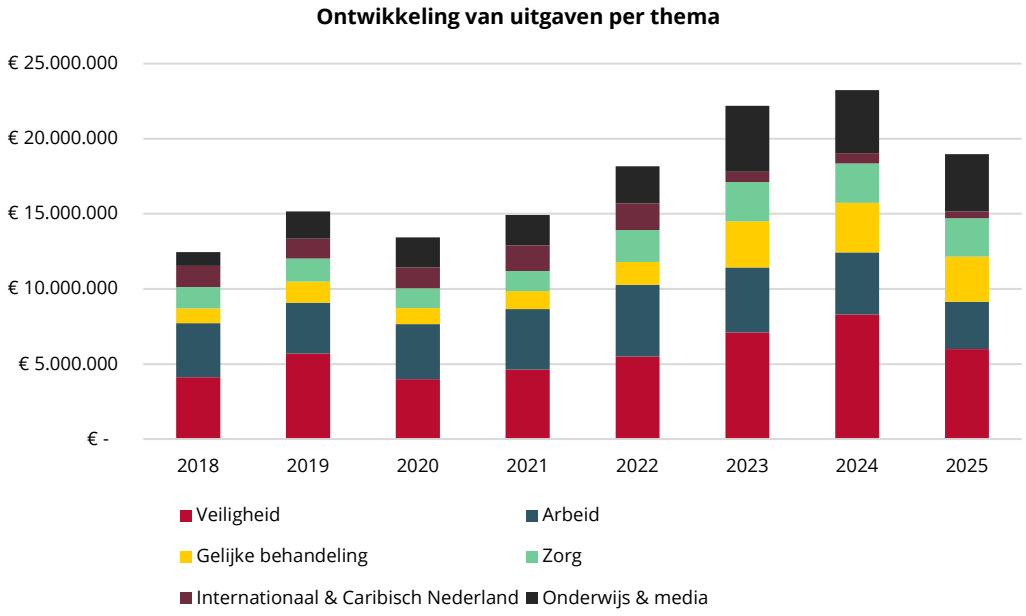
Voor het inzichtelijk maken van de uitgaven per beleidsthema is een uitsplitsing vereist van de vier onderscheiden financieringsbronnen: projectsubsidies, inzet buiten de DE, alliantiesubsidies en opdrachten. Voor de alliantiesubsidies is de thematische toewijzing niet altijd eenduidig, aangezien niet alle allianties exclusief aan één beleidsthema zijn toe te wijzen. Een deel van de allianties richt zich duidelijk op een enkel thema; zo is de alliantie *Samen werkt het* uitsluitend verbonden aan het thema arbeid. Andere allianties, zoals *Act4Respect (Unlimited)*, werken thematisch breder en dragen bij aan meerdere beleidsthema's. In die gevallen hebben wij, in samenspraak met DE, ervoor gekozen om de subsidie evenredig te verdelen over de betrokken thema's. Reden hiervoor is dat dit de meest eerlijke verdeling weergeeft, omdat de verdeling over meerdere thema's niet eenduidig te maken is en over tijd heen verandert. De toewijzing van allianties aan specifieke thema's is gebaseerd op de onderliggende beleidstheorie. Onderstaande tabel biedt een overzicht van de verdeling van allianties over de verschillende beleidsthema's.

Tabel 3: Overzicht van thematische werkgebieden van allianties

Alliantie	Tijdsperiode[163]	Thema's
Act4Respect (Unlimited)	2018-2027	Veiligheid, onderwijs, gelijke behandeling
Bronnen van verandering (Atria)	2018-2027	Veiligheid, arbeid, gelijke behandeling, zorg, onderwijs & media
Financieel sterk door werk	2023-2027	Arbeid
Gedeelde trots	2018-2022	Veiligheid, internationaal & Caribisch Nederland
Gezondheidszorg op maat	2018-2027	Zorg
Grip (Politica)	2023-2027	Arbeid, onderwijs & media
Ihlia (Heritage)	2018-2027	Veiligheid, arbeid, gelijke behandeling, zorg, onderwijs & media
Jong Gelijk	2023-2027	Gelijke behandeling, onderwijs & media
Kleurrijk en Vrij	2023-2027	Veiligheid, arbeid, gelijke behandeling, zorg
Samen werkt het	2018-2022	Arbeid
Verandering van binnen-uit	2018-2027	Veiligheid, gelijke behandeling
Werk en de toekomst	2018-2022	Arbeid
Worden wie je bent	2023-2027	Onderwijs & media

[163] Een aantal allianties (zoals Gezondheidszorg op maat) heeft in beide subsidierondes succesvol ingeschreven en loopt dus in beide subsidieperiodes.

Figuur 4 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de uitgaven per beleidsthema in de afgelopen jaren. Hieruit blijkt dat het grootste deel van de uitgaven structureel naar het thema veiligheid gaat, met een gemiddeld aandeel van 33%. Daarna volgen de thema's arbeid (gemiddeld 23%) en onderwijs & media (gemiddeld 15%). De overige thema's ontvangen relatief minder middelen: gelijke behandeling en zorg ontvangen gemiddeld 11%, terwijl internationaal & Caribisch Nederland 7% van de totale uitgaven ontvangt.



Figuur 19: Ontwikkeling van uitgaven per thema

De verklaring van DE voor deze verdeling is dat binnen de begroting de middelen niet gekoppeld zijn aan een thema. Hierdoor kan het zo zijn dat aan bepaalde thema's meer wordt uitgegeven. Dit kan volgens hen onder andere komen door maatschappelijke aandacht, politieke haalbaarheid, uitgaven verbonden aan ingevoerde wetten (zoals monitoring voortgang).

6.2 Analyse van de doelmatigheid

Vanuit de in hoofdstuk 4.1 beschreven reconstructie van uitgaven komen algemene beelden over de doelmatigheid naar voren. In dit hoofdstuk benoemen we deze beelden, waarbij wij aanknopingspunten voor mogelijke doelmatigheidswinst geven. Daarnaast gaan we in op analyses vanuit het syntheseonderzoek.

Er is beperkt inzicht mogelijk in de doelmatigheid van het beleid

Doelmatigheid is de relatie tussen de input van een beleidsmaatregel en de *output* (doelmatigheid in enge zin) of de *outcome* (doelmatigheid in brede zin). Doelmatigheid is altijd relatief: een maatregel is doelmatiger als meer output/een betere outcome gerealiseerd is voor dezelfde kosten of dezelfde output/outcome voor minder kosten. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen twee tijdsvakken (een maatregel is in een bepaald jaar doelmatiger of juist minder doelmatig uitgevoerd) of tussen de huidige aanpak en een mogelijk alternatief (door andere stappen te doorlopen wordt een maatregel doelmatiger of minder doelmatig).

De evaluatieonderzoeken en effectstudies naar de beleidsmaatregelen die in deze evaluatie zijn benut voor de beoordeling van de maatregelen, bevatten geen uitspraken over de doelmatigheid. Hierdoor kunnen wij geen uitspraken doen over de doelmatigheid van de verschillende maatregelen: niet in vergelijking met het verleden en niet in vergelijking met een alternatief. De 2025 midtermevaluatie van Ecorys beschrijft weliswaar de doelmatigheid van allianties, maar dit betreft de organisatorische doelmatigheid (samenwerking binnen de allianties en samenwerking met het ministerie van OCW) en niet de financiële doelmatigheid. De samenwerking werd in die zin als overwegend doelmatig beoordeeld. Het is voor het ministerie waardevol om inzicht te krijgen in de vraag of zij met het huidige budget niet meer effecten hadden kunnen bereiken, dus het is een gemiste kans dat dit niet is onderzocht in de effectstudies die in de afgelopen jaren door de directie zijn uitgezet. Tegelijkertijd zou dit vragen om een sterkere sturing op kwantitatieve output. Uit de Ecorys evaluatie blijkt dat dit in ieder geval van allianties veel capaciteit vergt. Het vraagt daarmee een bewuste afweging vanuit OCW om hier in meer of mindere mate op te sturen.

We merken in deze context wel op dat de DE met een relatief budget werkt, en dit inzet voor hoofdzakelijk bewezen effectieve beleidsmiddelen. Daarmee komt ons voor dat de kosten en maatschappelijke opbrengsten in verhouding zijn – al hebben we daar geen harde onderbouwing voor.

Meer systematiek zou thematische sturing wellicht kunnen versterken

Uit de reconstructie van uitgaven blijkt dat de verdeling van uitgaven over de verschillende beleidsthema's sterk fluctueert, zowel tussen thema's als over de jaren heen. Deze spreiding betreft niet alleen de hoogte van de uitgaven, maar ook de herkomst van de middelen, die per jaar en per thema aanzienlijk kunnen verschillen. De mate waarin alliantiesubsidies, projectsubsidies, inzet buiten de DE en opdrachten worden ingezet, lijkt daardoor weinig consistent, wat het beeld van een stabiele thematische inzet vertroebelt.

Door structureel inzicht te verkrijgen in de onderliggende redenen voor fluctuaties — bijvoorbeeld door systematisch te registreren welke beleidsdoelen de keuzes in financiering bepalen — zou de directie beter kunnen sturen op stabiliteit en samenhang. Een meer consistente inzet per thema hoeft flexibiliteit niet uit te sluiten, maar kan wel bijdragen aan een gerichtere inzet van middelen, een duidelijker leerproces over wat werkt, en uiteindelijk aan een hogere effectiviteit per euro. Het expliciet maken van afwegingskaders kan helpen om fluctuaties niet alleen te verklaren, maar ook doelmatiger te maken. De beleidstheorie kan hier een basis voor vormen.

Het combineren van soortgelijke maatregelen kan waarschijnlijk doelmatigheidswinst opleveren

In de jaren 2018-2025 zijn er verschillende maatregelen genomen die zich op dezelfde (tussen)doelen en doelgroepen richten. Zo zijn er bijvoorbeeld meerdere programma's en projecten die gericht zijn op een betere doorstroom van vrouwen naar hogere functies, zoals Topvrouwen.nl, Summit en de database van de SER. Deze maatregelen bedienen alle dezelfde doelgroep en streven hetzelfde doel na. Als de doelen van en de theorieën achter de maatregelen worden uitgewerkt en er scherper wordt aangegeven op welke manieren de doorstroom van vrouwen naar hogere functies beter kan worden bewerkstelligd, is het wellicht mogelijk om met minder regelingen te werken. Zo kan er wellicht met één subsidieregeling worden gewerkt die helpt om het gestelde doel te bereiken in plaats van verschillende kleinere regelingen. Op dezelfde manier kan er gekeken worden naar maatregelen van andere thema's. Door minder maatregelen uit te voeren, maar die maatregelen duidelijker per doel in te richten kunnen uitvoeringslasten worden voorkomen aan de kant van het ministerie en waar relevant aan de kant van de uitvoerders. Dit zou doelmatigheidswinst opleveren.

Helderheid over efficiëntie en effectiviteit kunnen balans brengen tussen regie en maatschappelijke inbreng

Het feit dat een aanzienlijk deel van de uitgaven via alliantiesubsidies wordt gerealiseerd, heeft belangrijke implicaties voor de wijze waarop de DE haar beleidsdoelstellingen tracht te realiseren. Enerzijds weerspiegelt deze keuze een bewuste inzet op samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Door middelen toe te kennen aan allianties van maatschappelijke organisaties, wordt gebruikgemaakt van hun expertise, netwerken en uitvoeringskracht. Dit kan bijdragen aan een bredere verankering van emancipatiebeleid in de samenleving, meer draagvlak en een grotere mate van responsiviteit op maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast zorgen de alliantiesubsidies voor een robuuster maatschappelijk middenveld, doordat verschillende partijen met elkaar gebundeld worden. Deze bundeling van subsidies is daarbij een positieve ontwikkeling om versnippering van uitgaven tegen te gaan. Tegelijkertijd roept deze financieringsstructuur vragen op over de mate van regie die de directie daarmee uit handen geeft. Wanneer het overgrote deel van de middelen via allianties wordt uitgezet, ontstaat het risico dat het beleid zich in de praktijk minder programmatisch ontwikkelt en sterker afhankelijk wordt van externe partijen. Een heldere beleidstheorie kan DE echter helpen om met duidelijke prioriteiten regie te voeren. Een duidelijke prioriteitstelling maakt DE voor samenwerkingspartners zoals allianties ook voorspelbaarder. Alhoewel er geen hard oordeel over de financiële doelmatigheid van de allianties te maken is, laat het onderzoek van Ecorys zien dat allianties vooral inzetten op kwalitatieve impactmetingen, terwijl OCW vooral verantwoording in de vorm van output en kwantitatieve indicatoren vraagt. Dit duidt op een discrepantie tussen verwachtingen omtrent impactmetingen.[164]

Door de wederzijdse verwachtingen over impactmetingen tussen OCW en de allianties beter op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld via gezamenlijk ontwikkelde indicatoren die zowel kwalitatieve als kwantitatieve effecten omvatten, zou de effectiviteit van de samenwerking beter worden onderbouwd. Daarnaast zou het versterken van tussentijdse monitoring en meerjarige prestatieafspraken kunnen bijdragen aan het behoud van beleidsregie, zonder de waardevolle maatschappelijke inbreng van de allianties te beperken. Zo zou de directie de balans tussen autonomie van het veld en beleidsmatige sturing kunnen verbeteren, wat op termijn kan leiden tot doelmatiger inzet van middelen.

Koppeling met maatschappelijke ontwikkelingen zou effectiviteit en efficiëntie kunnen vergroten

Uit de trendanalyse blijkt dat onderwijs en vroege instrumenten een belangrijke rol spelen in de vorming van normen en waarden. Nu jongere generaties in de ontwikkeling van hun waarden meer afstand lijken te nemen van de bestaande emancipatiedoelstellingen, lijkt dit extra belangrijk. De uitgaven die vanuit de directie naar onderwijs gaan zijn echter relatief klein ten opzichte van de andere thema's en nemen in de periode 2023-2025 zelfs af. Een herverdeling van middelen op basis van maatschappelijke ontwikkelingen zou doeltreffender kunnen zijn, bijvoorbeeld door een herijking van het zwaartepunt van uitgaven. Een dergelijke aanpak vereist structurele monitoring van maatschappelijke trends, gecombineerd met beleidsinstrumenten die flexibel genoeg zijn om budgetten periodiek te kunnen aanpassen. Doeltreffendheid is een voorwaarde voor doelmatigheid; als er geen effect is kan een maatregel ook nooit doelmatig zijn. Een duidelijkere koppeling aan trends zou daarom mogelijk doelmatigheidswinst kunnen opleveren.

Door beschikbare middelen meer in lijn te brengen met maatschappelijke ontwikkelingen kan de directie waarschijnlijk gerichter interveniëren op thema's waar het risico op achteruitgang in

[164] Midtermevaluatie allianties voor genderen lhbti+-gelijkheid - Eindrapport | Rapport | Rijksoverheid.nl

emancipatievraagstukken het grootst is. Dit vergt niet per se meer middelen, maar mogelijk wel een herprioritering binnen het bestaande budgettair kader. Het ontwikkelen van een systematiek waarin trends en langetermijneffecten structureel worden meegewogen bij de allocatie van middelen, kan bijdragen aan zowel doeltreffender als doelmatiger beleid. Dit zou bijvoorbeeld bewerkstelligd kunnen worden door een periodieke reflectie op relevante maatschappelijke trends, die naast de budgettaire verdeling gelegd zou kunnen worden.

/ 7 Uitwerking scenario's

Om richting te geven aan mogelijke beleidskeuzes voor de toekomst van het emancipatiebeleid, hebben we conform de RPE-methodiek scenario's ontwikkeld die uitgaan van een wijziging van 20% in het beschikbare budget (zowel een afname als een toename). De in dit hoofdstuk beschreven scenario's zijn gebaseerd op de uitgaven die vallen onder begrotingsartikel 25. Het apparaatsbudget valt buiten de scope van deze analyse. Het hoofdstuk begint met een uitwerking van een scenario waarin er 20% minder budget beschikbaar is binnen artikel 25 van de begroting van het ministerie, waarbij wordt ingegaan op de uitwerking, gevolgen en eventuele randvoorwaarden. Vervolgens wordt een scenario met 20% meer budget beschreven, waarbij we focussen op dezelfde elementen. Hiermee gaan we dieper in op en beantwoorden we deelvraag 3.1d en 3.1e (zie Tabel 3: Overzicht van de onderzoeksvragen in Bijlage A.1).

Een heldere beleidstheorie helpt bij het maken van beleidskeuzes

Een randvoorwaarde bij het voorwaardenscheppend karakter van het emancipatiebeleid is dat het succes van beleid geëxpliciteerd en helder gedefinieerd wordt: wanneer is het emancipatiebeleid succesvol en hoe kan dat gemeten worden? Uit deze en eerdere RPE-evaluaties komt naar voren dat het, mede door dit voorwaardenscheppende karakter, lastig is om doeltreffendheid en doelmatigheid van het emancipatiebeleid onomstotelijk vast te stellen.[165] Een expliciete en heldere beleidstheorie zorgt er ook voor dat toekomstige beleidskeuzes gemaakt kunnen worden met inzicht in samenhang en in de verwachte effecten. Voor beide scenario's (20% minder en 20% meer) geldt dat met een heldere beleidstheorie de prioritering van inzet op basis van prioritering van impact kan plaatsvinden.

7.1 Scenario: 20% minder budget

Hieronder delen we enkele noties die we – onafhankelijk van de gekozen inhoudelijke richting – meegeven. Daarna geven we enkele uitwerkingen van keuzemogelijkheden in inhoudelijke scenario's. Deze dienen ter illustratie van een mogelijke uitwerking van de besparing. Een uiteindelijke keuze ligt uiteraard bij de directie zelf.

We zien in de evaluatie weinig aanleiding om bepaalde thema's of instrumenten te laten varen

In de directe evaluaties en de aanvullende analyse die we hebben uitgevoerd om de doeltreffendheid van het emancipatiebeleid te achterhalen, zagen we dat de beleidsinzet op alle thema's aansluit op de bestaande wetenschappelijke literatuur (zie hoofdstuk 5 en bijlage C). Daaruit maken we op dat de directie Emancipatie met haar middelen de juiste keuzes maakt: er zijn geen voor de hand liggende thema's waarop de inzet niet (aannemelijk) doeltreffend was. Ook zien we geen instrumenten waarbij grote twijfel bestaat over de effectiviteit. Daarin geeft deze analyse geen voor de hand liggende handvatten om te helpen in de keuzes in een budgetverminderingsscenario.

Keuzes in een scenario waarin minder budget beschikbaar is, zullen daarom op andere afwegingen dan de doeltreffendheid van de maatregelen gebaseerd moeten zijn. Keuzes volgen veelal uit een afweging van wat men wil dat het emancipatiebeleid in de toekomst is – een normatieve afweging, die

[165] Auditdienst Rijk, *Beleidsdoorlichting emancipatie 2011-2014*; H. Harthoorn e.a., *Beleidsdoorlichting emancipatiebeleid*, Beleidsdoorlichting (Regioplan, 2018), https://www.regioplan.nl/project/beleidsdoorlichting-emancipatiebeleid/.

naar onze mening gevormd zal moeten worden in samenspraak met het veld. Uit dit onderzoek volgt wel een aantal uitgangspunten voor de vormgeving van het beleid bij een grote budgettaire korting. Deze werken we hieronder uit. Met deze uitgangspunten in gedachten, schetsen we op een later punt in deze paragraaf drie keuzerichtingen voor het voeren van een gesprek over verminderde inzet.

Maak besparingskeuzes niet alleen, maar betrek relevante stakeholders op tijd

De directie DE is niet de enige actor met invloed op de thema's en doelen die zij nastreeft. Zij opereert in een politieke en maatschappelijk dynamische omgeving. Het is belangrijk om de relevante partijen tijdig te betrekken in het maken van besparingskeuzes. Juist omdat uit deze evaluatie naar voren komt dat besparingskeuzes waarschijnlijk op een normatieve onderbouwing moeten rusten, aangezien een onderbouwing vanuit doeltreffendheid vrijwel niet gegeven kan worden. Daarin is een belangrijke rol voor de directie weggelegd in het maken van voorstellen voor keuzes, maar met name maatschappelijke partners hebben bij uitstek zicht op de mogelijke impact van besparingskeuzes.

Blijf inzetten op thema's waar de maatschappelijke uitdagingen van vandaag om vragen

Met name het stoppen of verminderen van inzet op (burgerschaps)onderwijs en media lijkt niet wenselijk. Gelijkheid, tolerantie en vrijheid zijn belangrijke waarden in de Nederlandse maatschappij. We constateren in dit onderzoek een stagnatie of zelfs een afname in de acceptatie van seksuele en genderdiversiteit in de Nederlandse maatschappij. Interactie, zichtbaarheid en goede representatie van de doelgroepen van het emancipatiebeleid is een effectief middel in het vergroten van acceptatie – in elk geval op school en er zijn aanwijzingen dat dit ook daarbuiten geldt.[166]

Het onderwijs levert een belangrijke bijdrage aan het overbrengen van deze waarden voor elk kind. In de trendanalyse kwam naar voren dat jongeren vroeg basisnormen en -waarden ontwikkelen, die relatief stabiel blijven gedurende ons leven.[167] Voor nieuwe generaties lijkt de vanzelfsprekendheid van tolerantie en gelijkheid onder druk te staan – bijvoorbeeld dankzij ontwikkelingen in andere landen, die via sociale media gemakkelijk in Nederland landen.[168] Het onderwijs biedt een belangrijk tegenwicht voor deze ontwikkelingen en biedt leerlingen de kans om met andere perspectieven naar het leven te kijken.[169]

Binnen het emancipatiebeleid zien we bovendien op verschillende thema's een publiek debat dat voor een groot deel gevoed wordt door mis- en desinformatie. Bijvoorbeeld op het gebied van anticonceptie of genderidentiteit.[170] Dat maakt het onderwijs een belangrijke plek voor jongeren om de juiste basiskennis op te doen en om de vaardigheden te ontwikkelen om correcte informatie te

[166] Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'; Felten e.a., 'Interventions Used in Practice to Reduce Prejudice and Stereotypes Toward Lesbian and Gay People'.

[167] Zie voor nadere uitwerking de trendanalyse hoofdstuk 2 in dit onderzoek. Binnen de trendanalyse werd dit door verschillende experts benoemd in onze gesprekken met hen.

[168] Steinz, *Podcast De Dag: scrollen door de vrouwonvriendelijke 'manosphere'*; Geerlings e.a., *Ervaringen en aanpak van pestgedrag tegenover LHBTIQ+ jongeren in het voortgezet onderwijs*; Over e.a., 'Understanding the Influence of Online Misogyny in Schools from the Perspective of Teachers'.

[169] Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'.

[170] Zo bevat 13% van de TikTok-video's over anticonceptie misinformatie en zijn video's over de anticonceptiepil beduidend negatief, terwijl de meeste gebruikers tevreden zijn en het gebruik van de pil veilig en verantwoord is. Zie: Isa Pihlajamaa, 'Pointer Checkt: Tientallen makers verspreiden op TikTok misinformatie over hormonale anticonceptie', factcheck, *Pointer*, 15 februari 2024, https://pointer.kro-ncrv.nl/pointer-checkt-tientallen-makers-verspreiden-op-tiktok-misinformatie-over-hormonale-anticonceptie..

Ook in het gesprek over transgender personen wordt – op sociale media én in openbare debatten – selectief en misleidend gebruik gemaakt van bestaande wetenschappelijke kennis: van der Wal, 'Misinformatie over transgender mensen op sociale media en in de Tweede Kamer: vier vragen aan een expert'.

kunnen scheiden van misleidende of onjuiste informatie. Leeftijdsgebonden kennis over de juiste begrippen kan een groot verschil maken. Wanneer kinderen bijvoorbeeld weten wat normaal gedrag is en waar zij hun grens kunnen stellen, omdat zij les over seksuele en relationele vorming hebben gehad, zijn ze beter in staat om misbruik te melden of om daarmee om te gaan.[171] Het lijkt daarmee essentieel dat onderwijs onderdeel uit blijft maken van het emancipatiebeleid.

Een tweede thema waarvoor in recente jaren steeds meer aandacht is gekomen, is de inzet op internationaal beleid en Caribisch Nederland. Aandacht voor een effectieve inzet op gendergelijkheid en LHBTIQ+ acceptatie in het Caribisch deel van het koninkrijk is gegroeid in de directie. We zien dat hier nog weinig resultaten zijn behaald, maar waarderen de hernieuwde aanpak van de directie gericht op lokale inbedding. Daarnaast is ook de inzet op internationaal beleid en het behouden van internationale rechten in belang gegroeid. In de Europese Unie zien we de afgelopen jaren bewegingen gericht op het eroderen van rechtstatelijke principes, wat vaak gepaard gaat met een backlashreactie jegens vrouwen en LHBTIQ+ personen.[172] Dat maakt inzet op het behoud van bestaande rechten en plichten van groter belang.

Ook op het gebied van veiligheid zien we aanhoudende uitdagingen. Daarin zijn in de evaluatieperiode belangrijke juridische stappen gezet, maar het thema zal om aandacht blijven vragen, ook gezien het fundamentele belang van veiligheid in de publieke en privésfeer.

Tot slot blijft het thema arbeid relevant. Hierop zien we wel een verschuiving in de mate waarop bepaalde activiteiten van *grote* toegevoegde waarde zijn. Voor (deel)onderwerpen waar de directie op dit vlak al langere tijd mee bezig is, zoals arbeid, zien we dat zachtere beleidsmaatregelen zoals aandacht, streefcijfers, of kennisproductie of -deling mogelijk minder toevoegen. Op thema's of doelen waar expliciet weinig kennis of bekendheid is met de(behoeften van) de doelgroep van het emancipatiebeleid maken kennisproductie en -deling een vanzelfsprekend grotere impact, terwijl op thema's waar al een lange historie mee bestaat een focus op hardere beleidsmaatregelen meer effect zou kunnen sorteren. Op het thema arbeid – en mogelijk breder – is het een overweging waard om middelen te reserveren voor een bijdrage aan een grootschalig wetstraject (zoals kinderopvang of verlofregelingen). Dit zou dan wel ten koste gaan van mogelijkheden om het maatschappelijk middenveld te versterken en het slagen is afhankelijk van politiek en maatschappelijk draagvlak.

Beperk zo min mogelijk in de structurele ondersteuning voor maatschappelijke organisaties

Organisaties in het maatschappelijk middenveld vormen een essentieel onderdeel van de uitvoering en implementatie van het emancipatiebeleid. De organisaties vervullen zowel een signalerende functie richting de directie als een belangrijke rol in de uitvoering van beleidsonderdelen. Met name voor nieuwe of minder vertegenwoordigde groepen binnen het emancipatiebeleid, zoals intersekse personen, biseksuele personen, of biculturele LHBTIQ+ personen, hebben baat bij de signalerende, belangenbehartigende, en ondersteunende rol van maatschappelijke organisaties. Het ondersteunen van partijen gericht op deze personen brengt hun behoeften op de agenda bij de rijksoverheid.

171 'Goede seksuele opvoeding doen ouders en leerkrachten samen', *Rutgers*, 1 maart 2024, https://rutgers.nl/nieuws/goede-seksuele-opvoeding-doen-ouders-en-leerkrachten-samen/; Carlo Contino, 'Positieve seksuele vorming op jonge leeftijd kan slachtofferschap voorkomen', *Fonds Slachtofferhulp*, 23 maart 2023, https://fondsslachtofferhulp.nl/blog/seksuele-vorming-jonge-leeftijd/.

172 Conor O'Dwyer, 'Backsliding versus Backlash: Do Challenges to Democracy in East Central Europe Threaten LGBTQIAP Empowerment?', *East European Politics and Societies* 38, nr. 4 (2024): 1166-94, https://doi.org/10.1177/08883254231182999.

In lijn met deze constateringen raden we aan om waar mogelijk de omvang van alliantiesubsidies intact te houden. De veranderde werkwijze met allianties wordt herhaaldelijk als positief beoordeeld.[173] De allianties bieden een manier om verschillende organisaties in het maatschappelijk middenveld voor langere tijd te ondersteunen. Daarmee zijn allianties een logische spil in het web voor het emancipatiebeleid. Tegelijkertijd vraagt samenwerken wel iets van de deelnemende organisaties (organisatieinrichting, werkwijze, afstemming), al helemaal in de startfase van een nieuwe subsidieronde.[174] De effectiviteit van individuele allianties kan daarom sterk in het gedrang komen als de omvang van de financiering voor een alliantie afneemt.

Deze werkwijze biedt kansen, omdat organisaties meerjarig gefinancierd worden en in een netwerkstructuur ingebed zijn. Daarmee kunnen de allianties de versnippering van het beleid die eerdere onderzoeken[175] bemerken, beperken. Het lijkt er – in de eerste evaluaties – op dat de allianties daaraan een bijdrage leveren, hoewel de verbinding tussen strategische thema's en doelen van het beleid en de allianties sterker kan. We zien daarmee dat er veel kwaliteiten besloten liggen in deze manier van financieren. Omdat de allianties uit meerdere organisaties bestaan en veel verschillende activiteiten ondernemen binnen hun bewegingsdomein, is het belangrijk dat zij daar voldoende middelen voor hebben.

De afgelopen jaren laten echter ook zien hoeveel de maatschappij op onverwachte manier kan veranderen. Denk daarbij aan de coronapandemie en de verschillende demonstratiegolven die we hebben gezien. Ook op het vlak van emancipatie kan een externe ontwikkeling reden zijn om beleidskeuzes te wijzigen. De directie heeft in de afgelopen jaren goed meebewogen met deze ontwikkelingen, onder andere dankzij de mogelijkheid om projecten en opdrachten naar behoefte te financieren. We raden aan om dit niet volledig stop te zetten, ook als de volledige aandacht op de allianties gericht is, maar om ook bij een besparingsbehoefte een (kleine) subsidiepot voor projecten en/of opdrachten te behouden.

Het stoppen met een bepaald thema heeft als risico dat er gaten in het beleid vallen

Vanuit de trendanalyse en onze evaluatie van het emancipatiebeleid blijkt dat de directie Emancipatie op een breed maatschappelijk thema impact wil maken. Emancipatie en gelijke behandeling raken nu eenmaal aan veel verschillende vraagstukken, en dat vraagt om beleid met aandacht voor de thema's waarop deze vraagstukken spelen. We zien bovendien dat maatschappelijke ontwikkelingen ook vragen om een integrale inzet op verschillende thema's: het versterken van de positie van LHBTIQ+ personen in de maatschappij vraagt bijvoorbeeld zowel om (vroege) voorlichting over het bestaan van LHBTIQ+ identiteiten als om juridische bescherming en specifieke ondersteuning op gebieden waar LHBTIQ+ personen onheuse ongelijke behandeling ervaren, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt of in het uitgaansleven.

De breedte van het bestaande emancipatiebeleid is daarmee logisch en wenselijk. Het stopzetten van activiteiten op één thema leidt waarschijnlijk tot gaten in het bestaande beleid en kan leiden tot blinde vlekken of versnippering. Tegelijkertijd zien we dat een significante vermindering van middelen wel kan vragen om een afweging van verschillende voor- en nadelen.

[173] Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*; Hermens e.a., *Synergie in en met allianties*.
[174] Meurs e.a., *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*.
[175] Harthoorn e.a., *Beleidsdoorlichting emancipatiebeleid*; Auditdienst Rijk, *Beleidsdoorlichting emancipatie 2011-2014*; van Doorne-Huiskes e.a., *Van Prive-Probleem Tot Overheidszorg*.

Gebruik een afwegingskader dat de effecten van maatregelen in acht neemt

De impact die het emancipatiebeleid nastreeft, is de bevordering van een maatschappelijke emancipatiebeweging. Het beleid wordt daartoe gevoerd langs de lijnen van een aantal thema's, waarbinnen beleidsdoelen worden nagestreefd met inzet van verschillende instrumenten. Als startpunt voor het kiezen van besparingsmaatregelen adviseren we te kijken naar een mogelijke prioritering van de huidige thema's waarbinnen het beleid vorm krijgt: zijn er thema's met een lagere prioriteit omdat ze in mindere mate bijdragen aan de maatschappelijke emancipatiebeweging? Is dat reden om inzet op een bepaald thema helemaal stop te zetten, zodat de inzet op andere, meer prioritaire thema's, onverminderd kan worden gehandhaafd?

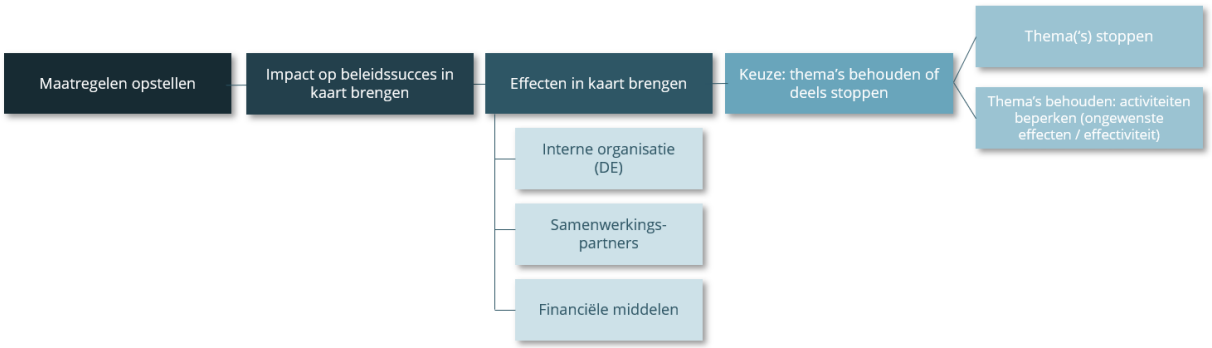
Wanneer de conclusie is dat alle thema's een essentiële bijdrage leveren aan de maatschappelijke beweging, moet de benodigde besparing gerealiseerd worden door de inzet (van instrumenten en activiteiten) op één of meerdere thema's te beperken. Ook bij de keuze om inzet op instrumenten of activiteiten te beperken, geven we in overweging om keuzes te baseren op de verwachte gevolgen voor het behalen van de beleidsdoelen en daarmee voor de impact die kan worden gemaakt op de maatschappelijke beweging. We adviseren bij de keuze voor afbouw van activiteiten in lijn met de beleidstheorie te redeneren vanuit de volgende criteria:

1. De bijdrage aan beleidssucces – Activiteiten waarvan aantoonbaar of aannemelijk is dat zij in hoge mate bijdragen aan de beleidsdoelstellingen binnen een thema, zouden nadrukkelijk onderdeel moeten blijven van het beleid. Deze beoordeling is afhankelijk van de definitie van beleidssucces die DE hanteert in het kader van de op te stellen beleidstheorie[176]. Een randvoorwaarde voor toepassing van dit criterium is dus dat de inhoud en beoordeling van deze definitie op voorhand door DE wordt vastgesteld.
2. De verwachte ongewenste effecten van het beëindigen van activiteiten –substantiële negatieve gevolgen, zoals het verloren gaan van cruciale kennis of samenwerkingen, zijn indicatoren om activiteiten zo veel mogelijk te behouden. Dergelijke gevolgen kunnen zich voordoen in de interne organisatie, bij samenwerkingspartners of bij financiële middelen.
3. Vanuit de gedachte van meerdere dimensies van beleidssucces, dient deze keuze ook te worden gemaakt met aandacht voor politieke en maatschappelijke afwegingen en op basis van inzichten vanuit stakeholders.

Op basis van een inschatting uitgaand van bovenstaande criteria kan vervolgens beargumenteerd worden welke maatregelen het meest passend en haalbaar zijn. Activiteiten waarvan de effectiviteit beperkt is en waarvan de beëindiging naar verwachting weinig negatieve gevolgen heeft, kunnen worden heroverwogen of beëindigd. Een randvoorwaarde binnen dit afwegingskader is dat de verwachte bijdrage van activiteiten aan de beleidsdoelstellingen en de effecten van het beëindigen van

[176] Zie ook onze aanbevelingen over een bredere kijk op beleidssucces, bijvoorbeeld op basis van de vier dimensies van Compton en 't Hart.

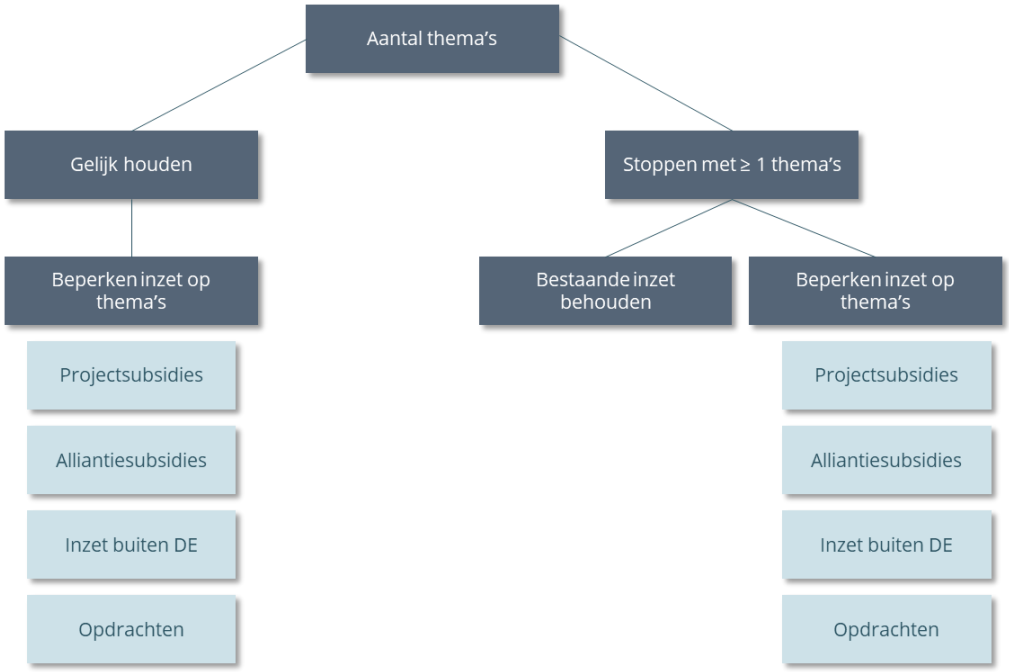
activiteiten inzichtelijk zijn, via een op te stellen beleidstheorie.



Figuur 20: Schematische weergave van het afwegingskader bij 20% minder budget

We onderscheiden vijf knoppen waaraan gedraaid kan worden voor een budgetvermindering

Vanuit het omschreven afwegingskader heeft DE een aantal keuzemogelijkheden wanneer er minder middelen beschikbaar zouden zijn. Onderstaande figuur vertaalt het afwegingskader naar een schematische weergave van deze mogelijkheden. Zo ontstaat een beslisboom waarbij de (verwachte) gevolgen voor de impact van het emancipatiebeleid het uitgangspunt zijn voor het maken van besparingskeuzes. Zo worden besparingsmaatregelen beredeneerd vanuit opgestelde beleidsmatige prioriteiten: door eerst te kijken of bepaalde thema's in mindere mate bijdragen aan de maatschappelijke beweging, en door vervolgens binnen de (overgebleven) thema's te kijken of er instrumenten en activiteiten zijn die in mindere mate bijdragen aan de gestelde beleidsdoelen.



Figuur 21: Schematische uitwerking van maatregelen

We zien in het emancipatiebeleid vijf mogelijke knoppen om aan te draaien bij een budgetvermindering tot 20%. We lichten allereerst de mogelijke opties toe in een tabel met deze vijf mogelijkheden. We werken daarin uit welke gevolgen we verwachten bij de voorgestelde maatregelen. Vervolgens werken we deze maatregelen concreet uit, en benoemen we de bijbehorende randvoorwaarden.

Voor de uitwerking van de scenario's zijn we uitgegaan van de uitgaven in 2024. Hoewel 2025 actueler is, betreft dit een lopend boekjaar, waardoor een incompleet beeld zou ontstaan. Een reductie van 20% op de uitgaven in 2024 komt neer op een budgetverlaging van €4.648.683.

Een randvoorwaarde bij alle keuzes is een heldere en onderbouwde motivatie: waarom is voor deze maatregel gekozen? Wat is het effect dat wordt verwacht op het niveau van de emancipatie in de Nederlandse maatschappij? En welke mogelijke neveneffecten moeten worden meegewogen? Voor een goede onderbouwing van de motivatie van beleidskeuzes is een analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid, of een andere dimensie van beleidssucces, gewenst. Bij afwezigheid daarvan hebben we sommige maatregelen uitgewerkt als illustratieve voorbeelden.

Tabel 4: overzicht maatregelen en effecten

Maatregel 1	Het aantal thema's dat DE bedient
Inhoud	DE zou haar inzet op één of meerdere thema's kunnen stoppen.
Gevolgen	
+	Als het aantal thema's beperkt wordt, blijft er budgettaire ruimte voor activiteiten andere thema's. Het stoppen van inzet kan daarnaast leiden tot minder beleidsdruk en vergaderlast. Het terugbrengen van het aantal thema's brengt daarnaast meer beleidsmatige focus aan, zeker als de apparaatskosten gelijk blijven, omdat hetzelfde aantal medewerkers zich richt op een kleiner aantal thema's.
-	Tegelijkertijd doen zich risico's voor, zoals het verlies van gemaakte progressie op beleidsthema's en een mogelijke verslechtering van de situatie van de desbetreffende deelgroep(en). Met het stoppen van een thema wordt op dat thema geen verdere voortgang gemaakt, kan zelfs achteruitgang ontstaan. Bovendien dreigen kennis en netwerken dreigen te verdwijnen, waardoor het thema in de toekomst mogelijk minder gemakkelijk weer wordt opgepakt.
Uitwerking	De keuze of en welke thema's gestopt worden, moet gemaakt worden vanuit de samenhang van de beleidstheorie. Daarbij staat de vraag centraal welke impact het stoppen van thema's heeft op de maatschappelijke emancipatiebeweging en de onderliggende beleidsdoelen. Onderstaande tabel toont percentueel de verdeling van uitgaven over de thema's:

Thema	Percentage totaal (van totale uitgaven 2024)
Veiligheid	36%
Arbeid	18%
Onderwijs & media	18%
Gelijke behandeling	14%
Zorg	11%
Internationaal & Caribisch Nederland	3%

	Vanuit financieel oogpunt zijn er een aantal (combinaties) van thema's denkbaar om de 20% reductie te bereiken. Uiteraard dient deze afweging op basis van een gedegen inhoudelijke afweging gemaakt te worden. • (Deels) veiligheid: 20-36% reductie. • Arbeid en internationaal & Caribisch Nederland: 21% reductie. • Onderwijs & media en internationaal & Caribisch Nederland: 21% reductie.
Randvoorwaarden	Om de beschreven risico's te ondervangen, is het van belang om het stoppen van thematische inzet transparant te onderbouwen. Er dient uitgezocht te worden of thematische inzet overgedragen of geborgd kan worden bij andere directies of departementen als zij met hun inzet meer effect zouden kunnen sorteren, zodat negatieve effecten voor de doelgroep(en) zo veel mogelijk beperkt worden. Waar mogelijk kunnen netwerk en kennis bij partners worden geborgd. Zowel de onderbouwing als de eventuele borging dienen helder naar stakeholders, zoals het maatschappelijk middenveld, gecommuniceerd te worden.

Maatregel 2	**Alliantiesubsidies**
Inhoud	DE zou kunnen stoppen met het financieren van één of meer allianties. DE zou allianties ook kunnen bundelen, bijvoorbeeld op vergelijkbare thema's. DE zou daarnaast co-financiering kunnen vragen vanuit andere organisaties, bijvoorbeeld vanuit de alliantieorganisaties zelf.
Gevolgen	
+	**Stoppen**: Vermindering van het aantal thema's kan focus aanbrengen in het beleid. Met de overgebleven middelen kan DE zich concentreren op allianties met de grootste maatschappelijke impact. **Bundelen**: Een bundeling van subsidies op een aantal thematisch verwante allianties kan leiden tot schaalvoordelen en versterkte impact. Door het stimuleren van samenwerking tussen verschillende organisaties binnen één thema, wordt kennisdeling bevorderd en versnippering tegengegaan. Expertise vanuit het maatschappelijk middenveld wordt daarmee gerichter benut. **Co-financieren**: DE kan over een aantal of alle allianties haar eigen financiële bijdrage verlagen, waarbij allianties aanvullende financiering van derden (zoals alliantieorganisaties of andere fondsen) zoeken om hun werk voort te zetten. Organisaties die financieel bijdragen, voelen mogelijk meer eigenaarschap, wat de inzet en samenwerking nog kan versterken.
-	**Stoppen**: Een beperking van het aantal subsidies kan ertoe leiden dat bepaalde doelgroepen of subthema's onderbelicht blijven of volledig wegvallen uit de alliantie-aanpak. Alliantie-organisaties die sterk leunen op DE-financiering kunnen in financiële problemen komen, wat kan leiden tot discontinuïteit van projecten of van de organisaties zelf.

Alliantie-organisaties zouden zelfs kunnen verdwijnen uit het middenveld. Daaraan moet een zorgvuldige beoordeling vooraf gaan tegen de achtergrond van de relevante beleidsdoelen.
Bundelen: Bundeling vereist intensievere afstemming tussen allianpartners, wat kan leiden tot extra organisatorische belasting en vertraging in uitvoering. Thema's of doelgroepen met specifieke aandachtspunten kunnen ondergesneeuwd raken binnen bredere, gebundelde allianties.
Co-financieren: De voortgang van belangrijke maatschappelijke initiatieven wordt mogelijk afhankelijk van de bereidheid van derden om bij te dragen. Bij co-financiering heeft DE minder zeggenschap over het totaalbudget en mogelijk minder invloed op de inhoudelijke koers van de alliantie.

Bij alle drie de besparingsvormen op allianties geldt dat thema's waar normaliter veel alliantiesubsidie naartoe gaat (zoals arbeid, zorg, gelijke behandeling, onderwijs) verhoogd risico lopen dat de inzet, en daarmee de impact, afneemt. Ook geldt bij alle vormen dat opgedane expertise en gevormde netwerken gemakkelijker verdwijnen dan ze weer opgebouwd worden.

Uitwerking

Onderstaande tabel toont percentueel het aandeel van alliantiesubsidies per thema:

Thema	Percentage allianties (van totale uitgaven 2024)
Arbeid	13%
Onderwijs & media	13%
Gelijke behandeling	12%
Zorg	11%
Veiligheid	10%
Internationaal & Caribisch Nederland	0%

Om 20% reductie te bereiken via deze maatregel, moet DE hoe dan ook een combinatie maken van besparingen op alliantiesubsidies van meerdere thema's. Individuele thema's bieden onvoldoende financiele ruimte om de besparing volledig te behalen, zelfs als daar alle alliantiesubsidies worden gestopt. Met uitzondering van internationaal & Caribisch Nederland is elke combinatie mogelijk.

Voor een bundeling van thematisch vergelijkbare allianties kan teruggegrepen worden op de thematische verdeling van allianties zoals die in hoofdstuk 5.1 is beschreven. Concreet zou dit bijvoorbeeld de volgende combinaties kunnen opleveren:

- **Arbeid**: Financieel sterk door werk, Atria, Grip, Ihlia, Kleurrijk en vrij
- **Veiligheid**: Act4Respect Unlimited, Atria, Ihlia, Kleurrijk en Vrij, Verandering van binnenuit

	• **Zorg**: Gezondheidszorg op maat, Atria, Ihlia, Kleurrijk en Vrij • **Onderwijs & media**: Act4Respect Unlimited, Atria, Grip, Ihlia, Jong Gelijk, Worden wie je bent • **Gelijke behandeling & wetgeving**: Act4Respect Unlimited, Atria, Ihlia, Jong Gelijk, Kleurrijk en Vrij, Verandering van binnenuit De uiteindelijke keuze welke alliantiesubsidies te stoppen, moet gemaakt worden vanuit de samenhang van de beleidstheorie. Daarbij is een belangrijke vraag in welke mate allianties bijdragen aan de gestelde beleidsdoelen
Randvoorwaarden	Alle uitwerkingen vereisen een inschatting per thema wat de gevolgen zijn voor het behalen van de beleidsdoelstellingen en voor de maatschappelijke emancipatiebeweging. Een bundeling van allianties behoeft specifiek een afweging over de hoogte en de verdeling van het budget dat aan de gebundelde allianties gegeven wordt, aangezien een opsomming van de huidige budgetten niet tot minder uitgaven zou leiden. Co-financiering vereist duidelijke afspraken, bijvoorbeeld rondom regie en verantwoording.

Maatregel 3	**Projectsubsidies**
Inhoud	DE zou een aantal bestaande projectsubsidies binnen één of meerdere thema's kunnen stopzetten. In de uitwerking zou DE vergelijkbare projecten kunnen uitnodigen om een gezamenlijke projectsubsidie aan te vragen, zodat het aantal subsidies afneemt, maar de gevolgen voor het aantal projecten worden gedempt. Ook zou DE in de toekenning van overgebleven subsidies voorrang kunnen geven aan projecten die bijdragen aan meerdere beleidsdoelen.
Gevolgen	
+	**Stoppen:** De overgebleven projectsubsidies kunnen ingezet worden op projecten met de grootste bijdrage aan de beleidsdoelen en de grootste bijdrage aan de maatschappelijke beweging. **Bundelen:** Door vergelijkbare projecten samen te voegen, kunnen middelen efficiënter worden ingezet en kan overlap worden verminderd. Door projecten te clusteren, kan DE gerichter sturen op, en gebruik maken van, synergievoordelen.
-	**Stoppen:** Thema's als internationaal en Caribisch Nederland of veiligheid – waar traditioneel veel projectsubsidies naartoe gaan – kunnen onevenredig geraakt worden, met potentieel negatieve maatschappelijke consequenties. **Bundelen:** Specifieke doelgroepen of vraagstukken kunnen ondergesneeuwd raken in bredere, samengevoegde projecten.
Uitwerking	De keuze welke projectsubsidies te stoppen, moet gemaakt worden vanuit de samenhang van de beleidstheorie. Daarbij kan gekeken worden welke projecten zich lenen voor bundeling. Ook kunnen keuzes worden gemaakt op basis van 'value case'-denken: waar hebben

	projectsubsidies naar verwachting de meeste effecten op beleidsdoelen en de maatschappelijke beweging. Het totaal aan projectsubsidies dat DE in 2024 heeft uitgegeven betreft €3.918.499. Dit is minder dan de benodigde €4.648.683 voor een 20% reductie. Als DE ervoor zou kiezen om alle thema's te behouden en enkel alle projectsubsidies te stoppen, zou niet aan de reductie van 20% voldaan kunnen worden. Deze maatregel zou dus in combinatie met andere maatregelen getroffen moeten worden.
Randvoorwaarden	Het stoppen of bundelen van projectsubsidies vereist een duidelijke en heldere onderbouwing. Daarbij moet een goede inschatting worden gemaakt van de gevolgen voor het behalen van beleidsdoelen, om te beargumenteren waarom stopzetten of bundelen kan worden gerechtvaardigd in het licht van de emancipatiebeweging die wordt nagestreefd. Een bundeling van projecten behoeft ook een afweging over het budget dat aan de gebundelde projecten gegeven wordt, aangezien een opsomming van de huidige budgetten niet tot minder uitgaven zou leiden. Om het risico te beperken dat specifieke doelgroepen ondersneeuwen, moet heel gericht worden gekeken welke projecten zich wel en niet lenen voor bundeling. Uitgangspunt daarbij is de beleidstheorie en de beleidsdoelen die (ook voor specifieke, en soms kleine, doelgroepen worden nagestreefd).

Maatregel 4	**Inzet buiten DE (indirecte financiering)**
Inhoud	DE zou de indirecte financiering kunnen stoppen of verminderen.
Gevolgen	
+	Met het stoppen of verminderen van indirecte financiering kan DE directer sturen op een gericht aantal eigen beleidsdoelen. DE is niet meer afhankelijk van de samenwerking met andere departementen, waardoor minder afstemming nodig is op alle niveaus.
-	Bij minder of geen indirecte financiering ontstaat het risico op minder (stabiele) interdepartementale samenwerking. DE kan minder invloed uitoefenen op keuzes van andere departementen om vanuit hun beleid bij te dragen aan emancipatoire beleidsdoelstellingen. Uit interviews met andere departementen blijkt dat zij samenwerking als effectiever ervaren als DE budget beschikbaar stelt. Een thema als veiligheid – waar traditioneel veel indirecte financiering naartoe gaat – kan onevenredig geraakt worden, met gevolgen voor de beleidsdoelen binnen dit thema.
Uitwerking	De keuze om indirecte financiering te stoppen binnen specifieke thema's, of juist verdeeld over alle thema's, moet gemaakt worden vanuit de samenhang van de beleidstheorie. Daarbij is een belangrijke vraag in welke mate het halen van beleidsdoelen in een thema afhankelijk is van inzet van andere departementen. Het totaal aan indirecte financiering van DE in 2024 betrof €2.766.000. Dit is minder dan de benodigde €4.648.683 voor een 20%

	reductie. Als DE ervoor zou kiezen om alle thema's te behouden en enkel alle indirecte financiering te stoppen, zou niet aan de reductie voldaan kunnen worden. Deze maatregel zou dus in combinatie met andere maatregelen getroffen moeten worden.
Randvoorwaarden	Een vermindering van indirecte financiering vraagt om heronderhandelingen en actualisatie van interdepartementale afspraken. Het stoppen of verminderen van indirecte financiering moet duidelijk en helder worden onderbouwd, in relatie tot de beleidstheorie en de daarin gestelde beleidsdoelen.

Maatregel 5	**Opdrachten**
Inhoud	DE zou minder opdrachten kunnen laten uitvoeren. DE zou dat kunnen door opdrachten te bundelen, bijvoorbeeld op thema's. DE zou daarnaast meer opdrachten in-house kunnen doen, waardoor minder externe opdrachten uitgezet zouden hoeven worden.
Gevolgen	
+	**Stoppen:** Door minder opdrachten te laten uitvoeren, is minder inzet nodig voor het opdrachtgeverschap van die opdrachten, die inzet kan anders worden benut. **Bundelen:** Met thematische bundeling van opdrachten kunnen verschillende aspecten van een beleidsthema meer geïntegreerd worden benaderd. Dat kan leiden tot minder overlap, en minder witte vlekken, in opdrachten. Meer samenhang in opdrachten kan ook leiden tot meer impactvolle producten. **In-house:** Door opdrachten zelf uit te voeren, houdt DE meer grip op de inhoud, planning en kwaliteit van het werk. In-house uitvoering draagt bij aan kennisontwikkeling, continuïteit en institutioneel geheugen binnen de organisatie. Besluitvorming, bijsturing en inbedding van resultaten verlopen soepeler als de uitvoering binnen DE plaatsvindt.
-	**Stoppen:** Door minder opdrachten uit te zetten, ontvangt DE mogelijk minder signalen, inzichten en kennis vanuit het maatschappelijk middenveld. De responsiviteit van DE op actuele maatschappelijke thema's kan afnemen, zeker bij snel veranderende of specialistische onderwerpen. Vooral thema's met traditioneel veel externe opdrachten – zoals internationaal en Caribisch Nederland – kunnen relatief hard geraakt worden. **Bundelen:** Brede opdrachten kunnen ertoe leiden dat specialistische of kleinere onderwerpen onderbelicht blijven. Grote, gecombineerde opdrachten kunnen minder wendbaar zijn en moeilijker te managen voor zowel DE als opdrachtnemers. **In-house:** Niet alle opdrachten lenen zich voor interne uitvoering vanwege vereiste specialistische kennis of capaciteit. Externe partijen brengen vaak andere inzichten, ervaring en onafhankelijkheid in die binnen DE mogelijk ontbreken. Structureel meer werk intern uitvoeren zonder uitbreiding van capaciteit kan leiden tot werkdruk, kwaliteitsverlies of vertraging.

Uitwerking	Het totaal aan opdrachten dat DE in 2024 heeft uitgegeven betreft €2.594.035. Dit is minder dan de benodigde €4.648.683 voor een 20% reductie. Als DE ervoor zou kiezen om alle thema's te behouden en enkel alle opdrachten te stoppen, zou niet aan de reductie voldaan kunnen worden. Deze maatregel zou dus in combinatie met andere maatregelen getroffen moeten worden.
Randvoorwaarden	De keuze over in-house versus extern uitvoeren vraagt nadrukkelijk onderzoek naar doelmatigheid: is het doelmatiger om zelf uit te voeren en dus minder opdrachten extern uit te zetten? Als DE meer in-house gaat uitvoeren ter vervanging van externe opdrachten, moet hier interne capaciteit voor beschikbaar zijn. Om een verminderde link met externe partijen op te vangen, is actievere monitoring van maatschappelijke ontwikkeling vanuit DE noodzakelijk.

Geen enkele maatregel leidt op zichzelf tot een besparing van 20%

Er zal daarom gekozen moeten worden voor een combinatie van maatregelen. Bij de afweging voor de te kiezen maatregelen adviseren we om het eerder beschreven beoordelingskader in acht te nemen. Afwegingen dienen uit het oogpunt van impact gemaakt te worden en helder onderbouwd te worden op basis van de beleidstheorie. Ook dienen (neven)effecten in acht genomen te worden.

We reiken scenario's aan om inhoudelijk gesprek te voeren over besparingsmaatregelen

We geven in het onderstaande drie keuzepaden weer in verschillende scenario's. Deze zijn nadrukkelijk keuze*mogelijkheden*, die een inkijk geven in de verschillende manieren waarop een besparing kan leiden tot een andere inrichting van het emancipatiebeleid. Elk scenario vraagt om een duidelijke keuze en in elk scenario betekent de gemaakte keuze ook dat er onderdelen van het huidige emancipatiebeleid zouden wegvallen. Een scenario dat hier niet expliciet in opgenomen is, is het 'kaasschaafscenario' waarin de besparing uitgesmeerd wordt over alle uitgaven. Dit is uiteraard ook een mogelijkheid.

We geven deze scenario's weer omdat ze telkens op een kenmerk sterk van elkaar verschillen en dus uitersten vormen die we zien in de keuzes die gemaakt kunnen worden. Daarmee geven ze een divers beeld dat aanspreekt en een startpunt is voor een gesprek over de toekomstige inrichting van het beleid. Deze scenario's vormen geen uitputtend beeld maar dienen ter inspiratie.

Scenariokeuze 1: Een minimale basis op zoveel mogelijk terreinen

Hierin wordt de keuze gemaakt om op zoveel mogelijk terreinen in de maatschappij gelijke kansen, rechten, en behandeling na te streven. De directie Emancipatie is daarmee in dit scenario afhankelijk van en verbonden met andere departementen: gezien de brede doelstellingen en de beperkte capaciteit van de directie (in middelen en personeel) is het belangrijk de samenwerking met verantwoordelijke departementen elders in de (rijks)overheid op te zoeken.

Het brede karakter van het emancipatiebeleid blijft behouden, maar om aan een 20% besparing te komen schaalt de directie haar inzet op thema's waar inmiddels grotere vooruitgang is behaald drastisch terug, ten behoeve van inzet op gebieden waar nog relatief *weinig* vooruitgang zichtbaar is. Met andere woorden: waar is de nood voor een stimulans of aanjagende rol het hoogst? We zien in het onderzoek dat de doelen die binnen elk thema gesteld zijn met wisselende mate behaald zijn in de afgelopen jaren (zie hoofdstuk 3, hoofdstuk 5). Op sommige thema's is de vanzelfsprekendheid van een emancipatieperspectief op de relevante

beleidsdossiers groter. De voortgang op deze thema's is minder afhankelijk van de inzet van de directie, omdat andere partijen hun rol oppakken en de instelling van de directie delen. Als de directie op deze thema's haar inzet zou verminderen, zou daar minder risico ontstaan dat vooruitgang op de gestelde doelen (deels of volledig) zou halteren.

We zien twee thema's waarbinnen op een aantal tussendoelen in de afgelopen jaren vooruitgang is behaald: arbeid en onderwijs. Met name op het thema arbeid zien we dat de afgelopen jaren zeer positieve ontwikkelingen hebben plaatsgevonden en zien we overwegingen om de inzet – indien nodig – te verminderen. Arbeid is van oudsher een emancipatiethema, dus het verminderen of stopzetten van inzet op dit thema zou een groot verschil betekenen voor de invulling van het beleid. Tegelijkertijd zien we dat veel initiële doelstellingen, specifiek de doelen arbeidsdeelname, aandeel vrouwen aan de toep, en financiële zelfstandigheid, in grote lijnen behaald zijn of een consistent positieve ontwikkeling kennen. Bovendien zijn op dit vlak andere partijen actief, bij wie – mede dankzij de lange geschiedenis van het beleid op dit thema – een bewustzijn bestaat van het belang van de genderdimensie. Ook zijn er harde beleidsmaatregelen, zoals de Wet ingroeiquotum en streefcijfers, waarmee voortdurende aandacht voor de beleidsdoelen onafhankelijk van de inzet van de directie beter geborgd is dan bij andere thema's zonder harde maatregelen het geval is.

Ook binnen het thema onderwijs zien we vooruitgang op een van de doelen, namelijk de deelname van vrouwen en meisjes in techniekonderwijs (en mannen en jongens in zorg en welzijn, bijvoorbeeld). Deze vooruitgang is aanzienlijk minder sterk dan in de bovenstaande paragraaf en is pril. Aandacht voor deze onderwijsdoelen is goed ingebed bij andere departementen. Hierom zou gekozen kunnen worden om de inzet op dit tussendoel te verminderen, maar de inzet op de andere tussendoelen (of nieuwe tussendoelen) in het onderwijs voort te zetten.

Kanttekeningen bij dit scenario
Op de bovengenoemde thema's is een positieve ontwikkeling merkbaar in de richting van de gestelde doelen, maar deze doelen zijn niet volledig behaald. Dit onderzoek kan niet stellen hoe groot de bijdrage van het emancipatiebeleid aan deze ontwikkeling is geweest, al is aannemelijk dat het beleid een bijdrage heeft geleverd. Het risico bestaat dus dat bij het stoppen van de inzet verdere voortgang richting de doelstellingen stil komt te liggen. Daarnaast is op beide thema's ook sprake van een of meerdere tussendoelen die *niet* behaald zijn. In dit scenario gaat de mogelijkheid om hier vanuit deze thema's aan te werken verloren.

Scenariokeuze 2: Verdiepen op behaalde successen
Een tweede mogelijkheid start bij dezelfde observatie die in het eerste scenario gedeeld is: op een aantal terreinen, met name arbeid en gelijke behandelingswetgeving, heeft het emancipatiebeleid een lange en intensieve staat van dienst. Daarvan lijken we de vruchten in de afgelopen jaren te zien.[177] Maar zichtbaar is ook dat er hardnekkige patronen en verwachtingen blijven bestaan die het volledig behalen van de (tussen)doelen en impact bemoeilijken, bijvoorbeeld in de maatschappelijke verwachtingen van moeders en vaders.[178]

[177] Statistiek, 'Emancipatiemonitor 2020'; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Emancipatiemonitor 2022*; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Emancipatiemonitor 2024*.
[178] Omlo e.a., *Vaders zorgen meer, moeders blijven managen*.

Een tweede keuzerichting in het vormgeven van een budgettaire vermindering is om op de behaalde vooruitgang voort te bouwen en daarmee juist gericht te werken aan deze onderliggende factoren. Met name op het gebied van arbeid, waar veel ontwikkelingen merkbaar zijn die in lijn zijn met de doelstellingen van het emancipatiebeleid, bieden positieve ontwikkelingen de mogelijkheid om nu de basis behaald is te kijken naar diepgaandere barrières voor verandering. Ook kan er aandacht besteed worden aan de specifieke obstakels die op dit vlak blijven bestaan voor verschillende groepen, bijvoorbeeld LHBTIQ+ personen of vrouwen met een (niet-westerse) migratieachtergrond. Dit vergroot bovendien de eenduidigheid van het verhaal achter het emancipatiebeleid: emancipatie draait in dit scenario om mee kunnen doen aan de maatschappij en arbeidsmarkt naar eigen willen en kunnen.

Daarmee zouden thema's die recenter onderdeel geworden zijn van het emancipatiebeleid of minder direct raken aan de gekozen thema's – zoals zorg, gelijke behandeling, en in mindere mate onderwijs en media of internationaal beleid en Caribisch Nederland – naar de achtergrond verdwijnen.

Kanttekeningen
Het risico bestaat in dit scenario dat ingezette ontwikkelingen op andere thema's halteren, waarmee de tot nu toe gepleegde inzet zonder resultaat zal blijven. In dit scenario is het emancipatiebeleid direct gekoppeld aan eerder succes, wat het risico vergroot dat nieuwe belangrijke ontwikkelingen niet meegenomen kunnen worden.

Scenario 3: Focus op normverandering
Emancipatie richt zich in dit scenario op het wegnemen van de voornaamste barrières voor het behalen van de overall gewenste impact: die mechanismen die – onafhankelijk van een inhoudelijk thema – de mate waarin doelstellingen en impact bereikt worden beperken. We denken daarbij vooral aan lang aanhoudende culturele verwachtingen en stereotyperende en/of eenzijdige beeldvorming (bijvoorbeeld van LHBTIQ+ personen). Achterliggende gedachte is dat deze de mate waarin keuzemogelijkheden open liggen voor mensen beperken en dat een onjuist, versimpeld beeld van de ander intolerantie versterkt.

Binnen dit scenario richt het emancipatiebeleid zich op het faciliteren en stimuleren van maatschappelijk debat over normen en waarden, en de impact van vooroordelen, en het bieden van alternatieve, inclusieve beelden. Een werkzaam mechanisme zien we bijvoorbeeld in de Wet ingroeiquotum en streefcijfers, waar het positioneren van vrouwen in hogere functies tevens als doel heeft bestaande vooroordelen over vrouwelijk functioneren in de top te corrigeren. Of in het vergroten van ouderschapsverlofregelingen, waarmee er voor vaders meer ruimte is gekomen om een grotere rol te spelen in de opvoeding en de invulling van vaderschap onderwerp van gesprek geworden is.

Kanttekeningen
Het doel van het emancipatiebeleid is niet dat iedereen gelijke keuzes maakt, maar het voor iedereen even toegankelijk maken van de bestaande keuzes. Het is belangrijk om bij deze inzet dus oog te houden voor de (evengoed bestaande) legitimiteit van traditionele keuzes. Ook zal deze keuze op korte termijn weerstand op kunnen roepen in het huidige maatschappelijk en politieke bestel. In dit scenario is tenslotte een zeer hoge mate van afhankelijkheid van andere partijen besloten. Nog meer dan in andere scenario's biedt het emancipatiebeleid hier een zaadje dat op

langere termijn tot bloei moet komen. De mate waarin een merkbaar effect zal optreden op korte termijn is dus zeer beperkt, al hoeft dat niet te betekenen dat deze inzet onwenselijk is.

7.2 Scenario: 20% meer budget

Ook bij een intensivering adviseren we om te redeneren vanuit de gevolgen voor de maatschappelijke emancipatiebeweging en om de effecten van maatregelen in acht te nemen

Met extra budget ontstaat ruimte om lopende activiteiten te versterken of nieuwe activiteiten te realiseren. Het is belangrijk om goed te onderbouwen waar het budget naartoe gaat, zodat uitgaven transparant zijn en zodat duidelijk is op welke manier ze beogen bij te dragen aan beleidsdoelen. Ook hierbij moet vanuit impact geredeneerd worden, waarbij het van belang is om eerst te bepalen hoe beleidssucces in deze context gedefinieerd wordt en wat dit betekent voor de te maken keuzes. Daarbij moet niet alleen gekeken worden naar de inhoud, maar ook naar mogelijke gevolgen voor de organisatie, samenwerkingspartners en financiële middelen.

Om het budget effectief te besteden, kunnen zowel al bewezen activiteiten worden geïntensiveerd, als ook nieuwe activiteiten worden opgezet. In beide gevallen moet onderbouwd worden hoe ze impact maken. Voor bestaande activiteiten kan hiervoor worden teruggegrepen op evaluatieonderzoeken, voor nieuwe activiteiten zullen deels aannames gemaakt moeten worden. Dit moet gebaseerd worden op de door DE op te stellen definitie van beleidssucces. Door een monitoringssysteem in te richten, kan de effectiviteit vervolgens gemeten worden, zodat bijsturing mogelijk is.

Een versterking van de alliantie-aanpak ligt voor de hand

Uit de evaluatie blijkt dat werken via allianties relatief doelmatig is: het bundelt krachten, voorkomt versnippering en versterkt het maatschappelijk middenveld. Een intensivering kan benut worden om bestaande allianties te versterken of om nieuwe allianties op te zetten rond thema's waar momenteel nog lacunes zijn in het beleid, zoals intersectioneel werken of inzet in Caribisch Nederland. Door ook hier te werken met meerjarige financiering en heldere prioriteiten, kan extra inzet op een effectieve manier worden vormgegeven.

Uit dit onderzoek komen specifieke maatregelen naar voren die DE nog minder inzet

Uit de literatuurscan komen ook interventies naar voren die de directie Emancipatie momenteel beperkt inzet, maar die potentie hebben om het beleid te versterken. Niet alle maatregelen vallen direct onder de verantwoordelijkheid van de directie, en niet alle zijn vanzelfsprekend passend binnen het Nederlandse beleidskader. Voorbeelden hiervan zijn::

- *Interventies gericht op mantelzorgondersteuning en verlof:* voor ouderschapsverlof zien we veel activiteiten, maar ook in het mantelzorgen en zorgen voor ouders nemen vrouwen vaker een grote rol. Hierin zien we nog weinig specifieke interventies, terwijl het belang van mantelzorg toe zal nemen in de toekomst.[179] De directie kan dit thema agenderen en oppakken met andere departementen.
- *Interventies met perspectiefwisseling:* interventies waarin deelnemers uitgedaagd worden een ander perspectief in te nemen zien we niet expliciet terug in het beleid, hoewel het mogelijk is dat dit

[179] Kolovich e.a., 'Chapter 17 Gender Inequality and Care Work'.

onderdeel is van bestaande interventies. Dit kan opgepakt worden in trainingen en workshops die in opdracht van de directie gegeven worden.[180]

- *Sociaal-emotioneel leren op school:* het ondersteunen en onderwijzen van leerlingen in de ontwikkeling van sociaal-emotionele vaardigheden empathie, begrip, probleemoplossend vermogen en communicatieve vaardigheden kan bijdragen aan acceptatie van lhbitq+ers en vrouwen en de sociale veiligheid op school.[181] De directie kan de mogelijkheden samen met beroepsverenigingen, sectorraden, en verantwoordelijk departementen verkennen.
- *Intersectioneel emancipatiebeleid:* beleid met oog voor de behoeften van verschillende deelgroepen binnen de hoofddoelgroep is effectiever in het adresseren van de specifieke behoeften en uitdagingen waar zij voor staan.[182] De directie kan hier zelf in haar beleid aandacht voor hebben.
- *Effectievere dataverzameling als input voor beleid:* Het effectiever vormgeven van beleid op basis van doelgroepgerichte en intersectionele gegevens lijkt nog niet door DE gedaan te worden. Het is niet evident hoe dit wel vorm kan krijgen gezien de brede ambitie van het beleid, zonder significant veel meer investering te vragen.[183]

Dergelijke maatregelen zouden bij een budgetvermeerdering ingezet kunnen worden. Dit betekent overigens niet dat de directie deze maatregelen per definitie zou moeten uitvoeren. Ze bieden mogelijke handelingsopties en aanknopingspunten. Daarnaast zien we verschillende manieren om het beleid bij een groter budget *anders* vorm te geven. In wat volgt werken we eerst uit aan welke knoppen hiervoor gedraaid kan worden. Vervolgens schetsen we drie mogelijkheden die ter illustratie dienen, en die een gesprek over verandering van de vormgeving van het beleid kunnen faciliteren.

DE kan het beleid veranderen met vijf knoppen om aan te draaien

Als DE meer middelen ter beschikking heeft, zijn er verschillende mogelijkheden voor de besteding van het extra budget. Evenals bij het 20% minder scenario, worden eerst de mogelijke opties toegelicht en de verwachte gevolgen van de voorgestelde maatregelen in kaart gebracht. Daarna worden de bijbehorende randvoorwaarden beschreven. Omdat de uitwerking voor alle maatregelen dermate afhankelijk is van beleidskeuzes, zoals aan welke allianties meer middelen worden besteed, is deze niet toegevoegd. Wederom geldt voor alle keuzes de randvoorwaarde van is een heldere en onderbouwde motivatie: waarom is voor deze maatregel gekozen? Wat is het beoogde effect op de impact? En welke mogelijke neveneffecten moeten worden meegewogen?

Maatregel 1	Het aantal thema's dat DE bedient
Inhoud	DE kan één of meer thema's toevoegen.
Gevolgen +	Meer thema's zouden kunnen leiden tot een groter maatschappelijk bereik en een betere aansluiting bij actuele vraagstukken.

[180] Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'.
[181] Joseph A. Durlak e.a., 'The Impact of Enhancing Students' Social and Emotional Learning: A Meta-Analysis of School-Based Universal Interventions', *Child Development* 82, nr. 1 (2011): 405-32, https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2010.01564.x; Amy L. Green e.a., 'Social and Emotional Learning during Early Adolescence: Effectiveness of a Classroom-Based SEL Program for Middle School Students', *Psychology in the Schools* 58, nr. 6 (2021): 1056-69, https://doi.org/10.1002/pits.22487; Rebecca D. Taylor e.a., 'Promoting Positive Youth Development Through School-Based Social and Emotional Learning Interventions: A Meta-Analysis of Follow-Up Effects', *Child Development* 88, nr. 4 (2017): 1156-71, https://doi.org/10.1111/cdev.12864.
[182] Elizabeth R. Cole en Lauren E. Duncan, 'Better Policy Interventions through Intersectionality', *Social Issues and Policy Review* 17, nr. 1 (2023): 62-78, https://doi.org/10.1111/sipr.12090.
[183] European Union Agency for Fundamental Rights, *LGBTIQ equality at a crossroads – Progress and challenges*, TK-02-24-171-EN-N (European Union Agency for Fundamental Rights, 2024), http://doi.org/10.2811/920578; Rutgers e.a., *Inclusieve vraagstelling in gezondheids- en bevolkingsmonitors: Op het gebied van seksuele oriëntatie, genderidentiteit, (gender)expressie en seksekenmerken* (Alliantie Gezondheidszorg op Maat, 2024), https://detoolkit.komteenmensbijdedokter.nl/wp-content/uploads/2024/08/Beleidsadvies_inclusieve_vraagstelling_in_gezondheids-_en_bevolkingsmonitors.pdf.

-	Tegelijkertijd zou dit de complexiteit in het werkpakket van DE kunnen vergroten en tot meer coördinatielast kunnen leiden. Tevens ontstaat hiermee het risico op versnippering van aandacht en middelen.
Randvoorwaarden	Om meer thema's te bedienen is een capaciteitsuitbreiding van DE nodig. Daarbij dient in acht te worden genomen dat nieuwe thema's aansluiten op bestaand beleid en geen contraproductieve werking hebben. Om versnippering tegen te gaan is heldere prioritering en een duidelijk overzicht van activiteiten en middelen vereist.

Maatregel 2	**Alliantiesubsidies**
Inhoud	DE zou alle allianties extra middelen kunnen geven. DE zou ook alle succesvolle allianties op kunnen schalen met extra middelen. DE zou daarnaast extra (tijdelijke) thematische allianties kunnen financieren, bijvoorbeeld rond urgente kwesties.
Gevolgen	
+	**Alle allianties extra middelen:** Extra middelen stellen alle allianties in staat om hun werkzaamheden uit te breiden of te verdiepen, wat de maatschappelijke impact kan vergroten. Door alle allianties gelijkelijk te versterken, wordt een gevoel van eerlijkheid en solidariteit bevorderd binnen het maatschappelijk middenveld. **Succesvolle allianties extra middelen:** Door extra financiering te richten op bewezen effectieve allianties, wordt de impact per euro gemaximaliseerd. Deze benadering beloont prestaties en stimuleert allianties om doelgerichter en innovatiever te werken. Succesvolle allianties kunnen sneller opgeschaald worden op terreinen waar al resultaat wordt geboekt, wat DE's beleidsdoelen ten goede komt. **Nieuwe allianties:** Nieuwe allianties rond urgente thema's maken het mogelijk om snel in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Door gericht nieuwe allianties op te zetten, kan DE inspelen op beleidsprioriteiten die in de bestaande alliantie-structuur ondervertegenwoordigd zijn.
-	**Alle allianties extra middelen:** Extra investeren in álle allianties, ongeacht hun prestaties of impact, kan leiden tot suboptimale besteding van publieke middelen. Een generieke middelenverdeling belemmert de mogelijkheid om nadruk te leggen op thema's of initiatieven met grotere beleidswaarde. Structurele verhogingen voor alle allianties leggen druk op het budget voor toekomstige keuzes en nieuwe initiatieven, mede vanwege meerjarige verplichtingen. **Succesvolle allianties extra middelen:** Allianties die (nog) minder zichtbaar of meetbaar succesvol zijn, kunnen achterblijven, ook als ze opereren in moeilijke contexten of op nieuwe thema's. Te veel nadruk op bestaande successen kan leiden tot verwaarlozing van opkomende kwesties of innovatieve benaderingen die nog niet hun effectiviteit hebben bewezen. **Nieuwe allianties:** Het oprichten van extra allianties kan leiden tot een complexere subsidielandschap met meer coördinatie- en beheerslasten. Nieuwe initiatieven vergen middelen die ten koste

	kunnen gaan van bestaande allianties, of leiden tot extra druk op het totale subsidieplafond.
Randvoorwaarden	Goede governance afspraken over extra middelen (wie beslist over uitbreiding en hoe wordt dit verantwoord) zijn een randvoorwaarde voor deze maatregel, evenals de versterking van monitoring om de toegevoegde waarde van allianties te onderbouwen.

Maatregel 3	**Projectsubsidies**
Inhoud	DE zou alle projecten met extra middelen op kunnen schalen. DE zou er ook voor kunnen kiezen om enkel succesvolle projecten van extra middelen te voorzien. DE zou daarnaast extra projectsubsidies uit kunnen geven.
Gevolgen	
+	**Alle projecten extra middelen:** Door alle projecten op te schalen, kunnen bestaande initiatieven worden versterkt en uitgebreid, wat de maatschappelijke effectiviteit vergroot. **Succesvolle projecten extra middelen:** Door te investeren in projecten met aantoonbare resultaten wordt de impact van subsidiegelden gemaximaliseerd. Succesvolle projecten kunnen met extra middelen sterker bijdragen aan beleidsdoelen. **Nieuwe projecten:** Nieuwe projecten brengen frisse perspectieven, innovatieve ideeën en maken inspelen op actuele maatschappelijke kwesties mogelijk. Een grotere verscheidenheid aan projecten vergroot de zichtbaarheid en maatschappelijke herkenbaarheid van DE-beleid.
-	**Alle projecten extra middelen:** Het toekennen van extra middelen aan álle projecten, ongeacht prestaties of maatschappelijke meerwaarde, kan leiden tot suboptimale investeringen. Extra financiering voor lopende projecten verkleint de financiële ruimte voor innovatieve of actuele nieuwe projecten. Meer middelen voor alle projecten beperken budgettaire flexibiliteit. **Succesvolle projecten extra middelen:** Het objectief bepalen wat een "succesvol" project is, vergt duidelijke criteria en kan leiden tot discussies of onduidelijkheid. Projecten die nog in opbouw zijn of zich richten op moeilijk meetbare maatschappelijke doelen kunnen onterecht buiten de boot vallen. Het risico bestaat dat succesvolle maar gevestigde projecten extra middelen krijgen, terwijl vernieuwing wordt afgeremd. **Nieuwe projecten:** Meer projecten leiden tot meer subsidieaanvragen, wat extra beoordeling, monitoring en administratie vereist. Zonder samenhang of thematische focus kunnen nieuwe projecten leiden tot een versnipperd beleid met beperkte structurele impact.
Randvoorwaarden	Voldoende beoordelingscapaciteit (zowel inhoudelijk en administratief) zou een randvoorwaarde zijn voor deze maatregel. Daarnaast zouden heldere kaders gesteld moeten worden om een wildgroei of fragmentatie van projecten te voorkomen.

Maatregel 4	**Inzet buiten DE (indirecte financiering)**

Inhoud		DE zou de bestaande inzet van indirecte financiering kunnen intensiveren, of nieuwe vormen van inzet door andere departementen kunnen financieren.
Gevolgen		
	+	**Bestaande inzet:** Door succesvolle of strategisch relevante bestaande inzet te versterken, kan de effectiviteit en zichtbaarheid van emancipatiebeleid toenemen. Door bestaande inzet te intensiveren binnen andere domeinen, wordt gedeelde verantwoordelijkheid voor emancipatie versterkt en wordt verankering in breder beleid bevorderd. Verdieping van bestaande inzet vraagt minder voorbereiding dan nieuwe trajecten en kan sneller tot concrete resultaten leiden. **Nieuwe vormen:** Nieuwe vormen van inzet maken het mogelijk om in te spelen op opkomende maatschappelijke ontwikkelingen en om met vernieuwende instrumenten te werken. Door in te zetten op nieuwe samenwerkingen en domeinen wordt emancipatie breder ingebed in maatschappelijke contexten.
	-	**Bestaande inzet:** Intensivering van bestaande inzet binnen andere beleidsdomeinen betekent dat DE afhankelijk blijft van de bereidheid van andere departementen of uitvoerders. Wanneer DE inzet versterkt op beleid dat elders wordt uitgevoerd, kan de directe invloed op de inhoud en uitvoering beperkt zijn. **Nieuwe vormen:** Financiering van inzet die indirect of in samenwerking met andere partijen plaatsvindt, kan leiden tot verminderde inhoudelijke sturing en monitoring. Nieuwe vormen vereisen vaak aanvullende afstemming, wat extra capaciteit en tijd vergt. Zonder duidelijke strategische kaders bestaat het gevaar dat nieuwe inzet te verspreid of onvoldoende verankerd raakt in het bredere emancipatiebeleid.
Randvoorwaarden		Deze maatregel behoeft afspraken over (gezamenlijke) regie. Monitoringsafspraken zouden bijvoorbeeld expliciet opgenomen kunnen worden in interdepartementale samenwerking.

Maatregel 5	**Opdrachten**
Inhoud	DE zou alle opdrachten met extra middelen kunnen opschalen. DE zou ook alleen succesvolle opdrachten extra middelen kunnen geven, of nieuwe opdrachten kunnen uitzetten.
Gevolgen	
	Alle opdrachten extra middelen: Door lopende opdrachten te versterken, ontstaat ruimte om dieper in te gaan op thema's, aanvullende vragen te stellen of bredere doelgroepen te bereiken. Voor betrokken organisaties kan een verhoging bijdragen aan een verdiepende impact. **Succesvolle opdrachten extra middelen:** Investeren in opdrachten met bewezen toegevoegde waarde vergroot de effectiviteit en het rendement van beleid. **Nieuwe opdrachten:** Nieuwe opdrachten bieden kansen om in te spelen op opkomende maatschappelijke thema's en beleidsvragen.

	DE kan met nieuwe opdrachten snel schakelen, inspelen op beleidsbehoeften en kennisvragen die nog niet eerder zijn onderzocht. Meer of verdiepende opdrachten geven mogelijkheden om versterkt kennis vanuit het maatschappelijk middenveld op te halen.
-	**Alle opdrachten extra middelen:** Het toekennen van extra middelen aan alle opdrachten, ongeacht effectiviteit, kan leiden tot minder doelmatige inzet van publieke middelen. Een bredere inzet van externe middelen kan ten koste gaan van in-house kennisontwikkeling binnen DE. **Succesvolle opdrachten extra middelen:** Het vaststellen welke opdrachten "succesvol" zijn vraagt om transparante criteria en evaluatiestructuren. Opdrachten die nog in ontwikkeling zijn of die werken met moeilijk meetbare effecten kunnen onterecht worden overgeslagen. Nieuwe of kleinschalige initiatieven krijgen mogelijk minder kansen om zich te bewijzen of door te groeien. **Nieuwe opdrachten:** Een toename van opdrachten kan leiden tot een gefragmenteerde kennisopbouw en minder samenhang in beleidsonderbouwing. Nieuwe opdrachten vereisen voorbereiding, aanbesteding, monitoring en evaluatie, wat extra capaciteit vergt binnen DE. Er is een risico dat nieuw ontwikkelde kennis niet altijd duurzaam binnen de organisatie terecht komt, wat ten koste kan gaan van in-house expertise.
Randvoorwaarden	Een strategische programmering van opdrachten, zoals het werken met jaarplanningen of prioriteitenlijsten, is een randvoorwaarde voor deze maatregel. Ook zou DE de interne capaciteit beschikbaar moeten hebben om opdrachtresultaten te vertalen naar beleid.

We zien verschillende mogelijkheden om de 20% meer budget effectief in te zetten

Naast de genoemde maatregelen kan uiteraard ook worden gekozen voor een combinatie aan maatregelen, zoals het aantrekken van nieuwe opdrachten gecombineerd met meer indirecte financiering. Bij de afweging voor de te kiezen maatregelen adviseren we om het eerder beschreven beoordelingskader in acht te nemen. Afwegingen dienen uit het oogpunt van impact gemaakt te worden en helder onderbouwd te worden op basis van de beleidstheorie. Ook dienen (neven)effecten in acht genomen te worden.

We geven een aantal keuzemogelijkheden weer om met méér budget kansen te pakken

Vanuit het onderzoek zien we voor een scenario met méér budget een aantal inhoudelijke keuzes die kansrijk lijken en die met meer middelen mogelijk zijn. Opnieuw zijn dit voorbeelden van scenario's zoals die kunnen ontstaan, wanneer variatie op een aantal vragen opgezocht wordt. We hebben ook hier gekozen voor drie scenario's die een duidelijk verschil van elkaar én van het huidige beleid laten zien en die daarom als startpunt kunnen dienen.

Het is los van deze keuzes ook mogelijk om het budget voor de onderdelen van het beleid op elk vlak op te hogen, en daarmee bijvoorbeeld meer activiteiten mogelijk te maken in de bestaande allianties, vaker een opdracht of project uit te zetten, en werkzaamheden van andere departementen te faciliteren door middel van indirecte financiering.

Een combinatie van deze opties zou ook mogelijk zijn, door allianties een bijdrage te geven in hun financiering waarmee zij onvoorziene activiteiten kunnen ondernemen. Of bestaande activiteiten met een onverwacht groot effect kunnen voortzetten. Een van de experts in dit onderzoek gaf bijvoorbeeld aan dat het waardevol kan zijn om naar behoefte een onderzoek uit te breiden en om daarmee verder te kunnen gaan dan de initieel gestelde onderzoeksvraag. Door allianties zélf een onbestemde bijdrage te geven, zijn de organisaties in staat gesteld om flexibel in te spelen op behoeften die zij signaleren.

Scenario 1: Doelgroepgericht emancipatiebeleid
In deze evaluatie blijkt dat binnen de doelgroep van het emancipatiebeleid een verschil bestaat in ervaren problemen en de behoeften. Daar zou met een toename in middelen gerichter beleid voor ingericht kunnen worden. Dat zou op twee niveaus georganiseerd kunnen worden: enerzijds met het oog op verschillende deelgroepen binnen de doelgroepen, bijvoorbeeld voor vrouwen met een migratieachtergrond of echtscheiding en voor biseksuele of transgender personen. Anderzijds kan gerichter en intensiever gewerkt worden aan de situatie voor personen die op meerdere vlakken binnen een minderheid vallen, bijvoorbeeld naar de specifieke behoeften van homoseksuelen met een migratieachtergrond of vrouwen van kleur.

In het emancipatiebeleid zien we dat er toenemende aandacht is voor de specifieke behoeften van groepen binnen de gender- en seksuele diversiteitsgroepen. Bijvoorbeeld in de aandacht die er de afgelopen jaren besteed is aan de behoeften van intersekse personen in de zorg, of biseksuele personen.[184] Deze praktijk kan verstevigd worden door ofwel aan méér van deze gemeenschappen ondersteuning te bieden, ofwel door de bestaande ondersteuning te intensiveren wanneer daar behoefte aan is.

We zien in het huidige emancipatiebeleid ook een stap gemaakt worden naar het bedienen van specifieke doelgroepen binnen de gemeenschappen waarop het beleid zich al richt. Bijvoorbeeld door in pilots gericht te werken aan versterkte financiële zelfstandigheid van praktisch geschoolde vrouwen, of van vrouwelijke alleenstaande statushouders. Deze pilots zouden in aantal en grootte uitgebouwd kunnen worden, al naar gelang de behoefte die bestaat om een bepaalde doelgroep te ondersteunen.

Kanttekeningen
Bij het werken aan beleid voor specifieke doelgroepen bestaat een risico dat mensen verworden tot combinaties van kenmerken, waarbij de combinatie van verschillende kwetsbaarheden niet leidt tot een integraler beleid maar juist méér kleine hokjes creëert. Het is belangrijk om een holistische blik te blijven hanteren.

Scenario 2: Versterkte samenwerking op harder beleidsinstrumenten
In de afgelopen jaren hebben we regelmatig gezien dat de directie Emancipatie in samenwerking met andere departementen harde beleidsinstrumenten, zoals wetgeving, heeft ingezet. De combinatie van hardere instrumenten naast het bestaande pakket aan lichtere manieren van inzet kan een krachtige bijdrage leveren op terreinen waar al langer ambities op liggen en waar een

[184] Jenneke van Ditzhuijzen en Joz Motmans, *Kennis en opvattingen over intersekse: Een nulmeting in Nederland en Vlaanderen* (Rutgers, Universiteit Gent, 2020), https://eerstekamer.nl/9370000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvksvji1pf4wd/vlfzisxxhqyc; Bi+ Nederland, *Kennissynthese Nederlandse onderzoeken over bi+ mensen en thema's*.

doorbraak nodig is. Denk bijvoorbeeld aan strafverzwaring op discriminatiegeweld, het uitbreiden van ouderschapsverlof, of de eerder genoemde Wet ingroeiquotum.

Eén mogelijkheid om aanvullende middelen te besteden is om een begrip toe van – naar politieke en bestaande behoeften – sterker de samenwerking met andere departementen op te zoeken in bestaande hervormingstrajecten. Door haar deelname aan dergelijke trajecten biedt de directie inzicht in de wijze waarop dergelijke hervormingen óók invloed kunnen hebben op de emancipatie en daarom onderdeel kunnen zijn van het emancipatiebeleid. In de hervorming van toeslagen kan de inbedding van kinderopvangtoeslag bijvoorbeeld voor meer moeders een hogere arbeidsdeelname faciliteren omdat kinderopvang mogelijk betaalbaarder wordt.

Andere mogelijkheden zouden kunnen zijn: hervorming van het verlofstelsel zodat werknemers gemakkelijker zorgverlof kunnen gebruiken óf langer ouderschapsverlof kunnen opnemen, stimuleren van de opname van vaderschapsverlof, en hervorming van de school- en vakantietijden zodat deze beter aansluiten op werktijden. Het gebruik van deze instrumenten in aanvulling op bestaand emancipatiebeleid verankert dit sterker in het overheidsbeleid in algemene zin. Daarnaast zijn er indicaties dat in andere landen vergelijkbare maatregelen een emancipatoire invloed hebben – bijvoorbeeld in het vergroten van fulltime-arbeidsdeelname of in het versterken van de vaderrol in de opvoeding. Hier is wel politiek draagvlak voor nodig.

Kanttekeningen
De directie is momenteel bij veel samenwerkingen al een goed gepositioneerde samenwerkingspartner. Het is niet zeker in hoeverre deze maatregelen daarom een grote versterking van de impact van het beleid bieden. Daarnaast is de directie voor het uiteindelijke implementeren van deze maatregelen afhankelijk van politieke ontwikkelingen. Tot slot geldt ook voor hardere beleidsmaatregelen dat zij tot een maatschappelijke backlash zouden kunnen leiden, omdat deze typisch een grotere invloed van de overheid in het leven van burgers vormen.

Scenario 3: Uitbreiden van het beleid
Naast het versterken van het emancipatiebeleid voor specifieke deelgroepen, is het ook een mogelijkheid om het beleid qua doelgroepen te verbreden. Bijvoorbeeld door vanuit het emancipatiebeleid een bijdrage te leveren aan de versterking van infrastructuur voor gelijke behandeling op grond van ras, etniciteit of handicap. Deze is veelal gebaseerd in vergelijkbare (zo niet dezelfde) wetgeving en een institutionele verbinding tussen het emancipatiebeleid op geslacht, gender en LHBTIQ+ en ander gelijke behandelingsbeleid is inhoudelijk goed te volgen.

De vergroting in het budget zal onvoldoende zijn om deze infrastructuur volledig op te nemen. De verandering in dit scenario bestaat dan ook voornamelijk uit het versterken van structurele verbinding tussen het bestaande emancipatiebeleid – dat al lange tijd bestaat en daarmee sterker verankerd is – en andere domeinen. Daarmee zouden de geleerde lessen uit de afgelopen decennia emancipatiebeleid gebruikt kunnen worden door maatschappelijke organisaties of andere departementen.

Kanttekeningen
Aan dit scenario zien we verschillende haken en ogen die het een weinig aantrekkelijk scenario maken. De formele opdracht voor de directie Emancipatie zoals in artikel 25 van de begroting van het ministerie van OCW opgenomen, is beperkt tot geslacht en seksuele oriëntatie. Verbreding

vraagt dus een aanpassing van de opdracht die binnen artikel 25 valt. Daarnaast is op verschillende plaatsen binnen de rijksoverheid een aparte structuur of institutie ingericht met deze aandachtsgebieden. Het lijkt logisch om deze in stand te houden. Aanvullend daarbij is de overweging dat juist de specifieke expertise van de directie Emancipatie op het gebied van gender en seksualiteit gewaardeerd wordt door interdepartementale collega's. Een risico in het opnemen van nieuwe doelgroepen en het beheren van de infrastructuur hiervoor is het verwateren van deze expertise. Tegelijkertijd is meermaals in dit onderzoek de vraag opgekomen in hoeverre de verspreiding van gelijke behandelingsinfrastructuur door de rijksoverheid heen wenselijk is. We vinden het daarom belangrijk om dit scenario wel te expliciteren.

/ 8 Conclusies, aanbevelingen en beleidsopties

In dit hoofdstuk beantwoorden we de hoofdvragen die ten grondslag liggen aan deze periodieke rapportage van het emancipatiebeleid van de DE (directie Emancipatie) over de periode 2018–2025. Deze evaluatie heeft twee voornaamste doelen. Het eerste doel van dit onderzoek is om conclusies te trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en op deze wijze bezien of de inzet van publieke middelen te verantwoorden is. Het tweede doel is expliciet om te leren van de evaluatie: op welke wijze kan DE haar effectiviteit nog verder versterken?

We beantwoorden in dit onderzoek vier onderzoeksvragen:

1. Wat is de beleidstheorie van het gevoerde emancipatiebeleid in de periode 2018–2025?
2. Wat is de doeltreffendheid van het emancipatiebeleid, en wat verklaart deze?
3. Wat is de doelmatigheid van het emancipatiebeleid, en wat verklaart deze?
4. Hoe kunnen de gestelde doelen, doeltreffendheid en doelmatigheid van het emancipatiebeleid worden verbeterd?

De eerste onderzoeksvraag – *Wat is de beleidstheorie van het gevoerde emancipatiebeleid in de periode 2018–2025?* – hebben we beantwoord in hoofdstuk 4, waar we een reconstructie van de beleidstheorie hebben opgesteld. In dit hoofdstuk richten we ons op de beantwoording van vraag 2 t/m 4. In de conclusies en aanbevelingen nemen we enkele reflecties mee over de opzet en werking van de beleidstheorie.

De conclusies baseren we op een onderzoek waarvan het syntheseonderzoek van bestaande onderzoeken, aangevuld met een scan van aanvullende wetenschappelijke literatuur de primaire basis vormt. Dit hebben we aangevuld met interviews met DE en inhoudelijk experts, een trendanalyse van maatschappelijke ontwikkelingen en een reconstructie van de kosten van de uitgaven van de directie.

8.1 Voorafgaand

Voordat we de conclusies en aanbevelingen beschrijven, geven we drie overwegingen mee die van belang zijn voor het interpreteren van de conclusies en aanbevelingen. Ten eerste over wat emancipatie is en de rol van de overheid. Ten tweede over de kenmerken van het emancipatiebeleid en welke keuzes daarin gemaakt zijn. Ten derde over de ontwikkelingen in de maatschappij gedurende de evaluatieperiode.

Emancipatie is een maatschappelijke beweging

Emancipatie is het streven naar een samenleving waarin iedereen gelijke kansen heeft om volwaardig mee te doen, ongeacht diens gender, sekse of seksuele oriëntatie. Het emancipatiebeleid richt zich op het wegnemen van belemmeringen en het bestrijden van achterstelling en discriminatie, zowel in formele zin (gelijke rechten) als in de praktijk – op school, op het werk, in de zorg of de publieke ruimte.

De overheid speelt een belangrijke rol door kaders te stellen, te investeren en structurele ongelijkheid tegen te gaan. Maar emancipatie is nadrukkelijk geen overheidstaak alleen. Het is een maatschappelijke beweging, gedragen door burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. Veranderingen waaraan het beleid een bijdrage wil leveren, kunnen niet alleen door de overheid bewerkstelligd worden. Het karakter van het emancipatiebeleid is, zoals de DE het zelf noemt, *voorwaardenscheppend:* de overheid zet in op het bieden van de beste voorwaarden zodat eenieder op gelijke wijze deel kan nemen aan de maatschappij.

Emancipatiebeleid onderscheidt zich door een aantal bijzondere kenmerken

Het emancipatiebeleid kent specifieke kenmerken, die tot uiting komen in onder andere de gestelde doelen, de gebruikte instrumenten en de manier waarop het beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd. Hieronder geven we enkele specifieke kenmerken van het beleid weer, die van belang zijn om de bevindingen van deze evaluatie te kunnen duiden en waarderen.

- **Langetermijndoelstellingen**. Het emancipatiebeleid is gericht op structurele maatschappelijke verandering. De doelen zijn vaak abstract en normatief van aard, zoals "gelijke kansen voor iedereen" of "gelijke behandeling ongeacht gender of achtergrond". In veel gevallen betreft het normveranderingen die zich over generaties voltrekken, zoals het doorbreken van genderrollen of het normaliseren van seksuele en/of genderdiversiteit. Dit maakt dat het beleid om langetermijnvisie, consistentie en uithoudingsvermogen vraagt.

- **Indirecte beïnvloeding**. Anders dan beleid dat inzet op directe gedragsverandering of systeemaanpassingen, is ervoor gekozen om het emancipatiebeleid grotendeels via indirecte beïnvloeding te laten plaatsvinden. Denk aan bewustwording, inzetten op normverschuiving en het versterken van sociale netwerken. Gegeven deze insteek, is het succes van dit beleid is dus mede afhankelijk van maatschappelijke respons, culturele context en de bereidheid van verschillende actoren om de gewenste verandering mede vorm te geven.

- **Samenwerking met maatschappelijke partners**. Emancipatie is een maatschappelijke beweging waar de overheid een belangrijke rol in heeft, maar in het realiseren ervan afhankelijk is van maatschappelijke partners. Effectieve uitvoering van emancipatiebeleid vereist daarom samenwerking met maatschappelijke organisaties, andere overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Beleid wordt in het emancipatieveld vaak in co-creatie ontwikkeld of uitgevoerd. In de praktijk betekent dit dat DE veelvuldig samenwerkt met maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en andere overheden. Uit ons onderzoek blijkt dat deze samenwerkingsvormen doorgaans gestoeld zijn op vertrouwen, gedeelde waarden en een zekere mate van autonomie voor uitvoerende partners. Tegelijkertijd signaleren we dat deze vorm van samenwerking beleidsmatig bepaalde eisen stelt: voor effectieve co-creatie is het van belang dat DE haar rol als regisseur en verbinder actief en expliciet vormgeeft.

- **'Zachte' beleidsinstrumenten**. In de analyse van de beleidstheorie zien we dat DE voornamelijk kies voor meer zachte, niet-dwingende beleidsinstrumenten om invulling te geven aan haar doelstellingen. Denk aan kennisontwikkeling, netwerkvorming, het financieren van allianties en het voeren van beleidsdialogen. Harde en normstellende instrumenten vanuit wetgeving en handhaving worden relatief spaarzaam ingezet. Een voorbeeld waar dit wel is gebeurd is de Wet ingroeiquotum.

- **Beperkte uitvoeringsbevoegdheid**. We zien dat de beleidsdirectie DE van OCW vaak geen directe uitvoerende rol heeft, maar is afhankelijk van andere ministeries of partners voor de

implementatie van maatregelen en/of de inzet van 'hardere' beleidsinstrumenten of het inrichten van voorzieningen die emancipatie bevorderen. Dit beperkt de mogelijkheid tot directe sturing en vereist een goed inzicht in beïnvloedingsmogelijkheden, governance-structuren en incentives.

- **Verbreding van doelgroepen en thematiek**. De beweging van emancipatie is in de afgelopen jaren inhoudelijk en thematisch verbreed, zowel maatschappelijk als in het overheidsbeleid. Waar het beleid zich van oorsprong voornamelijk richtte op de positie van vrouwen, is het later ook verbreed naar de positie van LHBTIQ+-personen. Inmiddels is er ook een roep om een bredere blik vanuit de gedachte van intersectionaliteit, het idee dat mensen te maken kunnen krijgen met meerdere, elkaar versterkende vormen van discriminatie of achterstelling. Daarbij worden ook andere gronden van ongelijke behandeling en achterstelling betrokken, zoals etniciteit, beperking, genderidentiteit en meervoudige discriminatie. Deze verbreding versterkt de maatschappelijke relevantie van het beleid, maar maakt het tegelijkertijd complexer en deels ook politiek gevoeliger als ervaringen en belangen van verschillende groepen worden gewogen. Een verbreding van de scope, leidt er bovendien toe dat met dezelfde middelen meer verschillende doelstellingen nagestreefd moeten worden.

- **Beperkte meetbaarheid.** De effecten van emancipatiebeleid zijn moeilijk te meten. Causale relaties zijn moeilijk vast te stellen, omdat verandering vaak geleidelijk over lange tijd en onder invloed van zeer veel factoren en door betrokkenheid van veel verschillende partijen plaatsvindt. Het is daardoor moeilijk om vast te stellen of een bepaalde maatregel daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de bredere emancipatiestroming. Dit bemoeilijkt verantwoording en evaluatie, en vraagt om een doordachte visie op monitoring van de beleidseffecten en impact.

In de evaluatieperiode veranderde de maatschappelijke kijk op emancipatie

In het kader van dit onderzoek voerden we een trendanalyse uit naar diverse maatschappelijke ontwikkelingen waar het emancipatiebeleid aan raakt. Bijvoorbeeld op het gebied van de bevolkingssamenstelling (vergrijzing, huishoudensgrootte, migratie) of cultuur (opvattingen over gender en seksualiteit, verharding van het maatschappelijk debat). Uit de trendanalyse blijkt dat emancipatie in Nederland nog zeker niet voltooid is. Structurele ongelijkheid bestaat nog steeds: vrouwen verdienen gemiddeld minder dan mannen en zijn ondervertegenwoordigd in hogere functies, ervaren minder veiligheid, en ervaren bijvoorbeeld een lagere kwaliteit van zorg omdat de zorg nog veelal is ingericht op basis van het mannelijk standaardlichaam. LHBTIQ+-personen ervaren significant vaker onveiligheid en discriminatie dan de rest van de bevolking.

Algemene acceptatie van emancipatieprincipes ligt in Nederland hoog en is relatief stabiel gebleven. In de evaluatieperiode zijn er belangrijke stappen gezet in het bieden van voorwaarden voor gelijke behandeling. Tegelijkertijd zien we in de evaluatieperiode signalen van maatschappelijke verharding. Specifieke groepen, zoals transgender en non-binaire personen, ervaren nog steeds (of meer) vijandigheid, dalende acceptatie en vaker publieke tegenreactie. Een kleine maar luide groep critici voert actie tegen bepaalde onderdelen van het beleid, zoals het stimuleren van tijdige voorlichting over seksuele en relationele vorming. Dat lijkt met name in de tweede helft van de evaluatieperiode in ernst en frequentie toe te nemen. Daarmee zien we in de evaluatieperiode een kentering ontstaan: waar in de eerdere jaren veel momentum leek te ontstaan voor het beleid en haar doelen, lijkt in de latere jaren de weerstand gegroeid te zijn.

Een ervaren polarisatie en verhard taalgebruik, draagt bij aan het aanwakkeren van wantrouwen ten opzichte van emancipatiethema's, zowel in politieke debatten als op sociale media en in de publieke opinie. Dat betekent dat sommige emancipatiedoelen die voorheen in het publieke debat als

vanzelfsprekend werden beschouwd, niet langer voor iedereen vanzelfsprekend zijn en steviger betwist kunnen worden in het publieke of politieke debat. Dit betekent ook dat het emancipatiebeleid in de toekomst mogelijk anders wordt vormgegeven dan in de voorgaande jaren.

8.2 Conclusies

Het emancipatiebeleid heeft aannemelijk bijgedragen aan maatschappelijke verandering, maar de doeltreffendheid is beperkt meetbaar en toerekenbaar.
In de evaluatieperiode is op meerdere thema's maatschappelijke vooruitgang zichtbaar die in lijn ligt met de doelstellingen van het emancipatiebeleid. Tegelijkertijd is de emancipatie geen voltooid proces: ongelijkheid, uitsluiting en grensoverschrijdend gedrag blijven voorkomen, en verdere inzet is noodzakelijk om structurele gelijkheid te bereiken.

Maatschappelijke ontwikkelingen zijn in lijn met de gestelde doelen, maar er zijn ook zorgen
Uit de trendanalyse die we voor dit onderzoek hebben uitgevoerd (zie hoofdstuk 2.1), zien we onder meer dat de arbeidsparticipatie van vrouwen is gestegen en dat het aandeel vrouwen in topfuncties toenam. Aan de andere kant zien we dat – mede door het verschil in deeltijdwerken – een significante loonkloof blijft bestaan, waardoor vrouwen kwetsbaarder blijven. Ook is er sprake van een (sterke) oververtegenwoordiging van vrouwen in bepaalde beroepscategorieën, zoals in deeltijdberoepen of in de zorg. Het aandeel meisjes in technische en exacte opleidingen neemt toe, maar meisjes en jongens maken nog steeds sterk verschillende studiekeuzes, wat doorwerkt in arbeidsmarktpositie en inkomensongelijkheid.

Tot slot nam de sociale acceptatie van LHBTIQ+ personen de afgelopen jaren toe, passend in een bestaande trend van groeiende acceptatie. Echter, tegen met name transgender en non-binaire personen ontstond ook veel weerstand en nam acceptatie zelfs af. LHBTIQ+ personen, met name transgender en intersekse personen, ervaren geregeld discriminatie en onveiligheid – in de publieke ruimte en privé. Thema's rondom de acceptatie van LHBTIQ+ers zijn politiek beladen geraakt en dit heeft gevolgen voor deze personen in hun dagelijks leven.

Het emancipatiebeleid kan lastig geëvalueerd worden met traditionele beleidscriteria
De aard van emancipatiebeleid maakt het lastig om doeltreffendheid uitsluitend te beoordelen aan de hand van traditionele beleidscriteria zoals meetbare effecten of een directe relatie tussen inzet en uitkomst. Het beleid richt zich met name op structurele maatschappelijke veranderingen die zich pas op lange termijn en onder invloed van veel factoren en actoren voltrekken – denk aan het doorbreken van genderrollen, het bevorderen van gelijke behandeling of het vergroten van acceptatie van LHBTIQ+ personen. Dit maakt dat we niet eenduidig kunnen aantonen dat de inzet van en bepaalde maatregel met zekerheid leidt tot een bepaald resultaat (en dat er daarmee een causaal verband is tussen inzet en resultaat): er kan altijd een andere oorzaak (ook) bijgedragen hebben aan het ontstaan van de verandering.

Het beleid zet daarnaast vooral in op zachte, voorwaardenscheppende instrumenten zoals agendering, kennisdeling, beleidscoördinatie, voorlichting en financiering van allianties. Dit is passend bij de aard van het beleid, maar betekent ook dat er voor veel onderdelen van het beleid geen systematische effectevaluatie uitgevoerd is. Harde effectmetingen ontbreken dus grotendeels en maatschappelijke veranderingen kunnen niet definitief (of enkel) aan het gevoerde beleid gekoppeld worden.

Het emancipatiebeleid sluit goed aan op bestaande wetenschappelijke inzichten en lijkt doeltreffend
We zien in de wetenschappelijke literatuur belangrijke aanknopingspunten voor de beoordeling van de ingezette beleidsinzet (zie hoofdstuk 5 en bijlage C). Voor vrijwel elk thema blijkt dat de gekozen instrumenten goed aansluiten bij wat bekend is over effectieve beleidsinterventies.

Op basis van deze analyse kan een inhoudelijke inschatting worden gemaakt van de aannemelijke effectiviteit van de gepleegde beleidsinzet. De effectiviteit van het beleid kan niet causaal worden vastgesteld, maar we concluderen dat het aannemelijk is dat het beleid een positieve bijdrage heeft geleverd.

In paragraaf **Conclusies: doeltreffendheid per thema** werken we per thema de doeltreffendheid uit aan de hand van de doelen, inzet en resultaten.

Het bijzondere karakter van emancipatiebeleid vraagt een rijkere kijk op doeltreffendheid
Daarnaast zien we om bovenstaande reden dat het meerwaarde heeft om het perspectief op beleidssucces te verbreden in de context van het emancipatiebeleid. Daartoe maken we in deze evaluatie gebruik van het analysekader van 't Hart en Compton (2019).[185] Dit model maakt het mogelijk om beleidssucces breder te duiden, en doet meer recht aan de gelaagdheid en complexiteit van emancipatievraagstukken. Het onderscheidt vier dimensies van succes:

1. **Programmatisch succes** – de mate waarin het beleid logisch is opgebouwd, consistent wordt uitgevoerd en voorzien is van passende middelen en interventies;
2. **Procedureel succes** – de wijze waarop het beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd, inclusief samenwerking, legitimiteit en bestuurlijke zorgvuldigheid;
3. **Politiek succes** – het draagvlak voor het beleid in politiek en bestuur, en de mate waarin het aansluit bij maatschappelijke waarden;
4. **Duurzaam succes** – de bestendigheid van de bereikte resultaten, en het vermogen van het beleid om mee te bewegen met veranderende omstandigheden.

In paragraaf **Conclusies: dimensies van beleidssucces** geven we per dimensie een beknopte beoordeling van het gevoerde beleid, onderbouwd met bevindingen uit het onderzoek.

8.2.1 Doeltreffendheid per thema

Op basis van de trendanalyse, documentstudie en gesprekken, concluderen we dat er op de verschillende beleidsthema's zichtbare inzet en agendering is geweest. De mate waarin de doeltreffendheid ook daadwerkelijk zichtbaar is, loopt uiteen. Hieronder beschrijven we onze conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van de inzet op zes thema's waar DE zich op richt: veiligheid, arbeid, onderwijs en media, gelijke behandeling, zorg en internationaal beleid en Caribisch Nederland.

Veiligheid

In de evaluatieperiode is het thema veiligheid stevig op de politieke en maatschappelijke agenda gekomen. Hoewel veiligheid al langer een prioritair thema is van de directie DE, zorgde de maatschappelijke aandacht voor sociale (on)veiligheid, mede gevoed door incidenten rondom seksueel grensoverschrijdend gedrag in de media (zoals de #*metoo*-beweging of misstanden bij de *The Voice of*

[185] P. 't Hart & M. Compton (Red.). (2019). *Great policy successes.* Oxford University Press.

Holland) voor momentum voor beleidsontwikkeling. Het thema was dan ook het grootste qua uitgaven, kende een breed scala aan programma's en kende de meeste samenwerkingspartners van alle beleidsthema's. De inzet van de DE op dit vlak is daarmee zichtbaar en goed ingebed en speelde ook actief in op ontwikkelingen die maatschappelijk speelden op dit thema. In de keuzes die DE maakt ten aanzien van dit thema valt op dat er voornamelijk 'zachte' beleidsinstrumenten worden gekozen, met uitzondering van enkele acties zoals bijdrage aan de juridische aanpassing artikel 1 Grondwet.

Een deel van de activiteiten van DE – zoals Veilige Steden en Regenboogsteden – binnen dit thema zijn de afgelopen jaren geëvalueerd en lijken doeltreffend te zijn. Tegelijk zien we ook dat de effecten met oog op de maatschappelijke impact moeilijk te duiden zijn. Zo is er sprake van meer meldingen van geweld en discriminatie tegen vrouwen en LHBTIQ+-personen, maar het blijft onduidelijk of dit een werkelijke toename van incidenten betreft, of een gevolg is van hogere meldingsbereidheid en grotere maatschappelijke zichtbaarheid. Dat maakt het lastiger te bepalen of de beweging de gewenste kant opgaat of niet.

Voor het overige beleid op het thema veiligheid is doeltreffendheid van het beleid aannemelijk. De beleidsinzet sluit inhoudelijk aan bij wetenschappelijke inzichten over effectieve preventie en aanpak van gendergerelateerd geweld. Doordat het beleid verschillende niveaus bestrijkt (normverandering, meldstructuren, slachtofferondersteuning), wordt de inzet als kansrijk beschouwd.

Concluderend
Het thema veiligheid stond hoog op de agenda tijdens de evaluatieperiode, zowel maatschappelijk als beleidsmatig. We concluderen dat het thema stevig is ingebed binnen de directie en er voornamelijk 'zachte' beleidsinstrumenten worden ingezet. Hoewel er geen compleet beeld is van de doeltreffendheid van alle instrumenten, is een deel van de maatregelen wel als doeltreffend beoordeeld. Aanvullend sluit het beleid aan bij wetenschappelijke inzichten. De doeltreffendheid van het beleid op veiligheid is aannemelijk, gezien de aansluiting op goed onderbouwde werkingsprincipes, al blijft structurele effectmeting schaars.

Arbeid

Het thema arbeid is in de evaluatieperiode consistent en inhoudelijk stevig gepositioneerd binnen het emancipatiebeleid. De doelen – zoals het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen, het bevorderen van financiële zelfstandigheid en het verbeteren van de doorstroom naar topfuncties – zijn langjarig en helder geformuleerd, en zijn gedurende de beleidsperiode grotendeels overeind gebleven. Daarmee zien we een stabiele inzet op dit thema, met duidelijke beleidslijnen, programmastructuren en een herkenbare focus op gendergelijkheid.

Kijkend naar de maatschappelijke ontwikkeling, zien we dat deze grotendeels in lijn is met de gestelde beleidsdoelen. Vrouwen nemen in toenemende mate deel aan de arbeidsmarkt, economische zelfstandigheid is gegroeid en het aandeel vrouwen in topfuncties is significant toegenomen, mede dankzij de Wet ingroeiquotum. Hier zien we dat de keuze voor een 'harder' beleidsinstrument een positief effect lijkt te hebben.

Er blijven echter structurele belemmeringen bestaan, met name rond de ongelijke verdeling van werk- en zorgtaken binnen huishoudens. De impact van het moederschap op de arbeidsdeelname en inkomenspositie van vrouwen blijft groot, culturele normen en economische prikkels belemmeren een gelijkwaardige verdeling hierin. We zien dat DE hier nog beperkter inzet op 'hardere' instrumenten – eventueel via andere departementen – en leunt het beleid nog meer op zachtere maatregelen

zoals bewustwording, kennisopbouw en netwerkvorming. Hierdoor blijft de stap van beleidsactiviteit naar structurele maatschappelijke verandering groot.

Inhoudelijk valt op dat het beleid rondom het thema arbeid voornamelijk gericht blijft op gender, terwijl de positie van LHBTIQ+-personen op de arbeidsmarkt in mindere mate zichtbaar is in doelstellingen en beleidsinstrumenten. Recente stappen in onderzoek en kennisopbouw tonen namelijk dat er ook drempels bestaan voor bijvoorbeeld transgender mensen. Op dit moment is daar nog beperkter aandacht voor in het beleid van DE.

De wetenschappelijke literatuur bevestigt de effectiviteit van de ingezette interventies zoals empowerment en rolmodellen, maar benadrukt ook het belang van structurele randvoorwaarden zoals kinderopvang en arbeidscultuur.

Concluderend
We zien dat het beleid op gebied van arbeid consistent is en stevig is gepositioneerd binnen de directie DE. De maatschappelijke tendens op gebied van bijvoorbeeld arbeidsparticipatie en financiële zelfstandigheid van vrouwen stijgt in lijn met de beoogde doelstellingen van de directie. Tegelijk blijven er meer 'hardnekkige' structurele ongelijkheden bestaan, bijvoorbeeld op gebied van zorgverdeling. De inzet van de directie op deze gebieden kent voornamelijk 'zachte' beleidsinstrumenten, die op zichzelf aansluiten bij wetenschappelijke inzichten. Het is echter beperkt geëxpliciteerd óf en waarom de verwachting is dat deze zachte instrumenten voldoende zijn en/of waar dan nog belemmeringen bestaan of inzet vanuit (interdepartementale of maatschappelijke) partners nodig is. Om harde instrumenten in te kunnen zetten is onder andere samenhang met aanpalende beleidsterreinen en politieke bereidheid nodig. Ten slotte ligt er nog een kans in het verbreden van de inzet op arbeid richting inzet voor LHBTIQ+-personen.

Onderwijs en media

Het onderwijs biedt belangrijke kansen voor het realiseren van gelijke behandeling, acceptatie van verschil en het voorkomen van discriminatie en ook gelijke kansen tussen genders in diverse sectoren. Leerkrachten en scholen spelen een essentiële rol in het normaliseren van diversiteit en het bieden van een veilige leeromgeving. Het is echter ook dat er al veel van het onderwijs als systeem gevraagd wordt, onder andere door personeelstekorten en een veelheid aan maatschappelijke opdrachten. Hierdoor is het niet vanzelfsprekend dat emancipatoire doelen ook daadwerkelijk prioriteit krijgen in beleid en praktijk.

Dat vraagt om bewuste keuzes voor de inzet van DE op dit thema in de wijze waarop ze beweging in gang wil zetten. Hoewel er geen overkoepelende evaluaties beschikbaar zijn van de inzet van DE op dit thema, constateert AEF wel dat DE keuzes over haar inzet bewust maakt door te kiezen voor langetermijndoelstellingen en in te zetten op maatregelen die eerder beoordeeld zijn als doeltreffend. De beleidsinzet op dit thema is met name zichtbaar via projectmatige en programmatische initiatieven, zoals het Nationaal Actieplan voor Diversiteit en Inclusie in het Hoger Onderwijs en Onderzoek, de Week van de Lentekriebels en inzet op sociale veiligheid. Deze initiatieven sluiten inhoudelijk goed aan bij de gestelde tussendoelen in de beleidstheorie, zoals vergroting van bewustzijn, tegengaan van stereotypering en het versterken van inclusieve leeromgevingen. Ook zet ze in op de samenwerking in allianties en gendermainstreaming richting andere departementen, waarmee haar rol effectief invult in een domein waar al veel van wordt gevraagd.

Qua maatschappelijke trends is zichtbaar dat er enige voortgang is in lijn met emancipatiebeleid: meisjes studeren vaker en sneller op hogere niveaus, en traditionele opleidingskeuzes worden iets minder strikt gevolgd dan voorheen. Het gaat echter om veranderingen waarbij veel verschillende factoren een rol spelen en ook over de langeretermijn spelen. Dat maakt het lastig om te bepalen in hoeverre de inzet van DE direct terug te leiden is.

Binnen dit thema ligt de nadruk meer op onderwijs dan op het mediabeleid. De doelen rond evenwichtige representatie van vrouwen en LHBTIQ+-personen in de media zijn wel al langere tijd onderdeel van het emancipatiebeleid, maar de inzet hierop lijkt in de praktijk beperkter en minder structureel dan in het onderwijsveld. Er zijn beperkt evaluaties beschikbaar om te bepalen inhoeverre de inzet van DE doeltreffend is. Ook hier speelt dat het om langetermijndoelstellingen gaat, wat een gedegen afweging vraagt om in het monitoren van de doeltreffendheid van DE.

De inzet op rolmodellen, stereotypebewustzijn en inclusieve beeldvorming sluit aan bij bewezen strategieën. Tegelijkertijd is sprake van kleinschalige, projectmatige toepassing.

Concluderend
De inzet op dit thema kent voornamelijk een sterke inzet op het onderwijsdeel. We zien dat de maatschappelijke beweging enigszins zichtbaar is, maar ook dat het niet makkelijk is om in te zetten op bijdragen aan emancipatie via het onderwijs, ook door de vele thema's die daar al aandacht vergen. De inzet op deze thema's is voornamelijk via 'zachte' beleidsinstrumenten en diverse projecten en programma's. De beleidsinzet is in lijn met werkzame mechanismen, maar door de beperkte schaalgrootte is de doeltreffendheid op systeemniveau moeilijk vast te stellen.

Zorg

Binnen het thema zorg richt DE zich zowel op vrouwspecifieke en gendersensitive zorg. De rol die DE hierin neemt, ook beschreven in de tussendoelen die DE stelt, is voor een groot deel gericht op kennisontwikkeling en bewustwording, zoals het realiseren van beter inzicht in de relevantie van gender- en sekseverschillen in de zorg of meer kennis bij zorgverleners over intersekse zorgverlening. De activiteiten die DE hierop inzet passen hierbij, zoals de inzet via allianties, onderzoek en campagnes. Enkele doelen zijn gericht op meer structurele aanpassingen in het zorgsysteem, zoals het toegankelijker maken of gelijkwaardiger maken van de zorg. De invloed van DE hierop is minder direct en ook minder goed zichtbaar, maar loopt bijvoorbeeld via gendermainstreaming en ambtelijke samenwerking.

Het beleid richt zich vooral op bewustwording van genderrollen in de zorg en gezondheid. Dit sluit aan bij inzichten uit de literatuur, maar structurele verandering in opleidingen en instellingen blijft onduidelijk. De samenwerking in allianties op dit thema is grotendeels positief en er is via onderzoeken bijgedragen aan inzicht en kennisontwikkeling. De mate waarin er een versterking op bewustwording heeft plaatsgevonden is echter niet onderzocht. De doelmatigheid van de rol die DE speelt in de beïnvloeding van wetgeving en beleid van andere departementen en daarmee op de 'hardere' doelstellingen van DE, is moeilijk vast te stellen. Ook gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen is dit moeilijk te bepalen, zeker omdat er veel externe factoren een rol spelen in de discussie over de zorg (o.a. op gebied van toegankelijkheid van verschillende groepen, vergrijzing, betaalbaarheid etc.). Wel kreeg een deel van de thematiek, zoals vrouwspecifieke geneeskunde, gendersensitieve zorg en transgenderzorg, in de evaluatieperiode meer maatschappelijke en politieke aandacht. Activiteiten van de directie speelden hierin mede een aanjagende rol. Door responsief op te treden op signalen

uit de praktijk en door samen te werken aan kennisontwikkeling of campagnes (o.a. via allianties), is er in een complex debat ook ruimte gemaakt voor emancipatiethematiek.

Concluderend
Rondom het thema zorg neemt DE kiest DE een strategie die vooral is gericht op bewustwording, kennisontwikkeling en agendering op gebied van gendersensitieve en vrouwspecifieke zorg. De activiteiten die ze onderneemt, zij daarin passend. Ook weet DE responsief op te treden in thema's die opkomen in het publiek debat en draagt ze bij aan het aanjagen van het publiek debat op emancipatiethema's. De beleidsinzet is daarmee inhoudelijk goed onderbouwd, maar de doorwerking in zorgstructuren is vooralsnog beperkt aantoonbaar. Dit speelt sterk bij doelen die DE stelt die gaan over meer structurele wijzigingen in het zorgsysteem, zoals het verkleinen van wachtlijsten of toegankelijkere zorg voor bepaalde groepen, omdat hier veel externe factoren spelen, de effecten gaan over een langeretermijn en minder direct zijn.

Gelijke behandeling

Het thema gelijke behandeling focust in sterke mate op het realiseren van juridische en beleidsmatige verankering van gelijkheid van vrouwen en LHBTIQ+-personen. Doelen gaan over versterking van rechtsbescherming, het bestrijden van discriminatie en het bevorderen van integraal emancipatiebeleid over beleidsterreinen heen. De beleidstheorie is in dit domein relatief smal van opzet, met een beperkt aantal tussendoelen.

De activiteiten van DE zijn meer dan bij andere thema's gericht op het realiseren van wetswijzigingen en beleidsvernieuwingen breed binnen het Rijk en daarom ook op interdepartementale samenwerking. Dit is een gerichte en expliciete keuze van DE, passend bij het streven naar juridische en beleidsmatige verankering van gelijkheid.

Ook zet DE in op bewustwording en kennisdeling op gebied van gelijke behandeling. Hierbij valt op dat DE responsief is geweest op maatschappelijke signalen gedurende de evaluatieperiode op het thema van gelijke behandeling, onder meer door expliciete aandacht voor subgroepen binnen de LHBTIQ+-gemeenschap en het stimuleren van kennisdeling rond intersectionaliteit.

De inzet op gelijke behandeling is juridisch solide en inhoudelijk passend, volgt uit onze literatuurscan. Wetgevingstrajecten zijn langdurig en afhankelijk van een veel (f)actoren, inclusief politieke wil. Uitkomsten zijn pas op langere termijn zichtbaar en is het beperkt mogelijk om de doeltreffendheid van de directie DE te isoleren in de totstandkoming van het beleid. Bovendien zijn maatschappelijke effecten pas op langere termijn zichtbaar. Andere departementen uitten zich positief over de rol die DE speelt in dit geheel. Maatschappelijk gezien is de publieke opinie op emancipatiethema's relatief stabiel en positief gebleven gedurende de evaluatieperiode. Tegelijk is de laatste jaren ook enige verandering geweest in het publieke debat, bijvoorbeeld op gebied van een verharding van taalgebruik en een debat dat meer gepolariseerd lijkt. Ook is er ten opzichte van sommige groepen (zoals biseksuele personen) nog een minder positieve reactie en is er voor sommige groepen (zoals transpersonen) of situaties (zoals zichtbaarheid van LHBTIQ+-personen) ook een daling zichtbaar in de acceptatiegraad.

Nederland beschikt over stevige juridische kaders. De literatuur benadrukt echter dat bekendheid, toegang en naleving bepalend zijn voor effect.

Concluderend
De wijze waarop DE inzet op het thema gelijke behandeling richt zich vooral op *juridische* en *beleidsmatige* verankering van gelijkheid. De keuze voor activiteiten om dit te realiseren is inhoudelijk solide en in lijn met internationale standaarden. Er wordt met name ingezet op interdepartementale samenwerking om gelijke behandeling in wetten en beleid te realiseren. DE toont zich in haar inzet responsief op maatschappelijke signalen. Maatschappelijk gezien zijn de trends op gebied van gelijke behandeling deels stabiel, maar niet ten opzichte van alle groepen en situaties door alle bevolkingsgroepen. De inzet van DE richt zich echter beperkter op deze acceptatie en meer op de *juridische en beleidsmatige* borging en bovendien is het lastig om deze maatschappelijke effecten aan de inzet van DE te koppelen. Er is weinig zicht op de werking in de praktijk, waardoor het lastig is om de doeltreffendheid van het beleid goed te beoordelen.

Internationaal beleid en Caribisch Nederland

Het laatste thema is relatief het kleinste thema, gelet op inzet en middelen van DE, en valt uiteen in twee onderdelen: internationaal en Caribisch Nederland. Voor het internationale onderdeel, richt DE zich op verschillende internationale niveaus: het behoud en versterking van afspraken in diverse internationale samenwerkingsverbanden (EU, Rve en VN) en het bevorderen van gelijkheid in EU-lidstaten. Hierin neemt DE vooral een rol in het aanjagen hierop *binnen* het Rijk, voornamelijk door op te trekken met andere departementen en in relevante netwerken om aandacht te vragen voor het implementeren, bevorderen en beschermen van relevante afspraken en door relevante NGO's te ondersteunen. Ook hier speelt dat het lastig is te beoordelen hoe effectief DE hierin is, de effecten zijn niet altijd direct zichtbaar en van een veelheid van factoren afhankelijk.

Het beleid gericht op Caribisch Nederland is nog relatief jong en nog in opbouw. Tijdens de evaluatieperiode is er een omslag gemaakt van meer tijdelijke, projectmatige inzet, naar een meer structurele inzet in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Deze keuze is gemaakt omdat bleek dat kortdurende projecten weinig resultaten behaalden en de resultaten vaak niet duurzaam waren. De nieuwe werkwijze is op het moment echter nog een zeer klein onderdeel van de activiteiten en nog opbouw. Dat maakt het lastig om op dit moment de doeltreffendheid te beoordelen.

De gekozen strategieën – normatieve beïnvloeding, steun aan mensenrechtenverdedigers – worden in de literatuur echter wel als effectief beschouwd. De contextafhankelijkheid en het indirecte karakter maken effecttoerekening echter lastig.

Concluderend
Dit thema is relatief beperkt van in inzet en middelen van DE, maar bevat grote ambities. Dat maakt dat DE scherpe keuzes dient te maken in waar zij op inzet. Op dit moment omvat deze rol op het onderdeel internationaal voornamelijk als aanjager binnen het Rijk en internationale netwerken. Het is echter lastig te bepalen in welke mate dit doeltreffend en doelmatig is, vanwege de aard van de doelstellingen en type activiteiten. Voor Caribisch Nederland heeft DE een heldere nieuwe keuze gemaakt in de wijze waarop zij haar beleid vormgeeft. De beleidsinzet is goed afgestemd op internationaal effectieve praktijken, maar de doeltreffendheid blijft moeilijk eenduidig vast te stellen, mede vanwege de kleinschaligheid.

8.2.2 Conclusies: dimensies van beleidssucces

Programmatisch succes

Programmatisch succes: *de mate waarin het beleid logisch is opgebouwd, consistent wordt uitgevoerd en voorzien is van passende middelen en interventies.*

Illustratie programmatisch succes
Een duidelijk voorbeeld van programmatisch succes is de inzet op meerjarige allianties met maatschappelijke organisaties. In plaats van losse subsidies kiest DE voor langdurige samenwerkingen rond thema's als veiligheid, arbeid en zorg. Dit zorgt voor meer continuïteit, betere afstemming en efficiënter gebruik van middelen. De allianties dragen bij aan een sterker netwerk van organisaties die samen werken aan concrete emancipatie-doelen. DE stuurt op de grote lijnen en geeft de partners een zekere mate van ruimte voor eigen invulling. Deze aanpak sluit goed aan bij het karakter van emancipatiebeleid, dat gericht is op maatschappelijke verandering via samenwerking en kennisdeling. Deze inzet is goed doordacht en onderbouwd, en past bij de beoogde doelstelling. Daarmee voldoet deze maatregel aan kenmerken van programmatisch proces. Het programmatische succes zou nog versterkt kunnen worden de inzet van allianties nog meer te borgen in de beleidstheorie.

Stevige, ambitieuze visie, met inzet van voornamelijk 'zachte' instrumenten
Het emancipatiebeleid gaat uit van een normatieve, langetermijnvisie. We zien echter een spanningsveld tussen de grote ambities van het emancipatiebeleid en de instrumenten die worden ingezet om die te bereiken. Het beleid wil bijdragen aan blijvende veranderingen in normen en machtsverhoudingen, maar is daarbij grotendeels afhankelijk van indirecte, zachte instrumenten zoals kennisbevordering of het creëren van bewustzijn. Om goed te kunnen beoordelen of deze aanpak werkt, moeten de doelen en verwachte effecten duidelijk en consistent worden geformuleerd en ook een expliciete afweging worden gemaakt over waaróm dit type instrumenten worden ingezet. Deze keuze wordt nu weinig expliciet en consistent geformuleerd.

De reconstructie van de beleidstheorie laat zien dat maatschappelijke ambities – zoals het terugdringen van de loonkloof of het bestrijden van discriminatie – regelmatig als beleidsdoel worden gehanteerd. Deze zijn legitiem, maar breed, abstract en grotendeels afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen buiten directe overheidsinvloed. In hoeverre en op welke manier DE daaraan wil bijdragen, blijft vaak impliciet. Er ontbreekt een tussenniveau van realistische en afrekenbare doelstellingen die passen bij de rol en mogelijkheden van DE. Als hardere instrumenten – zoals wetgeving of handhaving – niet wenselijk of (politiek) haalbaar zijn, is het des te belangrijker om expliciet te maken waarom en hoe de 'zachtere' beleidsinstrumenten als kennisontwikkeling of het stimuleren van maatschappelijk middenveld daadwerkelijk bijdragen aan de beoogde doelen. Het is nu moeilijk te beoordelen of het een gegronde afweging is om niet op 'hardere' instrumenten in te zetten.

DE hanteert een beredeneerde inzet van instrumenten, maar legt weinig expliciet vast
Het beleid van de DE wordt uitgevoerd met een mix van instrumenten zoals subsidieregelingen, meerjarige allianties, kennisontwikkeling, beleidsdialogen en publieke agendering. De keuzes daarin zijn doorgaans beredeneerd: de DE weet goed welke actoren versterkt moeten worden, waar bewustwording nodig is, en welke netwerken of thema's beleidsaandacht vragen. Die afwegingen zijn echter niet altijd expliciet terug te vinden in beleidsdocumenten en niet altijd expliciet terug te voeren op

onderliggende beleidsdoelen. Een systematische onderbouwing van de inzet, verwachte werking van instrumenten en samenhang tussen de instrumenten ontbreekt veelal.

Monitoring en evaluatie kunnen beter aansluiten op de aard van het beleid

Een onderdeel van programmatisch succes is het vermogen om doelen, interventies en voortgang systematisch te volgen. Op onderdelen is dat vermogen aanwezig. Zo vormen de allianties het grootste deel van de financiële inzet en worden deze extern geëvalueerd. Ook zijn er diverse thematische studies en beleidsdoorlichtingen uitgevoerd.

Tegelijkertijd sluit de huidige inzet van monitoring en evaluatie nog onvoldoende aan op de aard van het emancipatiebeleid. Bij veel doelen – zoals het bevorderen van acceptatie of het doorbreken van gendernormen – is het lastig om effecten achteraf eenduidig vast te stellen. Toch wordt er weinig onderscheid gemaakt tussen wat zich leent voor ex post evaluatie en wat beter ex ante getoetst kan worden op basis van aannemelijkheid. De onderliggende aannames over de werking van beleid blijven vaak impliciet, waardoor het lastig is om helder te krijgen welke bijdrage van beleid verwacht mag worden – en hoe die beoordeeld moet worden.

Sterke allianties en een herkenbare aanjagende rol van DE

We zien ook duidelijke programmatische successen. Zo maakt DE een expliciete keuze om haar doelen ook via het aanjagen en stimuleren van de domeinen van andere departementen te doen. Gezien de brede, maatschappelijke doelen die DE nastreeft, is dit een logische keuze. Ook worden de meerjarige allianties overwegend positief beoordeeld. Ze zorgen voor meer continuïteit, samenwerking en maatschappelijke impact, en vormen een duidelijke verbetering ten opzichte van eerdere, versnipperde subsidieregelingen. Ook is dit een navolgbare keuze vanuit de maatschappelijke beweging die DE beoogt en de rol die maatschappelijke organisaties daarin spelen. Wel zoeken sommige allianties nog naar aansluiting op de overkoepelende beleidsdoelen – wat samenhangt met de eerder genoemde behoefte aan explicitering van de beleidslogica.

Concluderend

De opbouw van het beleid van DE is overwegend doordacht en doelgericht, maar blijft wel vaak impliciet in onderbouwing en doelformulering. De kloof tussen brede maatschappelijke ambities en concrete, hanteerbare beleidsdoelen bemoeilijkt sturing, verantwoording en monitoring. De ingezette instrumenten lijken grotendeels passend, maar vragen om meer explicitering van onderliggende keuzes en veronderstellingen. De aard van de doelstellingen vraagt dat explicieter nagedacht wordt over de wijze waarop 'succes' van het beleid wordt gemeten. Goede voorbeelden vanuit de evaluatieperiode ten aanzien van programmatisch succes zijn de versterking van de maatschappelijke allianties en de inhoudelijke rol van DE binnen het rijksbrede beleid.

Procedureel succes

Procedureel succes *– de wijze waarop het beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd, inclusief samenwerking, legitimiteit en bestuurlijke zorgvuldigheid;*

Illustratie maatregel met procedureel succes

Het emancipatiebeleid in het Caribisch deel van het koninkrijk heeft lang bestaan uit individuele projecten. Daarmee ontstond een tijdelijke infrastructuur, die veelal later ook weer verdween. De

directie heeft deze werkwijze herzien en in het opzetten van nieuw emancipatiebeleid gewerkt aan het intensief samenwerken met lokale partners. Dit doet zij in erkenning dat de Caribische delen andere behoeften kunnen hebben en een andere context hebben, en dat beleid hier kan vragen om een andere manier van werken. Door zich flexibel op te stellen en te werken met oog voor de andere beleidscontext werkt de directie aan het procedureel succes van haar beleid.

Een gelijkwaardige en constructieve relatie met het maatschappelijk middenveld
DE onderhoudt sterke samenwerkingsrelaties met maatschappelijke organisaties. De meerjarige allianties, maar ook andere gesubsidieerde partijen, krijgen ruimte om eigen accenten te zetten en initiatieven te ontwikkelen. DE ondersteunt deze partijen actief, zowel financieel als inhoudelijk. Daarmee ontstaat een gelijkwaardige en constructieve relatie, waarin maatschappelijke partijen niet alleen uitvoerders zijn, maar ook ruimte hebben om zelf richting te geven aan hun activiteiten. Ook worden zij actief betrokken bij bijvoorbeeld het opstellen van de emancipatienota's. Juist in een domein wat een maatschappelijke beweging beoogt waar ook maatschappelijke organisaties een belangrijke rol in spelen, is dit een belangrijke werkwijze.

DE heeft een stimulerende rol binnen het Rijk, die nog niet altijd wordt herkend Ook binnen het Rijk heeft DE een duidelijke positie. Als aparte beleidsdirectie is zij herkenbaar gepositioneerd en wordt zij door andere ministeries gewaardeerd om haar inhoudelijke kennis en expertise. In interdepartementale samenwerking speelt DE een aanjagende rol: zij stimuleert andere beleidsdomeinen om emancipatievraagstukken mee te nemen en levert actief bijdragen aan beleidsontwikkeling op terreinen als onderwijs, arbeid en veiligheid. Departementen geven ook aan dat zij een grote meerwaarde zien van het beleggen van deze kennis binnen een aparte beleidsdirectie DE, in plaats van dat elk departement die eigenstandig zou organiseren.

DE streeft naar interdepartementale samenwerking op basis van gedeelde waarden en vertrouwen. Uit gesprekken met de andere departementen blijkt echter dat het niet altijd duidelijk is wat de rol is van DE. DE treedt soms op als beleidsmaker, subsidieverstrekker en soms als sparringpartner – leiden tot onduidelijkheid over verwachtingen en verantwoordelijkheden. Dit vraagt om zorgvuldige afstemming, zeker in netwerken waarin DE tegelijk sturend en faciliterend wil zijn.

Hoewel DE een coördinerende rol heeft op het gebied van emancipatie, beschikt zij over weinig formele sturingsmiddelen richting andere departementen. De effectiviteit van interdepartementale samenwerking is daardoor afhankelijk van bereidheid en betrokkenheid van collega-directies. Die samenwerking verloopt overwegend goed op inhoudelijke thema's, maar mist soms structurele borging. Dit maakt de positie van DE als coördinator krachtig in de praktijk, maar kwetsbaar in formele zin.

Concluderend
Op procedureel vlak is sprake van een solide basis. DE onderhoudt sterke relaties met maatschappelijke organisaties en weet partners inhoudelijk en financieel te ondersteunen. Binnen de rijksoverheid is DE zichtbaar en invloedrijk als aanjager en inhoudelijk expert. De samenwerking is gebaseerd op vertrouwen en gedeelde waarden, maar kent deels ook spanningen rondom rolverdeling. Interdepartementale coördinatie functioneert grotendeels informeel en is afhankelijk van bereidheid van andere ministeries, wat de procedurele slagkracht van DE in formele zin begrenst.

Politiek succes

Politiek succes *– het draagvlak voor het beleid in politiek en bestuur, en de mate waarin het aansluit bij maatschappelijke waarden;*

Illustratie van maatregel met politiek succes
Een concreet voorbeeld van politiek succes binnen het emancipatiebeleid is de totstandkoming van de **Wet ingroeiquotum en streefcijfers**, waarmee het aandeel vrouwen in de top van het bedrijfsleven is vergroot. Deze wet verplicht beursgenoteerde bedrijven tot een evenwichtige man-vrouwverdeling in de raad van commissarissen en stelt een streefcijfer. Dit beleidsinitiatief werd politiek gesteund, ondanks de gevoeligheid van quota- maatregelen in het politieke debat. De wet markeert een duidelijke overgang van 'zachte' naar 'hardere' beleidsinstrumenten via wetgeving met een duidelijk normstellende werking, en illustreert hoe het lukte om strategisch en op het juiste moment politiek draagvlak te realiseren. DE speelde een aanjagende rol in het agenderen van het probleem, het opbouwen van kennis over de loonkloof en ondervertegenwoordiging, en het creëren van maatschappelijk en politiek draagvlak.

Er blijft brede steun voor emancipatiebeleid, maar dat is niet vanzelfsprekend

Het emancipatiebeleid van DE sluit thematisch goed aan bij maatschappelijke waarden en urgente sociale kwesties. Onderwerpen zoals seksuele integriteit, gendergelijkheid, non-discriminatie en gelijke kansen blijven prominent in het publieke debat en worden herhaaldelijk herkend als relevant, evenals het feit dat de overheid hier een rol in heeft te vervullen. De analyse laat ook zien dat emancipatie als beleidsdomein overwegend op brede politieke steun kan rekenen, ongeacht kabinetssamenstelling.

We zien echter ook dat dit niet vanzelfsprekend is. Thema's als genderdiversiteit, seksuele voorlichting en transgenderzorg hebben in recente jaren aan politieke en maatschappelijke spanning gewonnen, waarbij ze vaker onderwerp zijn van debat, weerstand en soms desinformatie. De normatieve aard van het beleid – met nadruk op culturele en maatschappelijke verandering – maakt het gevoelig voor uiteenlopende politieke interpretaties. DE is zich hiervan bewust en staat voor de komende periode voor de uitdaging om zich hierin stevig te blijven positioneren.

DE zoekt naar balans tussen wendbaarheid en koersvastheid

DE slaagt erin emancipatie als beleidsthema op de politieke en ambtelijke agenda te houden. De afgelopen periode heeft ze op meerdere momenten flexibel in weten te spelen op actuele ontwikkelingen, zoals op het gebied van veiligheid en de diverse schandalen die hier speelden (zoals de #metoo-beweging) of juist door het verder ontwikkelen op gebied van intersectionaliteit.

DE heeft te maken met een spanning tussen koersvastheid en adaptiviteit. In haar positionering zoekt de directie naar een balans tussen het volgen van maatschappelijke dynamiek, politieke wensen en het vasthouden aan de langetermijn beleidsdoelen.

Dit komt nadrukkelijk naar voren op de momenten van een kabinetswissel. In de evaluatieperiode heeft DE te maken gehad met verschillende kabinetten met verschillende ambities en nuances op gebied van emancipatiebeleid. DE heeft hier invulling aan weten te geven en gezorgd voor actuele inbedding door de koers vast te leggen in de emancipatienota's, voortbouwend op de eerder gekozen richting. Hierin bemerken we in grote lijnen continuïteit maar zien we wel telkens een verschuiving in

prioriteit en de toevoeging van nieuwe thema's die voor de bewindspersoon belangrijk zijn. Wanneer een nieuw kabinet een zeer andere koers vaart dan een eerder kabinet, kan dat ten koste gaan van de continuïteit en langetermijnbeleid. Structurele doelen en programmatische lijnen worden daardoor niet altijd doorgezet over kabinetsperiodes heen. Dit komt ook terug in de doelmatigheidsanalyse, die laat zien dat de inzet van financiële middelen door de jaren heen fluctueert. Juist in deze dynamiek is het van belang dat keuzes expliciet worden gemaakt en ingebed worden in een samenhangende beleidsstrategie, zeker in een terrein dat gericht is op een langetermijn beweging over generaties heen.

Concluderend
De evaluatie toont dat DE in staat is om emancipatie structureel op de beleidsagenda te houden en kan rekenen op politiek en maatschappelijk draagvlak. Ze weet responsief in te spelen op actuele ontwikkelingen in de samenleving. Toch is het politieke succes niet vanzelfsprekend. De sterk normatieve aard van het beleid maakt het gevoelig voor politieke schommelingen en maatschappelijke weerstand. Dit onderstreept het belang van een duidelijke, overkoepelende, geëxpliciteerde beleidsvisie die koersvastheid combineert met responsiviteit – als voorwaarde voor het behouden van politieke en maatschappelijke legitimiteit.

Duurzaam succes

Duurzaam succes *– de bestendigheid van de bereikte resultaten, en het vermogen van het beleid om mee te bewegen met veranderende omstandigheden.*

Illustratie van inzet met duurzaam succes
De verankering van rechten en vrijheden in de Nederlandse wet- en regelgeving is een belangrijke manier om deze te borgen. De directie heeft via interdepartementale samenwerking bijgedragen aan het opnemen van nieuwe gronden in de Algemene wet gelijke behandeling en het aanpassen van Artikel 1, Grondwet. Daarmee is o.a. geëxpliciteerd dat genderidentiteit, genderexpressie, geslachtskenmerken, en biseksualiteit gronden zijn waarop niet gediscrimineerd mag worden. Gezien de bestendigheid van juridische instituties heeft de directie hiermee een duurzame bijdrage geleverd aan het versterken van de rechtspositie van LHBTIQ+ personen, is meer bestendig fluctuaties in politieke en maatschappelijke wensen en levert het een bijdrage aan borging over generaties heen. Dit is een voorbeeld van duurzaam beleidssucces.

Structurele verankering van DE en juridische basis bieden continuïteit
Het emancipatiebeleid is institutioneel verankerd. DE is als afzonderlijke beleidsdirectie herkenbaar gepositioneerd binnen het ministerie van OCW en fungeert al lange tijd als coördinerend en inhoudelijk aanspreekpunt voor emancipatievraagstukken. Daarnaast is het beleid ingebed in internationale en Europese verplichtingen, zoals het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW) en EU-richtlijnen op het gebied van gelijke behandeling. Deze juridische kaders dragen bij aan continuïteit en legitimeren de inzet van de overheid, ook bij wisselende politieke verhoudingen.

Tegelijkertijd is er een beperkte langetermijnkoers en structurele borging
Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat het emancipatiebeleid van koers kan wisselen, met wisselende accenten en beleidsdoelen. Hoewel op het 'impactniveau' de doelen vaak redelijk stabiel zijn, verschuiven onderliggende doelen en inzet op basis van politieke of maatschappelijke wensen. Dit

maakt het beleid wendbaar, maar beperkt deels de mogelijkheid om te werken aan structurele langetermijndoelen en samenhangende beleidsontwikkeling over meerdere jaren.

Samenwerkingen zijn tijdelijk en kwetsbaar, maar de inzet op allianties biedt perspectief
De inzet op emancipatie is voor een belangrijk deel afhankelijk van tijdelijke financiering, zoals projectsubsidies en programma's. Dat bemoeilijkt langetermijnplanning en institutionele inbedding bij uitvoerende partijen. Tegelijkertijd vormt het werken met meerjarige allianties een duidelijke verbetering ten opzichte van eerdere, versnipperde subsidieregelingen. De allianties dragen bij aan samenwerking, continuïteit en maatschappelijke positionering van het beleid. Toch blijft de structurele financiering van deze samenwerking onzeker, wat de duurzaamheid ervan onder druk zet.

Concluderend
Het emancipatiebeleid is institutioneel en juridisch redelijk stevig verankerd, met een herkenbare beleidsdirectie en internationale verplichtingen als basis. Het beleid is bovendien adaptief en heeft met de inzet op meerjarige allianties een stap gezet richting meer structurele samenwerking. Tegelijkertijd ontbreekt structurele borging op het niveau van langetermijnkoers, kennisopbouw en financiering. Daardoor blijft de bestendigheid van resultaten en samenwerking kwetsbaar.

8.2.3 Conclusies: doelmatigheid

Op basis van het syntheseonderzoek en een reconstructie van de uitgaven, hebben we de doelmatigheid van het emancipatiebeleid geanalyseerd. Op basis hiervan concluderen we het volgende over de doelmatigheid van het emancipatiebeleid in de evaluatieperiode.

Bestaande onderzoek geven weinig inzicht in de doelmatigheid van de beleidsmaatregelen
Uit onze analyse blijkt dat de evaluatieonderzoeken en effectstudies naar de beleidsmaatregelen die in deze evaluatie zijn benut voor de beoordeling van de maatregelen, geen uitspraken bevatten over de doelmatigheid. Hierdoor kunnen wij op basis van deze studies geen uitspraken doen over de doelmatigheid van de verschillende maatregelen.

De verhouding tussen kosten en maatschappelijke waarde lijkt niettemin redelijk
De literatuurscan en de reconstructie van de beleidstheorie zien dat de ingezette beleidsinstrumenten – veelal 'zachte' instrumenten zoals bewustwordingscampagnes, kennisontwikkeling en netwerkvorming – goed aansluiten bij de aard van de emancipatievraagstukken en in lijn zijn met wetenschappelijke inzichten. Ook gaat het om een relatief beperkt budget, in vergelijking met de grote maatschappelijke doelen waar DE aan bijdraagt. Hoewel dus niet met zekerheid te zeggen is dat de inzet doelmatig is, is er inhoudelijk wel veel dat wijst op een redelijke verhouding tussen middelen en maatschappelijke meerwaarde. Dit onderstreept het belang van verdere versterking van monitoring en onderbouwing, maar ook van een proportioneel beoordelingskader voor doelmatigheid in dit domein.

De financiële reconstructie duidt op kansen voor meer strategische sturing op doelmatigheid
Naast de synthesestudie heeft AEF een eigen financiële reconstructiegemaakt. Deze onderschrijft het inhoudelijke beeld vanuit onze analyse: het emancipatiebeleid is inhoudelijk rijk en responsief en DE poogt nadrukkelijk om met de inzet van beleidsinstrumenten steeds aan te sluiten bij urgente maatschappelijke vraagstukken. Daarbij spreidt DE haar financiële inzet over verschillende thema's en over zowel brede als specifieke emancipatievraagstukken. In deze spreiding schuilt vanuit het perspectief van doelmatigheid wel een aandachtspunt: de verdeling van uitgaven fluctueert sterk over

de verschillende beleidsthema's, zowel tussen thema's, type activiteiten, als over de jaren heen. Het is echter onduidelijk welke onderliggende redenen leiden tot deze fluctuaties en hoe keuzes in de prioritering zijn gemaakt. Dat maakt het lastig om de doelmatigheid te beoordelen, en om hier systematisch op te sturen.

De keuze voor werken in allianties lijkt wel doelmatig

Een uitzondering op de bovenstaande conclusie dat er weinig onderzoek is gedaan naar de doelmatigheid, is de midtermevaluatie van Ecorys[186] naar de effectiviteit van allianties. Hierin wordt de organisatorische doelmatigheid (samenwerking binnen de allianties en samenwerking met het ministerie van OCW) onderzocht. Ecorys concludeert dat de werking van allianties relatief doelmatig lijkt. De alliantiesubsidies zorgen voor een robuuster maatschappelijk middenveld, doordat verschillende partijen met elkaar samenwerken en zij voor een langere termijn samen projecten ontwikkelen. Deze bundeling van subsidies is een positieve ontwikkeling om een gerichtere, beter gefocuste inzet van uitgaven te realiseren, zeker wanneer allianties worden ingebed in een heldere beleidsstrategie. Bovendien zijn deze maatschappelijke organisaties vaak goed in staat om aan te sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen en doelgroepen, wat de inzet ook een doelmatige keuze maakt. Ecorys benoemt wel als aandachtspunt dat er nog beperkt kwantitatieve impactmetingen beschikbaar zijn – dat maakt dat het deels ook lastig hard te maken is op basis van cijfers hoe doelmatig de allianties daadwerkelijk functioneren. Een ander aandachtspunt is dat de allianties ook veel vragen in inzet van capaciteit van de directie, hoewel dit doelmatiger lijkt dan inzet in de relatie met diverse verschillende organisaties.

Concluderend

Het is beperkt inzichtelijk in hoeverre DE doelmatig werkt. Op basis van de synthesestudie hebben we over de breedte van het emancipatiebeleid weinig conclusies kunnen trekken over de doelmatigheid, vooral omdat er in de onderzochte studies nauwelijks uitspraken over zijn gedaan. Niettemin lijkt de verhouding tussen de kosten en de maatschappelijke waarde redelijk – als is hiervoor geen harde onderbouwing. Ook lijkt DE een goede richting te kiezen met de inzet op allianties. Uit onze analyse blijkt daarnaast dat de financiële inzet van DE sterkt fluctueert over de jaren heen (over thema's en type activiteiten), zonder dat helder is waar deze fluctuatie door komt. Dat belemmert het systematisch sturen op doelmatigheid.

8.3 Aanbevelingen

Het emancipatiebeleid kent een aantal bijzondere kenmerken die van invloed zijn op de manier waarop de effectiviteit ervan onderzocht en versterkt kan worden. Emancipatie is een maatschappelijke beweging met een lange adem. De beleidsinvulling van de overheid is er primair op gericht om voorwaarden te scheppen, initiatieven te ondersteunen en beweging te stimuleren. DE vervult daarbij een coördinerende rol, en is in hoge mate afhankelijk van samenwerking met andere departementen en maatschappelijke partners.

Uit deze evaluatie blijkt dat DE deze rol in de praktijk op een betrokken, samenwerkende en inhoudelijk beredeneerde manier vervult. Tegelijkertijd zijn veel redeneringen en keuzes impliciet gebleven. Daardoor is het lastig om terug te kijken, te evalueren of richting te geven bij nieuwe afwegingen.

[186] Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid - Eindrapport | Rapport | Rijksoverheid.nl

Ook wordt het moeilijker om partners mee te nemen in de samenhang, strategie en bedoeling van het beleid.

Tegen deze achtergrond doen we een aantal aanbevelingen om de beleidspraktijk van DE te versterken. Niet omdat de huidige werkwijze ondoeltreffend is, maar omdat er ruimte is om deze te expliciteren, te verdiepen en toekomstbestendiger te maken. Zo kan DE haar regierol steviger invullen, effectiever leren en beter verantwoorden — ook in een complex en politiek gevoelig beleidsdomein.

Concreet doen we de volgende aanbevelingen, die we daaronder uitwerken:

Aanbevelingen

1. Formuleer en gebruik een levende beleidstheorie als fundament voor sturing, prioritering en samenwerking
2. Bouw een evaluatiehuis voor het emancipatiebeleid, passend bij de aard en complexiteit van het dossier

1. Formuleer en gebruik een levende beleidstheorie als fundament voor sturing, prioritering en samenwerking

Wat blijkt uit de evaluatie?

De evaluatie laat zien dat het emancipatiebeleid een beredeneerde en wetenschappelijk onderbouwde mix van instrumenten inzet om de doelen te bereiken, maar dat de achterliggende keuzes en afwegingen vaak impliciet blijven. Hierdoor is het lastig om te sturen op samenhang, transparantie in instrumentkeuzes, en doelgerichte samenwerking. Bovendien ontbreekt een structurele onderbouwing voor prioritering tussen thema's en doelgroepen. Tegelijkertijd is er een groeiende behoefte aan een gedeeld verhaal: binnen DE, tussen departementen en met maatschappelijke partners.

De behoefte aan expliciete afwegingen speelt zowel bij themakeuzes als bij het gebruik van zachte en harde beleidsinstrumenten. Daarnaast laat de evaluatie zien dat een bredere invulling van beleidssucces – inclusief politieke, procedurele en duurzame dimensies – nodig is om de effectiviteit van het beleid realistisch te kunnen beoordelen. Ook wordt intersectionaliteit steeds belangrijker als uitgangspunt, maar is dit nog niet structureel verankerd.

In plaats van losse stappen te zetten, is er behoefte aan één samenhangende benadering: een overkoepelende, geëxpliciteerde en levende beleidstheorie als fundament voor strategische keuzes, monitoring en samenwerking.

Aanbeveling

Formuleer een expliciete, overkoepelende beleidstheorie als fundament voor het emancipatiebeleid. Gebruik deze beleidstheorie als instrument voor sturing, verantwoording, prioritering en samenwerking. Richt deze beleidstheorie in als een levend en verbindend kader: gebaseerd op een breed perspectief op beleidssucces, gevoed door samenwerking met interne en externe partners, en met aandacht voor intersectionaliteit, rolverdeling en impact.

Hoe kan de aanbeveling worden uitgevoerd?

De uitvoering van deze aanbeveling vraagt om een stapsgewijze, praktische aanpak. Met onderstaande stappen geven we aan hoe de beleidstheorie in de praktijk vorm kan krijgen.

1. **Thematische uitwerking als startpunt**
   Gebruik de huidige gereconstrueerde beleidstheorie als vertrekpunt om per themalijn of beleidsdoel een beknopt beleidsdocument op te stellen. In deze documenten worden doelen, inzet, onderliggende aannames en gekozen instrumenten toegelicht. Zo ontstaat stapsgewijs een gedeelde, navolgbare en bruikbare beleidstheorie. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs een schema met pijlen te zijn zoals in dit rapport.
2. **Brede blik op beleidssucces en effectmeting**
   Veranker een breed perspectief op beleidssucces in de beleidscyclus, door – naast programmatisch succes – ook procedurele, politieke en duurzame dimensies te hanteren. Ontwikkel een proportioneel meetsysteem waarin effectmetingen, aannemelijkheidstoetsen en lerende evaluatiepraktijken naast elkaar kunnen bestaan, afhankelijk van de aard en schaal van maatregelen. Besteedt hierbij ook aandacht aan de doelmatigheid.
3. **Expliciete onderbouwing van instrumentkeuzes**
   Maak instrumentkeuzes expliciet en onderbouw deze vanuit de beleidstheorie. Formuleer per thema of beleidsvraag waarom voor bepaalde middelen wordt gekozen, welke gedrags- of systeemeffecten worden nagestreefd, en hoe dit past bij de rol van de overheid. Leg deze keuzes vast in beleidsnotities, subsidiekaders en formats voor samenwerking.
4. **Structurele verankering van intersectionaliteit**
   Veranker intersectionaliteit als structureel uitgangspunt in beleidsvorming, monitoring en evaluatie. Herijk bestaande doelen en indicatoren vanuit een intersectioneel perspectief, en ondersteun beleidsmedewerkers en partners om dit perspectief concreet en toepasbaar te maken in de dagelijkse praktijk.
5. **Maak de beleidstheorie tot een levend instrument**
   Ontwikkel de beleidstheorie als een levend en verbindend instrument, dat in co-creatie met interne en externe partners vorm krijgt. Organiseer werksessies waarin beleidsmedewerkers actief bijdragen aan de inhoud, en maak de theorie zichtbaar in het werk via bijvoorbeeld visuele weergaven of jaarlijkse reflectiemomenten.
6. **Gebruik de beleidstheorie voor prioritering en rolduiding**
   Gebruik de beleidstheorie ook als kader voor prioritering en rolduiding. Voer periodiek het gesprek over de verdeling van inzet over thema's en doelgroepen, en leg vast welke rol de directie per beleidsonderdeel vervult – bijvoorbeeld als aanjager, partner of regisseur – en waarom die rol passend is in de context.

Welk perspectief biedt dit?
Een samenhangende en gedeelde beleidstheorie vergroot de strategische slagkracht van de directie Emancipatie. Beleidskeuzes worden beter navolgbaar, prioritering wordt transparanter, en samenwerking effectiever. De beleidstheorie wordt zo méér dan een analytisch model: het wordt een gedeeld verhaal dat richting en verbinding biedt – binnen het Rijk én met maatschappelijke partners. Daarmee krijgt het emancipatiebeleid een stevig fundament onder de langetermijnontwikkeling die het nastreeft.

2. **Bouw een evaluatiehuis voor het emancipatiebeleid, passend bij de aard en complexiteit van het dossier**

Wat blijkt uit de evaluatie?
Uit de evaluatie blijkt dat binnen het emancipatiebeleid sprake is van een beredeneerde, inhoudelijk onderbouwde inzet van instrumenten. Beleidskeuzes sluiten in veel gevallen aan bij wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke signalen, zoals ook naar voren kwam in de literatuurscan. Tegelijkertijd constateren we dat deze onderbouwing vaak impliciet blijft en dat systematische monitoring

of evaluatie van beleid slechts beperkt plaatsvindt. Veel beleidsmaatregelen zijn niet tussentijds geevalueerd, en bestaande evaluaties zijn vaak projectmatig, ad hoc of extern tot stand gekomen. Daardoor ontbrak een stevig, eigenstandig fundament waarop deze beleidsdoorlichting zich kon baseren.

De aard van het emancipatiebeleid – langlopend, normatief, en sterk verweven met andere domeinen – maakt directe effectmeting complex. Dat verklaart deels het beperkte evaluatiemateriaal, maar onderstreept juist ook het belang van een goed doordachte en proportionele evaluatie-infrastructuur. Zeker in een beleidsveld waarin maatschappelijke druk en politieke gevoeligheid toenemen, is het van belang dat er een structurele basis ligt voor leren, sturing en verantwoording.

Aanbeveling
Ontwikkel een samenhangend en meerlagig evaluatiehuis voor het emancipatiebeleid, dat past bij de specifieke aard van het dossier en de coördinerende rol van DE. Dit kader moet inzicht geven in de werking, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op verschillende niveaus – van doelstellingen en instrumenten tot samenhang en uitvoering – en ruimte bieden voor toetsing en gezamenlijke reflectie.

Hoe kan deze aanbeveling worden uitgevoerd?
De uitvoering van deze aanbeveling vraagt om zowel inhoudelijke als organisatorische versterking van het evaluatievermogen binnen het emancipatiebeleid. Onderstaande stappen geven richting aan hoe DE dit stapsgewijs kan opbouwen en verankeren.

1. **Stuur en leer op het niveau van tussendoelen**
   Het niveau van individuele maatregelen is vaak te gedetailleerd en gefragmenteerd om sturing op te baseren. Vanuit de scan naar wetenschappelijke literatuur die we hebben gebruikt voor deze evaluatie, hebben we ervaren dat het niveau van *tussendoelen* van het beleid een geschikt vertrekpunt kan zijn voor monitoring en evaluatie, zoals: het vergroten van economische zelfstandigheid, het versterken van sociale veiligheid of het bevorderen van representatie. Dit biedt houvast om verschillende maatregelen in samenhang te beoordelen.
2. **Onderbouw elk tussendoel met aannames en kennis**
   Breng per tussendoel in kaart welke aannames en werkzame mechanismen ten grondslag liggen aan het ingezette instrumentarium. Bouw dit uit op basis van wetenschappelijke literatuur, praktijkervaring en eerdere evaluaties. De aanpak uit de literatuurscan biedt hiervoor een bruikbaar model. Deze onderbouwing vormt de basis om – ook zonder harde effectmetingen – te reflecteren op wat waarschijnlijk werkt en onder welke condities. Investeer daartoe ook in contacten met de wetenschap en organiseer kennisuitwisseling.
3. **Verken ook doelmatigheid in samenhang**
   Op basis van deze onderbouwing ontstaat ruimte om – op tussendoelniveau – te reflecteren op doelmatigheid. Draagt het gekozen type instrument op een efficiënte manier bij aan het beoogde effect, of zijn er alternatieven denkbaar? Niet alles hoeft afzonderlijk doorgerekend te worden, maar bewust reflecteren op verhouding tussen inzet en verwachte opbrengst versterkt de beleidsontwikkeling.
4. **Stimuleer ook evaluatie buiten DE**
   Wanneer DE een coördinerende rol vervult, is het van belang dat andere departementen hun eigen maatregelen monitoren en evalueren. Stimuleer dit door afspraken te maken over informatie-uitwisseling en evaluatieverplichtingen, en benut de beleidstheorie als gemeenschappelijk toetsingskader.
5. **Bouw een evaluatiehuis op maat**
   Ontwikkel een meerjarig evaluatiekader waarin vastligt welke onderdelen van het beleid op

welk moment, op welk niveau en onder welk eigenaarschap worden geëvalueerd. Dit evaluatiehuis maakt het mogelijk om proportioneel en cyclisch te evalueren, zonder dat de samenhang verloren gaat. Zo ontstaat een evaluatiestructuur die past bij het karakter van het emancipatiebeleid en waarin leren, verantwoorden en bijsturen met elkaar verbonden zijn.

6. **Voorzie toekomstige beleidsdoorlichtingen van input**
   Stel nu al evaluatievragen op die in toekomstige beleidsdoorlichtingen beantwoord moeten kunnen worden. Denk aan: zijn tussendoelen dichterbij gekomen? Wat weten we over de werking van instrumenten? Welke aannames zijn bevestigd of weerlegd? Deze vragen helpen om monitoring, beleidsontwikkeling en externe evaluatie beter met elkaar te verbinden. Zorg dat kan worden voortgebouwd om bestaande evaluaties.

Welk perspectief biedt dit?
Met een doordacht en realistisch evaluatiekader versterkt DE haar lerend vermogen en positioneert ze zich nog meer als een strategische en transparante beleidsdirectie. Door te sturen op het niveau van tussendoelen ontstaat inzicht in wat werkt, waarom en onder welke omstandigheden – ook als de uitvoering elders ligt. De ontwikkelde kennis kan direct worden benut voor sturing en beleidsontwikkeling, maar vormt ook een fundament waarop toekomstige beleidsdoorlichtingen meer gefundeerde uitspraken kunnen doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Zo wordt evalueren een geïntegreerd onderdeel van strategisch emancipatiebeleid.

8.4 Beleidsopties

Vooruitkijkend zijn verschillende beleidsopties denkbaar, afhankelijk van de beschikbare middelen en beleidsambities. Onderstaande opties zijn gebaseerd op de scenario's voor -20% en +20% budget die in het rapport zijn uitgewerkt, en op de gesignaleerde witte vlekken in kennis en evaluatie-infrastructuur.

1. Bezuinigingsoptie: -20% budget – zorgvuldig prioriteren
Bij een substantiële budgetdaling is het niet wenselijk om via generieke kortingen op alle thema's, programma's en allianties te bezuinigen (de 'kaasschaafmethode'). Dat ondermijnt de effectiviteit van het beleid, en brengt het risico met zich mee dat ook strategisch belangrijke functies worden geraakt. Uit de evaluatie volgen daarentegen ook geen duidelijke aanwijzingen welke thema's of instrumenten als eerste zouden moeten worden geschrapt. Alle onderzochte thema's sluiten aan bij bestaande wetenschappelijke inzichten, en ook de ingezette instrumenten zijn passend en verdedigbaar binnen de aard van het emancipatiebeleid.

Keuzes zullen daarom veelal gemaakt moeten worden op normatieve en strategische gronden. Welke rol wil de rijksoverheid (blijven) vervullen binnen het emancipatiebeleid? Welke thema's of doelgroepen vragen prioriteit en zullen dus zeker in het beleid opgenomen moeten blijven? Welke taken liggen bij DE en waar kunnen andere departementen of maatschappelijke organisaties meer verantwoordelijkheid nemen? Om dit gesprek te faciliteren geven we in hoofdstuk 7 drie scenario's weer die op verschillende punten sterk uiteen lopen en dus een weergave zijn van een *mogelijke* inrichting van het emancipatiebeleid. Deze zijn:

- Inzet om een basisniveau van gelijkheid en acceptatie te bevorderen op zoveel mogelijk thema's: hiermee behoudt het emancipatiebeleid de aansluiting op zoveel mogelijk maatschappelijke terreinen, maar zal het behalen van doelen boven een minimaal niveau niet mogelijk zijn.

- Focus op het verdiepen van successen: op thema's waar de directie nu vooruitgang boekt of waar langere betrokkenheid bestaat, versterkt de directie haar inzet ten koste van kleinere of jongere thema's. Dit gaat ten koste van de breedheid van het beleid, en de directie kan door maatschappelijke of politieke actoren nog wel gevraagd worden over deze thema's.
- Focus op verdergaande normverandering: de directie schroeft het aantal verschillende activiteiten op thema's naar beneden en kiest samen met stakeholders enkele focusgebieden waarop ze inzet op wet- en regelgeving. Dit kan een doorbraak creëren op gebieden waar zachtere maatregelen nog niet tot het behalen van doelen heeft geleid, maar gaat ten koste van de zachtere maatregelen – waaronder het behoud van het maatschappelijk middenveld.

Aan dit gesprek voegen we vanuit deze evaluatie een aantal overwegingen toe. We zien op basis van de trendanalyse in dit onderzoek dat de inzet op een aantal thema's in het bijzonder maatschappelijke aandacht vraagt, namelijk onderwijs, internationaal beleid en Caribisch Nederland, veiligheid en arbeid.

Emancipatiebeleid is sterk afhankelijk van maatschappelijke partners: organisaties die doelgroepen vertegenwoordigen, emanciperend werken en signalen doorgeven. Bij bezuinigingen bestaat het risico dat deze infrastructuur blijvend wordt beschadigd, doordat organisaties wegvallen of opgebouwde netwerken uiteenvallen. Eenmaal verdwenen, laat een dergelijke infrastructuur zich moeilijk weer opbouwen. Uit de evaluatie blijkt verder dat de alliantie-aanpak relatief doelmatig is. In lijn met die bevinding kunnen in een krimpscenario gerichte keuzes worden gemaakt over bundeling van subsidies, met behoud van continuïteit en netwerkwerking.

Al belangrijk uitgangspunt bevelen we aan keuzes niet in isolatie te maken. De directie opereert in een maatschappelijk en politiek dynamisch speelveld. Stakeholders moeten tijdig worden betrokken bij het maken van afwegingen. Zij hebben bij uitstek zicht op de maatschappelijke impact van mogelijke bezuinigingen en kunnen bijdragen aan het formuleren van gedragen keuzes.

2. Investeringsoptie: +20% budget – strategische inzet en voorkomen van meer versnippering

Een substantieel groter budget biedt kansen om het emancipatiebeleid te versterken. Deze middelen kunnen worden ingezet voor uitbreiding van bestaande, bewezen activiteiten, maar ook voor het ontwikkelen van nieuw beleid of het intensiveren van de kennisbasis en monitoring.

De evaluatie laat zien dat het huidige beleid thematisch breed en inhoudelijk responsief is, maar dat het risico op verdere versnippering aanwezig is. Het is daarom raadzaam om bij uitbreiding ook te kijken naar uitvoerbaarheid, overlap met andere departementen, en de impact op bestaande programma's en partnerschappen.

Een versterking van de alliantie-aanpak ligt in deze optie voor de hand. Uit de evaluatie blijkt dat werken via allianties relatief doelmatig is: het bundelt krachten, voorkomt versnippering en versterkt het maatschappelijk middenveld. Een intensivering kan benut worden om bestaande allianties te versterken of om nieuwe allianties op te zetten rond thema's waar momenteel nog lacunes zijn in het beleid, zoals intersectioneel werken of inzet in Caribisch Nederland. Door ook hier te werken met meerjarige financiering en heldere prioriteiten, kan extra inzet op een effectieve manier worden vormgegeven.

Tot slot komt uit de evaluatie een aantal interventietypen naar voren die nu nog beperkt worden ingezet, maar die kansrijk zijn op basis van wetenschappelijke literatuur. Voorbeelden zijn mentorprogramma's in het bedrijfsleven, initiatieven gericht op ouders van LHBTIQ+ jongeren, sociaal-emotioneel leren op scholen, ondersteuning van slachtoffers van geweld, en perspectiefwissel-interventies.

Deze maatregelen kunnen dienen als inspiratie voor gerichte beleidsontwikkeling, mits ingebed in een samenhangende strategie en uitgevoerd door de juiste partners.

3. Vervolgonderzoek: versterken evaluatiebasis en invullen witte vlekken

De evaluatie laat zien dat binnen het emancipatiebeleid beperkt systematisch is geëvalueerd. Tussentijdse effect- en doelmatigheidsonderzoeken ontbreken vaak, en bestaande studies bieden slechts beperkt zicht op de relatie tussen beleidsinzet en beleidsdoelen. Tegelijkertijd laat de aanvullende literatuurscan zien dat het niveau van *tussendoelen* – zoals economische zelfstandigheid, sociale veiligheid of representatie – een geschikt niveau vormt om de werking van het beleid te analyseren.

Wij adviseren om vervolgonderzoek te richten op de vraag in hoeverre de ingezette beleidsinspanningen bijdragen aan het realiseren van deze tussendoelen, en op welke wijze dit zo doelmatig mogelijk gebeurt. Dit onderzoek kan dienen als fundament voor een robuustere evaluatie-infrastructuur, zoals bepleit in aanbeveling 2.

Concreet kan vervolgonderzoek zich richten op:

- **Doeltreffendheid**: aannemelijkheidstoetsen of verkennende effectanalyses per tussendoel, bijvoorbeeld op basis van beleidsreconstructies, monitoringgegevens of gerichte evaluatie van interventies.
- **Doelmatigheid**: verkenning van de verhouding tussen inzet en opbrengsten per tussendoel, mede met het oog op bundeling, afstemming of herprioritering van maatregelen.
- **Samenhang**: de mate waarin beleid per tussendoel is ingebed in een strategische, samenhangende beleidsinzet en prioritering.
- **Andere succesdimensies**: bijvoorbeeld een onderzoek naar behoeften van het emancipatiebeleid in de toekomst, onderzoek naar de procedurele vereisten

Wij bevelen aan dat de directie in dit vervolgonderzoek nauwer de samenwerking zoekt met wetenschappelijke instellingen, kenniscentra en andere departementen. Het actief aangaan en onderhouden van structurele relaties met de wetenschap kan niet alleen bijdragen aan de kwaliteit van beleidsonderzoek, maar ook aan een meer lerende en reflectieve beleidspraktijk. Ook kan dit de basis vormen voor gezamenlijke toetsingskaders, gedeelde kennisontwikkeling en kennisoverdracht richting maatschappelijke partners. In evaluatieonderzoek hebben wij ook nauw samengewerkt met wetenschappelijke experts, wat wij als een belangrijke meerwaarde beschouwen.

/ 9 Geraadpleegde bronnen

9.1 Literatuur

Adviescommissie Divers en Inclusief Hoger Onderwijs en Onderzoek. *Vervlochten draden: een integrale en inclusieve aanpak van beleid*. 2024. https://www.dihoo.nl/documenten/2024/01/30/vervlochten-draden-een-integrale-en-inclusieve-aanpak-van-beleid.

Alliantie Gezondheidszorg op Maat. *Het veld is in beweging naar een gezondheidszorg op maat!* COC Nederland, WOMEN Inc, Rutgers, 2021. https://komteenmensbijdedokter.nl/wp-content/uploads/2022/06/AGOM-rapportage-2021-def-2-1.pdf.

Arensman, Ella. 'Suicide Prevention in an International Context'. *Crisis* 38, nr. 1 (2017): 1-6. world.

Auditdienst Rijk. *Beleidsdoorlichting emancipatie 2011-2014*. Beleidsdoorlichting ADR/2014/1686. Ministerie van Financiën, 2014. https://archief.rijksbegroting.nl/system/files/18/ocw-beleidsdoorlichting-emancipatie.pdf.

Bartz, Deborah, Tanuja Chitnis, Ursula B. Kaiser, e.a. 'Clinical Advances in Sex- and Gender-Informed Medicine to Improve the Health of All: A Review'. *JAMA Internal Medicine* 180, nr. 4 (2020): 574-83. https://doi.org/10.1001/jamainternmed.2019.7194.

Belet, Margot. 'Reducing interethnic bias through real-life and literary encounters: The interplay between face-to-face and vicarious contact in high school classrooms'. *International Journal of Intercultural Relations* 63 (maart 2018): 53-67. https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2018.01.003.

Berg, Karijn van den, Niels van Kleef, en Eli Weegels. 'Feiten en cijfers over lhbtiqa+ personen op een rij'. Movisie, 2025. https://www.movisie.nl/publicatie/feiten-cijfers-lhbtiqa-rij.

Bergers, Julia, Anne Coomans, Veroni Eichelsheim, Steve van de Weijer, Sjoukje van Deuren, en Arjan Blokland. 'Langetermijnonderzoek: COVID-19 geen impact op aantal meldingen en casussen huiselijk geweld'. *NSCR*, 19 november 2024. https://nscr.nl/covid-19-geen-impact-aantal-meldingen-en-casussen-huiselijk-geweld/.

Beusekom, Gabriël van, en Lisette Kuyper. *LHBT-monitor 2018*. Publicatie. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2018. https://www.scp.nl/publicaties/monitors/2018/11/21/lhbt-monitor-2018.

Bi+ Nederland. *Kennissynthese Nederlandse onderzoeken over bi+ mensen en thema's*. Bi+ Nederland, 2021. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/28/kennissynthese-nederlandse-onderzoeken-over-bi-mensen-en-thema-s.

Bragazzi, Nicola Luigi, Hicham Khabbache, Khalid Ouazizi, e.a. 'Key Learnings and Perspectives of a Newly Implemented Sex-and Gender-Based Medicine Modular Course Integrated into the First-Year Medical School Curriculum: A Mixed-Method Survey'. *Advances in Medical Education and Practice* 15 (december 2024): 685-93. https://doi.org/10.2147/AMEP.S447843.

Brammer, Kees, Aram Klijn, Tom Kruis, e.a. *Lhbtiqa+-monitor 2024*. Monitor. LHBTI Monitor. Panteia, Movisie, Ipsos, 2024. https://open.overheid.nl/documenten/dpc-420d688dbe5a52da155b44a6c58d4b3628439c36/pdf.

Bränström, Richard. 'Minority Stress Factors as Mediators of Sexual Orientation Disparities in Mental Health Treatment: A Longitudinal Population-Based Study'. Ethnicity & Health. *J Epidemiol Community Health* 71, nr. 5 (2017): 446-52. https://doi.org/10.1136/jech-2016-207943.

'Bridging the Gap: A Practical Guide to Intervention'. *Helvetas*, z.d. Geraadpleegd 15 juli 2025. https://www.helvetas.org/en/switzerland/what-we-do/our-topics/gender-social-equity/gender-expert/unpaid-carework.

Brink, Marjolein van den, en Danielle Snaathorst. *Recht Doen Aan Genderidentiteit Evaluatie Drie Jaar Transgenderwet in Nederland 2014-2017*. Universiteit Utrecht, 2017. https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2387.

Buitelaar, Edwin, Jeroen Bastiaanssen, Hans Hilbers, e.a. *Thuiswerken en de gevolgen voor wonen, werken en mobiliteit: Op zoek naar trends, trendbreuken en kansen als gevolg van corona*. No. 4686. Planbureau voor de Leefomgeving, 2021. https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-thuiswerken-en-de-gevolgen-voor-wonen-werken-en-mobiliteit.pdf.

Buizer, I., D. Hermsen, J. van Lisdonk, en J. van der Toorn. *Verkenning bi+ mensen en werk*. Verkenning. Universiteit Leiden, Stichting Bi+, 2024. https://biplus.nl/biplus-en-werk-verkenning/.

Burford, James, Mathijs F. G. Lucassen, en Thomas Hamilton. 'Evaluating a gender diversity workshop to promote positive learning environments'. *Journal of LGBT Youth* 14, nr. 2 (2017): 211-27. https://doi.org/10.1080/19361653.2016.1264910.

Carpenter, Morgan. 'Intersex Variations, Human Rights, and the International Classification of Diseases'. *Health and Human Rights* 20, nr. 2 (2018): 205-14.

Centraal Bureau voor de Statistiek. *Emancipatiemonitor 2022*. Monitor. Emancipatiemonitor. Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022. https://longreads.cbs.nl/emancipatiemonitor-2022//.

Centraal Bureau voor de Statistiek. *Emancipatiemonitor 2024*. Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024. https://longreads.cbs.nl/emancipatiemonitor-2024/.

Centraal Planbureau. *Waarde van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt*. CPB Notitie. Centraal Planbureau, 2018. https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-8feb2018-Waarde-van-een-startkwalificatie-op-de-arbeidsmarkt.pdf.

Choudhary, Heena, en Himanshi Jain. 'Addressing Financial Exclusion through Financial Literacy training programs: a Systematic Literature Review'. *Empirical Research in Vocational Education and Training* 15, nr. 1 (2023): 8. https://doi.org/10.1186/s40461-023-00147-9.

Christou, Miranda, Regina Gairal-Casadó, Sara Carbonell, en Ana Vidu. 'Prevention of violence against LGBTIQ+ youth: A systematic review of successful strategies'. *International Journal of Educational Research* 124 (januari 2024): 102320. https://doi.org/10.1016/j.ijer.2024.102320.

COC Nederland, WOMEN Inc., en Rutgers. *Een kwestie van geluk: Ervaringen van lhbti personen met eerstelijns zorgprofessionals*. Alliantie Gezondheidszorg op Maat, 2022. https://komteenmensbijdedokter.nl/wp-content/uploads/2022/02/AGOM-Een-kwestie-van-geluk.pdf.

Cole, Elizabeth R., en Lauren E. Duncan. 'Better Policy Interventions through Intersectionality'. *Social Issues and Policy Review* 17, nr. 1 (2023): 62-78. https://doi.org/10.1111/sipr.12090.

Commissariaat voor de Media. *Monitor Representatie 2023*. Monitor. Mediarepresentatiemonitor. Commissariaat voor de Media, 2024. https://www.cvdm.nl/nieuws/onzichtbaar-op-televisie-

commissariaat-voor-de-media-roept-op-tot-echte-representatie-van-vrouwen-en-mensen-met-een-beperking/.

Commissariaat voor de Media. *Representatie van mannen en vrouwen in Nederlandse non-fictie televisieprogramma's in 2019*. Monitor. Mediarepresentatiemonitor. Commissariaat voor de Media, 2019. https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2020/01/Rapport-Onderzoek-Representatie-van-mannen-en-vrouwen-op-televisie-2019.pdf.

Commissariaat voor de Media. *Representatie van vrouwen in Nederlandse non-fictie televisieprogramma's in 2019 en 2021*. Monitor. Mediarepresentatiemonitor. Commissariaat voor de Media, 2021. https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2020/01/Rapport-Representatie-van-vrouwen-in-Nederlandse-non-fictie-televisieprogrammas-in-2019-en-2021.pdf.

Contino, Carlo. 'Positieve seksuele vorming op jonge leeftijd kan slachtofferschap voorkomen'. *Fonds Slachtofferhulp*, 23 maart 2023. https://fondsslachtofferhulp.nl/blog/seksuele-vorming-jonge-leeftijd/.

Criado Perez, Caroline. *Invisible women: Explosing data bias in a world designed for men*. Vintage, 2020.

Crowe, Andrew, Patrick Hogan, Christoper Morrison, Catherine Meads, en Daniel Bailey. 'Towards Inclusive Healthcare: Evaluating Knowledge, Confidence and Awareness of LGBTQ + Health among Internal Medicine Trainees in London'. *BMC Medical Education* 24, nr. 1 (2024): 851. https://doi.org/10.1186/s12909-024-05827-y.

Cull, Melissa. 'Treatment of intersex needs open discussion'. *BMJ : British Medical Journal* 324, nr. 7342 (2002): 919. https://doi.org/10.1136/bmj.324.7342.919.

De Hingh, Valentijn. 'Om slachtoffers van "homogenezing" te helpen, is meer dan een verbod nodig'. *De Correspondent*, 14 mei 2024. https://decorrespondent.nl/15261/om-slachtoffers-van-homogenezing-te-helpen-is-meer-dan-een-verbod-nodig/3fad3f0d-15de-09f4-3c77-9f400a6c9209.

De Lombaerde, Griet, Yvonne Prince, en Kees Zandvliet. *De arbeidsmarktpositie van transgender personen: Met specifieke aandacht voor de betekenis van transitieverlof en knelpunten in en oplossingen voor (bestaande) verlofregelingen*. SEOR, 2021. https://www.vgn.nl/system/files/2021-04/De%2BArbeidsmarktpositie%2Bvan%2BTransgender%2BPersonen%20%281%29_0.pdf.

Dermody, Nadene, Mairwen K. Jones, en Steve R. Cumming. 'The Failure of Imagined Contact in Reducing Explicit and Implicit Out-Group Prejudice Toward Male Homosexuals'. *Current Psychology* 32, nr. 3 (2013): 261-74. https://doi.org/10.1007/s12144-013-9182-5.

Dijkgraaf, Robbert, en Karien van Gennip. *Elkaars wensen en grenzen herkennen, erkennen en respecteren*. Nationaal Actieprogramma aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, 2023. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/13/bijlage-1-nationaal-actieprogramma-aanpak-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld-januari-2023.

Ditzhuijzen, Jenneke van, en Joz Motmans. *Kennis en opvattingen over intersekse: Een nulmeting in Nederland en Vlaanderen*. Rutgers, Universiteit Gent, 2020. https://eerstekamer.nl/9370000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvksvji1pf4wd/vlfzisxxhqyc.

Donaldson, Stewart I., Jennifer P. Villalobos, en Minji Cho. 'Following the science to understand how to reduce prejudice and its harmful consequences: A guide for evaluators and program planners'. *Evaluation and Program Planning* 110 (juni 2025): 102556. https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2025.102556.

Doorne-Huiskes, A. van, R. Römkens, J. Schippers, en A. Wiersma. *Van Privé-Probleem Tot Overheidszorg: Emancipatiebeleid in Nederland*. ZoetermeerLecturium Uitgeverij, 2017. https://dare.uva.nl/search?identifier=709d663a-6ad4-4fe8-a5ee-4643816695d1.

Duchini, Emma, Stefania Simion, Arthur Turrell, en Jack Blundell. 'Pay Transparency and Gender Equality'. arXiv:2006.16099. Preprint, arXiv, 16 december 2022. https://doi.org/10.48550/arXiv.2006.16099.

Durlak, Joseph A., Roger P. Weissberg, Allison B. Dymnicki, Rebecca D. Taylor, en Kriston B. Schellinger. 'The Impact of Enhancing Students' Social and Emotional Learning: A Meta-Analysis of School-Based Universal Interventions'. *Child Development* 82, nr. 1 (2011): 405-32. https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2010.01564.x.

Eisele, Katharina. *The 2020-2025 LGBTIQ equality strategy: Implementation overview*. PE 753.174. European Parliamentary Research Service, 2023. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753174/EPRS_STU(2023)753174_EN.pdf.

Ekberg, John, Rickard Eriksson, en Guido Friebel. 'Parental leave — A policy evaluation of the Swedish "Daddy-Month" reform'. *Journal of Public Economics* 97 (januari 2013): 131-43. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.09.001.

Ellsworth, Diana, Ana Mendy, en Gavin Sullivan. 'How the LGBTQ+ community fares in the workplace'. McKinsey, 23 juni 2020. https://www.mckinsey.com/featured-insights/diversity-and-inclusion/how-the-lgbtq-plus-community-fares-in-the-workplace.

Engelshoven, Ingrid van. 'Emancipatienota 2018-2021: Principes in de praktijk'. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 29 maart 2018. https://open.overheid.nl/documenten/ronl-282419dc-cd9a-40b1-8383-f53587b4b781/pdf.

European Commission. 'Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025'. European Commission, 12 november 2020. https://commission.europa.eu/system/files/2020-11/lgbtiq_strategy_2020-2025_en.pdf.

European Commission. Directorate-General for Communication. *Spotlight on the EU and LGBTI Equality*. Spotlight On. Publications Office, 2020. https://data.europa.eu/doi/10.2775/516.

European Institute for Gender Equality. 'Gender Mainstreaming Approach - Netherlands'. Gender Mainstreaming. Geraadpleegd 15 juli 2025. https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/netherlands?language_content_entity=en.

European Institute for Gender Equality. *The EU's evolving legal and policy approaches to Gender Equality*. European Institute for Gender Equality, 2022. http://doi.org/10.2839/474.

European Union Agency for Fundamental Rights. *LGBTIQ equality at a crossroads – Progress and challenges*. TK-02-24-171-EN-N. European Union Agency for Fundamental Rights, 2024. http://doi.org/10.2811/920578.

Evans, Peter, en César Rodríguez-Garavito, eds. *Transnational Advocacy Networks: Twenty Years of Evolving Theory and Practice*. 1ste dr. Dejusticia. Law, Justice and Society Study Center, 2018. https://doi.org/10.2307/jj.16192177.

Evans, Richard J. *The Feminists: Women's Emancipation Movements in Europe, America and Australasia 1840-1920*. Routledge, 2012. https://doi.org/10.4324/9780203098295.

Faun, Henri, Suzanne Bouma, Eveline de Weerd, Liset van Oeveren, Jacqueline Steenwijk, en Demi van de Nes. *Regenboogsteden 2019-2022: Evaluatie van activiteiten en opbrengsten in het kader van de Regenboogaanpak*. Panteia, 2022. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/08/22/evaluatierapport-regenboogsteden.

Felten, Hanneke, Saskia Keuzenkamp, en John de Wit. 'Interventions Used in Practice to Reduce Prejudice and Stereotypes Toward Lesbian and Gay People: Theory Based Evaluation'. *The Journal of Sex Research* 62, nr. 6 (2025): 1124-34. https://doi.org/10.1080/00224499.2024.2331275.

Fernandes, Telmo, Beatriz Alves, en Jorge Gato. 'Between Resilience and Agency: A Systematic Review of Protective Factors and Positive Experiences of LGBTQ+ Students'. *Healthcare* 11, nr. 14 (2023): 14. https://doi.org/10.3390/healthcare11142098.

FitzGerald, Chloë, Angela Martin, Delphine Berner, en Samia Hurst. 'Interventions designed to reduce implicit prejudices and implicit stereotypes in real world contexts: a systematic review'. *BMC Psychology* 7, nr. 1 (2019): 29. https://doi.org/10.1186/s40359-019-0299-7.

Geerlings, Jolien, René Broekroelofs, en Hanneke Felten. *Acceptatie van seksuele en genderdiversiteit onder mbo-docenten*. Movisie, 2022. https://www.eerstekamer.nl/overig/20221209/onderzoeksrapport_acceptatie_van/document.

Geerlings, Jolien, Yara Noordewier, Mayke Kromhout, en Niels van Klee. *Ervaringen en aanpak van pestgedrag tegenover LHBTIQ+ jongeren in het voortgezet onderwijs*. Movisie, 2022. https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2024-09/rapport-ervaringen-en-aanpak-van-pestgedrag-tegenover-lhbtiq-jongeren-in-het-voortgezet-onderwijs.pdf.

Gender Matters. 'Prevention of Gender-Based Violence - Gender Matters - Www.Coe.Int'. Geraadpleegd 15 juli 2025. https://www.coe.int/en/web/gender-matters/prevention-of-gender-based-violence.

'Goede seksuele opvoeding doen ouders en leerkrachten samen'. *Rutgers*, 1 maart 2024. https://rutgers.nl/nieuws/goede-seksuele-opvoeding-doen-ouders-en-leerkrachten-samen/.

Graf, Joachim, Elisabeth Simoes, Angela Kranz, Konstanze Weinert, en Harald Abele. 'The Importance of Gender-Sensitive Health Care in the Context of Pain, Emergency and Vaccination: A Narrative Review'. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 21, nr. 1 (2023): 13. https://doi.org/10.3390/ijerph21010013.

Green, Amy L., Stephen Ferrante, Timothy L. Boaz, Krista Kutash, en Brooke Wheeldon-Reece. 'Social and Emotional Learning during Early Adolescence: Effectiveness of a Classroom-Based SEL Program for Middle School Students'. *Psychology in the Schools* 58, nr. 6 (2021): 1056-69. https://doi.org/10.1002/pits.22487.

Gualtierotti, Roberta. 'Bridging the Gap: Time to Integrate Sex and Gender Differences into Research and Clinical Practice for Improved Health Outcomes'. *European Journal of Internal Medicine* 134 (april 2025): 9-16. https://doi.org/10.1016/j.ejim.2025.01.030.

Haastert, Dyonne van. '"Spanningen op samenlevingsniveau, leiden niet per se tot spanningen in de schoolbanken"'. *Kennisplatform Inclusief Samenleven*, 30 maart 2020. https://www.kis.nl/artikel/spanningen-op-samenlevingsniveau-leiden-niet-se-tot-spanningen-de-schoolbanken.

Haghighat, Darius, Tala Berro, Lillian Torrey Sosa, Kayla Horowitz, Bria Brown-King, en Kimberly Zayhowski. 'Intersex people's perspectives on affirming healthcare practices: A qualitative study'. *Social Science & Medicine* 329 (juli 2023): 116047. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2023.116047.

Hall, William J. 'Psychosocial Risk and Protective Factors for Depression Among Lesbian, Gay, Bisexual, and Queer Youth: A Systematic Review'. *Journal of Homosexuality* 65, nr. 3 (2018): 263-316. https://doi.org/10.1080/00918369.2017.1317467.

Halman, Loek, Tim Reeskens, Inge Sieben, en Marga van Zundert. 'Atlas of European Values: Change and Continuity in Turbulent Times'. *Open Press TiU*, advance online publication, Open Press TiU, 4 mei 2022. https://doi.org/10.26116/6p8v-tt12.

Handzilevska, Halyna, Liliia Korol, en Eva Škorvagová. 'Enhancing CBT Impact Through Cultural Folk Tales: Sanogenics and Salutogenics as Partners to CBT with Children'. *Child & Family Behavior Therapy* 0, nr. 0 (z.d.): 1-21. https://doi.org/10.1080/07317107.2025.2469044.

Hart, Paul 't, en Mallory Compton, red. *Great Policy Successes*. Oxford University Press, 2019. https://doi.org/10.1093/oso/9780198843719.001.0001.

Harthoorn, H., M. de Weerd, en J. F. I. Klaver. *Beleidsdoorlichting emancipatiebeleid*. Beleidsdoorlichting. Regioplan, 2018. https://www.regioplan.nl/project/beleidsdoorlichting-emancipatiebeleid/.

Harvey, Rowan. 'The Ignored Pandemic: The Dual Crises of Gender-Based Violence and COVID-19'. Oxfam International, 2021. https://www.oxfamnovib.nl/Files/rapporten/2021/bp-ignored-pandemic-251121-en_embargoed.pdf.

Hermens, Niels, Micky Out, en Marian van der Klein. *Synergie in en met allianties: Procesevaluatie strategische partnerschappen in het emancipatiebeleid*. Verwey-Jonker Instituut, 2021. https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/synergie-in-en-met-allianties/.

Higbee, Madison, Eric R. Wright, en Ryan M. Roemerman. 'Conversion Therapy in the Southern United States: Prevalence and Experiences of the Survivors'. *Journal of Homosexuality* 69, nr. 4 (2022): 612-31. https://doi.org/10.1080/00918369.2020.1840213.

Higbee, Madison, Eric R. Wright, en Ryan M. Roemerman. 'Conversion Therapy in the Southern United States: Prevalence and Experiences of the Survivors'. *Journal of Homosexuality* 69, nr. 4 (2022): 612-31. https://doi.org/10.1080/00918369.2020.1840213.

Hinrichs, Kate L.M., en Weston Donaldson. 'Recommendations for Use of Affirmative Psychotherapy With LGBT Older Adults'. *Journal of Clinical Psychology* 73, nr. 8 (2017): 945-53. https://doi.org/10.1002/jclp.22505.

Hinton, Christina, Ben Hill, en Ayse Yemiscigil. *Evidence-based interventions and initiatives to support student well-being in school*. OECD, 2024. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/projects/edu/hpst/EHF_Evidence-based%20interventions%20and%20initiatives%20to%20support%20student%20well-being%20in%20schools_Hinton%20Hill_Yemiscigil.pdf.

Hoyt, Crystal L., en Stefanie Simon. 'Female Leaders: Injurious or Inspiring Role Models for Women?' *Psychology of Women Quarterly* 35, nr. 1 (2011): 143-57. https://doi.org/10.1177/0361684310385216.

Hughes, I A, C Houk, S F Ahmed, P A Lee, en LWPES1/ESPE2 Consensus Group. 'Consensus statement on management of intersex disorders'. *Archives of Disease in Childhood* 91, nr. 7 (2006): 554-63. https://doi.org/10.1136/adc.2006.098319.

Huijnk, Willem. *Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa 2022*. Nos. 2022-2. Sociaal en Cultureel Planbureau, 2022.

https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/05/17/opvattingen-over-seksuele-en-genderdiversiteit-in-nederland-en-europa-2022.

Huijnk, Willem, Roxy Damen, en Lonneke van Kampen. *LHBT-monitor 2022*. Monitor. LHBTI Monitor. Sociaal en Cultureel Planbureau, 2022. https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/07/05/lhbt-monitor-2022.

Hulsken, S., en E. Bilman. *Naar een gender- en LHBTI-sensitieve gezondheidszorg in Nederland, ervaringen in de eerstelijnszorg*. Alliantie Gezondheidszorg op Maat, 2019. https://komteenmensbijdedokter.nl/wp-content/uploads/2021/10/AGOM-Samenvatting-Ipsos-peiling-2.pdf.

ILGA Europe. 'Rainbow Europe Map and Index 2023'. *ILGA*, 11 mei 2023. https://www.ilga-europe.org/report/rainbow-europe-2023/.

Inspectie van het Onderwijs. *Themaonderzoek (sociale) veiligheid: Meer (sociale) veiligheid betekent meer in gesprek; óók met de leerling*. Inspectie van het Onderwijs, 2025. https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2025/05/27/themaonderzoek-veiligheid-meer-sociale-veiligheid-betekent-meer-in-gesprek-ook-met-de-leerling.

Johnson, Dan R., Daniel M. Jasper, Sallie Griffin, en Brandie L. Huffman. 'Reading Narrative Fiction Reduces Arab-Muslim Prejudice and Offers a Safe Haven From Intergroup Anxiety'. *Social Cognition* 31, nr. 5 (2013): 578-98. https://doi.org/10.1521/soco.2013.31.5.578.

Jongen, Egbert, Aukje Nieuwenhuis, Harry Garretsen, Babette Pouwels, en Janka Stoker. *Nulmeting diversiteitsquotum*. CPB Notitie. Centraal Planbureau, 2022. https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Nulmeting-diversiteitsquotum.pdf.

Kennedy, James C. *Een beknopte geschiedenis van Nederland*. 1ste dr. Prometheus, 2017. https://uitgeverijprometheus.nl/boeken/beknopte-geschiedenis-van-nederland-e-boek/.

Kolovich, Lisa L., Monique Newiak, Mehjabeen Alarakhia, Zahra Sheikh Ahmed, en Tanima Tanima. 'Chapter 17 Gender Inequality and Care Work: Valuing and Investing in Care'. In *Gender Equality and Economic Development in Sub-Saharan Africa*. International Monetary Fund, z.d. Geraadpleegd 15 juli 2025. https://www.elibrary.imf.org/display/book/9798400246968/CH017.xml.

Korf, Wiebe, Hanna Harthoorn, en Miranda Witvliet. *Digitale dimensie van geweld tegen vrouwen: Opvolging Algemene Aanbeveling nr. 1 GREVIO*. No. 22170. Regioplan, 2023. https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/2023/10/22170-Eindrapport-Online-geweld-tegen-vrouwen-Regioplan-11sept23.pdf.

Krook, Mona Lena. *Violence against Women in Politics*. Oxford University Press, 2020. https://doi.org/10.1093/oso/9780190088460.001.0001.

Larive-Groenendaal, Janine. 'Beschouwing van een tragikomedie: de aanpassing van de Nederlandse sociale wetgeving aan de Derde EG Richtlijn gelijke behandeling'. *Beleid en Maatschappij* 12, nr. 10 (1985): 260-68.

Lazaroms, Ilse. 'Series: Slavery and Emancipation'. Uitgeverij. *Amsterdam University Press*, z.d.

LGBTIQ Equality Subgroup. *Guidelines for strategies and action plans to enhance LGBTIQ equality: high-level group on non-discrimination, equality and diversity*. European Commission, 2022. http://doi.org/10.2838/733032.

Lisdonk, Jantine van, Jenneke van Ditzhuijzen, en Robert van de Walle. *Het beste voor je kind: Ervaringen van ouders van een kind met een vorm van intersekse/DSD*. No. NL1348MR. Rutgers, 2020. https://rutgers.nl/onderzoeken/het-beste-voor-je-kind/.

Liu, Richard T., en Brian Mustanski. 'Suicidal Ideation and Self-Harm in Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Youth'. *American Journal of Preventive Medicine* 42, nr. 3 (2012): 221-28. https://doi.org/10.1016/j.amepre.2011.10.023.

Loos, Maria Anna Theodora Catharina van der. 'The Dutch Protocol: Coming of Age: Treatment trajectories and long-term bone development in transgender adolescents'. PhD-Thesis - Research and graduation internal, 2024. https://doi.org/10.5463/thesis.331.

Lückerath-Rovers, Mijntje. *Pas-Toe of Leg-uit Streefgetal Vrouwen in RvB en RvC - Bijlage bij Dutch Female Board Index 2018*. TIAS, 2018. https://www.tias.edu/docs/default-source/Kennisartikelen/aanvullend-rapport-female-board-index-2018.pdf.

Lwamba, Etienne, Will Ridlehoover, Meital Kupfer, e.a. 'PROTOCOL: Strengthening women's empowerment and gender equality in fragile contexts towards peaceful and inclusive societies: A systematic review and meta-analysis'. *Campbell Systematic Reviews* 17, nr. 3 (2021): e1180. https://doi.org/10.1002/cl2.1180.

Maas, Koen, Liset van Oeveren, Jacqueline Steenwijk, en Henri Faun. *Evaluatie Programma Veilige Steden*. Panteia, 2022. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1055244.pdf.

Marinus, Mir Abe, en Marianne Cense. 'A Life Course Perspective on the Sexual Development of Young Intersex People'. *Healthcare* 12, nr. 2 (2024): 2. https://doi.org/10.3390/healthcare12020239.

Marsay, Gloria, Kokou A. Atitsogbe, Abdoulaye Ouedraogo, e.a. 'The Importance of Social Emotional Learning Skills in Assisting Youth to Successfully Transition into the Professional World'. *African Journal of Career Development* 3, nr. 1 (2021): 1. adult educators, varied ethnicity based on country. https://doi.org/10.4102/ajcd.v3i1.37.

McDermott, Elizabeth, Rachael Eastham, Elizabeth Hughes, e.a. 'Background'. In *Early Mental Health Intervention and Supported Self-Care for LGBTQ+ Young People in the UK: A Mixed-Methods Study*. National Institute for Health and Care Research, 2024. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK610097/.

McDermott, Elizabeth, Alex Kaley, Eileen Kaner, e.a. 'Reducing LGBTQ+ Adolescent Mental Health Inequalities: A Realist Review of School-Based Interventions'. *Journal of Mental Health (Abingdon, England)* 33, nr. 6 (2024): 768-78. https://doi.org/10.1080/09638237.2023.2245894.

McDermott, Elizabeth, Alex Kaley, Eileen Kaner, e.a. 'Understanding How School-Based Interventions Can Tackle LGBTQ+ Youth Mental Health Inequality: A Realist Approach'. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 20, nr. 5 (2023): 4274. https://doi.org/10.3390/ijerph20054274.

McKay, Tara, Nik M Lampe, Harry Barbee, Anyah Prasad, en Gilbert Gonzales. 'An Evidence-Based Framework for Supporting Older LGBTQ+ Adults in Rural Communities: Findings From the LGBTQ+ Social Networks, Aging, and Policy Study'. *The Public Policy and Aging Report* 34, nr. 4 (2024): 150-53. https://doi.org/10.1093/ppar/prae019.

'Measures to Promote Women's Participation in Decision-Making —'. Geraadpleegd 15 juli 2025. https://aceproject.org/ace-en/topics/ge/ge3/g31/measures-to-promote-women2019s-participation-in.

Mehmet. *Intersections: The LGBTI II Survey – Homelessness Analysis | ILGA-Europe*. 13 november 2023. https://www.ilga-europe.org/report/intersections-the-lgbti-ii-survey-homelessness-analysis/.

Merens, Ans, en Freek Bucx. *Werken aan de start: Jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt*. Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018. https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/01/22/werken-aan-de-start.

Meurs, Elvira, Rana Orhan Pees, Charlotte van Eijk, Zazie Weiffenbach, en Meliha Verlasevic. *Midtermevaluatie allianties voor gender- en lhbti+-gelijkheid*. Ecorys, 2025. https://open.overheid.nl/documenten/ec84774f-c884-4589-b2bd-4bfc20fa3cd8/file.

Miltenburg, Charlotte van, Sarah Bruijn, Maren Hekkema, e.a. *Monitor Integriteit en Veiligheid 2024: Deel 1 - Integriteit*. Monitor No. 2024/220. Monitor Integriteit en Veiligheid. Ipsos, 2024. https://open.overheid.nl/documenten/d9be9a79-ef65-4080-af13-37119a2274ce/file.

Muijnck, J. A. de, I. Schoonbeek, J. Snippe, en R. Pieper. *De Regenboog Kleuren: Evaluatie van Het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022*. Breuer & Intraval Onderzoek en Advies, 2024. https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3359.

Mulder, Thomas, Peter Keizer, en Mark Jan van Tellingen. 'Hoe misinformatie de online haatmachine tegen de Week van de Lentekriebels op gang trok'. *Pointer*, 23 maart 2023. https://pointer.kro-ncrv.nl/hoe-misinformatie-de-online-haatmachine-tegen-de-week-van-de-lentekriebels-op-gang-trok.

Murrar, Sohad, en Markus Brauer. 'Entertainment-Education Effectively Reduces Prejudice'. *Group Processes & Intergroup Relations* 21, nr. 7 (2018): 1053-77. https://doi.org/10.1177/1368430216682350.

Naseef, Mohemmad, Muhammed Rafi, en Salu Prasad. 'Financial Inclusion, Women Empowerment and the Role of Active Banking Behaviour'. *International Journal of Sociology and Social Policy* 45, nr. 5/6 (2025): 606-25. world. https://doi.org/10.1108/IJSSP-02-2025-0104.

Nelson, Caleb P., en John P. Gearhart. 'Current Views on Evaluation, Management, and Gender Assignment of the Intersex Infant'. *Nature Clinical Practice Urology* 1, nr. 1 (2004): 38-43. https://doi.org/10.1038/ncpuro0028.

Nieber, Lineke, en Kim Bos. 'For a year and a half, NRC observed the gender clinic in Amsterdam: "It takes so much time to prove I'm a woman"'. *NRC*, 18 maart 2025. https://www.nrc.nl/nieuws/2025/03/18/for-a-year-and-a-half-nrc-observed-the-gender-clinic-in-amsterdam-it-takes-so-much-time-to-prove-im-a-woman-a4886578.

Nieder, Timo O., Annette Güldenring, Katharina Woellert, Peer Briken, Lieselotte Mahler, en Götz Mundle. 'Ethical Aspects of Mental Health Care for Lesbian, Gay, Bi-, Pan-, Asexual, and Transgender People: A Case-Based Approach'. *The Yale Journal of Biology and Medicine* 93, nr. 4 (2020): 593-602.

NOS Nieuws. 'Erasmus MC opent vrouwencentrum: effectievere zorg kan miljarden schelen'. Nieuwsbericht. NOS, 7 maart 2025. https://nos.nl/artikel/2558500-erasmus-mc-opent-vrouwencentrum-effectievere-zorg-kan-miljarden-schelen.

NOS Nieuws. 'Omstreden Andrew Tate "vaderfiguur" voor sommige tieners'. Nieuwsbericht. 1 september 2022. https://nos.nl/artikel/2442815-omstreden-andrew-tate-vaderfiguur-voor-sommige-tieners.

O'Brien, Diana Z., en Johanna Rickne. 'Gender Quotas and Women's Political Leadership'. *American Political Science Review* 110, nr. 1 (2016): 112-26. https://doi.org/10.1017/S0003055415000611.

O'Dwyer, Conor. 'Backsliding versus Backlash: Do Challenges to Democracy in East Central Europe Threaten LGBTQIAP Empowerment?' *East European Politics and Societies* 38, nr. 4 (2024): 1166-94. https://doi.org/10.1177/08883254231182999.

OECD. 'Taxation'. Geraadpleegd 15 juli 2025. https://www.oecd.org/en/topics/taxation.html.

OECD. *Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality 2023*. OECD, 2023. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/07/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality-2023_c68bd819/3ddef555-en.pdf.

Office of the Special Envoy for the Great Lakes Region. 'Building alliances beyond borders: how coordinated efforts and initiatives are reinforcing women's collective leadership'. United Nations Great Lakes, 2022. https://ungreatlakes.unmissions.org/sites/default/files/building_alliances_beyond_borders-_how_coordinated_efforts_and_initiatives_are_reinforcing_womens_collective_leadership.pdf#:~:text=%E2%80%9CRatification%20is%20one%20thing%20and%20implementation%20is,participation%20in%20electoral%20bodies%20and%20political%20processes.

OHCHR. 'About LGBTI People and Human Rights'. Geraadpleegd 15 juli 2025. https://www.ohchr.org/en/sexual-orientation-and-gender-identity/about-lgbti-people-and-human-rights.

Omlo, Jurriaan, Sylvia Holla, Anne Wester, Willemijn Krebbekx, France Hehenkamp, en Ingrid Doorten. *Vaders zorgen meer, moeders blijven managen: Rolpatronen in gezinnen tijdens de coronacrisis*. Atria, 2021. https://prod-cdn.atria.nl/wp-content/uploads/2021/09/30153444/atria-corona-onderzoek-web.pdf.

Over, Harriet, Carl Bunce, Jonathan Baggaley, en David Zendle. 'Understanding the Influence of Online Misogyny in Schools from the Perspective of Teachers'. *PLOS ONE* 20, nr. 2 (2025): e0299339. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0299339.

Pande, Rohini, en Deanna Ford. *Gender quotas and female leadership*. World Development Report. 2012. https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=d1bd382c22e8e6727ed98fb6c42b67d78d99a4b0.

Pandea, Anca-Ruxandra, Dariusz Grzemny, en Ellie Keen. 'Gender identity, gender-based violence and human rights'. In *Gender Matters: Manual on addressing gender-based violence affecting young people*, 2de dr. Council of Europe, 2019. https://rm.coe.int/gender-matters-a-manual-on-addressing-gender-based-violence-affecting-/16809e1c34.

Parkes, Jenny, Jo Heslop, Freya Johnson Ross, Rosie Westerveld, en Elaine Unterhalter. *A rigorous review of global research evidence on policy and practice on school-related and gender-based violence*. University College London, 2020. https://www.unicef.org/sites/default/files/2020-03/SRGBV-review.pdf#:~:text=raising%20on%20gender%20identities%2C%20norms%20and%20inequalities,about%20gender%20equality%2C%20violence%20prevention%20and%20redress.

Pihlajamaa, Isa. 'Pointer Checkt: Tientallen makers verspreiden op TikTok misinformatie over hormonale anticonceptie'. Factcheck. *Pointer*, 15 februari 2024. https://pointer.kro-ncrv.nl/pointer-checkt-tientallen-makers-verspreiden-op-tiktok-misinformatie-over-hormonale-anticonceptie.

Portegijs, W., en Marion van den Brakel. *Emancipatiemonitor 2018*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018. https://digitaal.scp.nl/emancipatiemonitor2018.

Poteat, V. Paul, Jessica N. Fish, en Ryan J. Watson. 'Gender-Sexuality Alliances as a Moderator of the Association between Victimization, Depressive Symptoms, and Drinking Behavior among LGBTQ+ Youth'. *Drug and alcohol dependence* 229, nr. Pt B (2021): 109140. https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2021.109140.

Pouwels, Babette, en Marieke van den Brink. *Zonder wet geen voortgang: Bedrijvenmonitor Topvrouwen 2020*. Bedrijvenmonitor. Bureau Pouwels, 2021. https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2021/bedrijvenmonitor-topvrouwen-2020.pdf.

Rand, Joseph J., Megan S. Paceley, Jessica N. Fish, en Sloan Okrey Anderson. 'LGBTQ+ Inclusion and Support: An Analysis of Challenges and Opportunities Within 4-H'. *Journal of Youth Development: Bridging Research and Practice* 16, nr. 4 (2021): 26-51. https://doi.org/10.5195/jyd.2021.1072.

Redactie Trouw. 'Verbod op "homogenezing" haalt geen meerderheid in Tweede Kamer'. Politiek. *Trouw*, 18 februari 2025. https://www.trouw.nl/politiek/verbod-op-homogenezing-haalt-geen-meerderheid-in-tweede-kamer~b7f81307/.

Rossum, Rikke van, en Thirza Kramer. *Meer debat, minder gehoord: Monitor mediarepresentatie van trans personen in 2022*. Monitor. Mediamonitor Transgender. Transgender Netwerk Nederland, 2023. https://www.transgendernetwerk.nl/kennis/publicatie/meer-debat-minder-gehoord-monitor-mediarepresentatie-van-trans-personen-in-2022/.

Rutgers, COC Nederland, en WOMEN Inc. *"Daar ga ik niet zomaar over beginnen": Een verkennend onderzoek onder mbo- en hbo-geschoolde zorgprofessionals over inclusieve zorg op het gebied van sekse, gender en seksuele oriëntatie*. Gezondheidszorg op Maat, 2024. https://seksindepraktijk.nl/wp-content/uploads/2024/08/Rapport-zorgprofessionals-cor3.pdf.

Rutgers, COC Nederland, en WOMEN Inc. *Inclusieve vraagstelling in gezondheids- en bevolkingsmonitors: Op het gebied van seksuele oriëntatie, genderidentiteit, (gender)expressie en seksekenmerken*. Alliantie Gezondheidszorg op Maat, 2024. https://detoolkit.komteenmensbijdedokter.nl/wp-content/uploads/2024/08/Beleidsadvies_inclusieve_vraagstelling_in_gezondheids-_en_bevolkingsmonitors.pdf.

Saewyc, Elizabeth, Annie Smith, Colleen Poon, Kate Kovaleva, en Jessica Tourand. *School-based interventions to reduce health disparities among LGBTQ youth: Considering the evidence*. McCreary Centre Society, Stigma and Resilience Among Vulnerable Youth Centre, 2016. https://www.mcs.bc.ca/pdf/considering_the_evidence.pdf.

Saluja, Omika Bhalla, Priyanka Singh, en Harit Kumar. 'Barriers and Interventions on the Way to Empower Women through Financial Inclusion: A 2 Decades Systematic Review (2000–2020)'. *Humanities and Social Sciences Communications* 10, nr. 1 (2023): 148. https://doi.org/10.1057/s41599-023-01640-y.

Sansone, Dario. 'Pink work: Same-sex marriage, employment and discrimination'. *Journal of Public Economics* 180 (december 2019): 104086. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104086.

Scambor, Elli, Nadja Bergmann, Katarzyna Wojnicka, e.a. 'Men and Gender Equality: European Insights'. *Men and Masculinities* 17, nr. 5 (2014): 552-77. https://doi.org/10.1177/1097184X14558239.

Schelde, Asher van der, en Peter Kanne. *Zijn mannelijke Gen Z'ers echt zo conservatief?* No. 2024/195. Ipsos, 2024. https://www.ipsos-publiek.nl/actueel/zijn-mannelijke-gen-zers-echt-zo-conservatief/.

Schlief, Merle, Theodora Stefanidou, Talen Wright, Grace Levy, Alexandra Pitman, en Gemma Lewis. 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'. *Nature Human Behaviour* 7, nr. 4 (2023): 556-67. https://doi.org/10.1038/s41562-023-01521-z.

Schnieders, Amanda. 'Gender Bias in the Workplace: How to Spot It & Tips to Fight It'. *Chronus*, 8 april 2020. https://chronus.com/blog/how-to-overcome-gender-bias-in-the-workplace.

Sedee, Menno. 'Er zijn twijfels over puberteitsremmers voor transgender jongeren. Is dat terecht?' *NRC*, 27 januari 2023. https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/27/zijn-de-twijfels-over-puberteitsremmers-voor-transgenderjongeren-terecht-a4155289.

Seidler, Y., R. Wolff, E. ter Woord, en K. van der Schans. *Richten op de regenboog: Een onderzoek naar daders en prevalentie van geweld tegen LHBTQ-personen*. Risbo Erasmus, 2024. https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3351/3351-richten-op-de-regenboog-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Sepulveda, Jonathan A., Brenna Lincoln, Belle Liang, e.a. 'MPOWER: The Impact of a Purpose Program on Adolescents' Intrinsic and Extrinsic Motivations'. *Frontiers in Psychology* 12 (december 2021). https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.761580.

Shattuck, Daniel, Janie L. Hall, Elizabeth Dickson, Amy E. Green, en Mary M. Ramos. 'Implementing Evidence-Informed Practices to Make Schools Safer and More Supportive of Sexual and Gender Minority Youth'. *The Journal of school health* 91, nr. 3 (2021): 258-61. https://doi.org/10.1111/josh.12996.

Sindall, Rebecca C., en Dani J. Barrington. 'Fail Fast, Fail Forward, Fail Openly: The Need to Share Failures in Development'. *Journal of Trial & Error* 1, nr. 1 (2020). https://doi.org/10.36850/ed2.

Snapp, Shannon D., Hilary Burdge, Adela C. Licona, Raymond L. Moody, en Stephen T. Russell. 'Students' Perspectives on LGBTQ-Inclusive Curriculum'. *Equity & Excellence in Education* 48, nr. 2 (2015): 249-65. https://doi.org/10.1080/10665684.2015.1025614.

Sociaal-Economische Raad. 'Female Board Index 2024'. SER. Geraadpleegd 16 juli 2025. https://www.ser.nl/nl/actueel/Nieuws/female-board-index-2024.

Sojo, Victor E., Robert E. Wood, Sally A. Wood, en Melissa A. Wheeler. 'Reporting requirements, targets, and quotas for women in leadership'. *The Leadership Quarterly*, Special Issue: Gender and Leadership, vol. 27, nr. 3 (2016): 519-36. https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2015.12.003.

Statistiek, Centraal Bureau voor de. 'Emancipatiemonitor 2020'. Webpagina. Centraal Bureau voor de Statistiek, 10 december 2020. https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/50/emancipatiemonitor-2020.

Stavenuiter, Monique, Merel Kahmann, Els Kok, Krista van Mourik, Micky Out, en Marjan de Gruijter. *Re-integratie van vrouwen met een afstand tot de arbeidsmarkt: Kennissynthese*. Verwey-Jonker Instituut, Movisie, 2020. https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/319180_Re-integratie-van-vrouwen-met-een-afstand-tot-de-arbeidsmarkt_WEB-1.pdf.

Steinz, Elisabeth. *Podcast De Dag: scrollen door de vrouwonvriendelijke 'manosphere'*. With guest Djoeke Ardon en Berber Broekstra. De Dag. 7 maart 2025. https://nos.nl/artikel/2558556-podcast-de-dag-scrollen-door-de-vrouwonvriendelijke-manosphere.

Susen, Simon. 'Emancipation'. SSRN Scholarly Paper No. 2793837. Social Science Research Network, 1 januari 2015. https://papers.ssrn.com/abstract=2793837.

Swiebel, Joke. *Homopolitiek in Nederland (1966-2023): De Symbolische Kracht van Wetgeving*. Amsterdam University Press, 2024. https://www.aup.nl/en/book/9789464562255/homopolitiek-in-nederland-1966-2023.

Taylor, Rebecca D., Eva Oberle, Joseph A. Durlak, en Roger P. Weissberg. 'Promoting Positive Youth Development Through School-Based Social and Emotional Learning Interventions: A Meta-Analysis of Follow-Up Effects'. *Child Development* 88, nr. 4 (2017): 1156-71. https://doi.org/10.1111/cdev.12864.

The Policy Tank. 'The Invisible Backbone: Recognizing the Value of Domestic Workers'. *Medium*, 4 augustus 2024. https://medium.com/@thepolicytank/the-invisible-backbone-recognizing-the-value-of-domestic-workers-4151104a8155.

Thévenon, Olivier. *Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD*. No. 145. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. OECD, 2013. https://doi.org/10.1787/5k46cvrgnms6-en.

Tøraasen, Marianne. *What works in combatting genderbased violence?* DLL Evidence Review. Development Learning Lab, 2024. https://www.devlearnlab.no/wp-content/uploads/2024/11/Issue-1-Gender-based-violence-3.pdf.

Treffers, Theresa, Ann-Carolin Ritter, Nadja Born, en Isabell Welpe. 'A systematic review of experimental evidence on interventions against bias and discrimination in organizations'. *Human Resource Management Review* 34, nr. 3 (2024): 101029. https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2024.101029.

Tudor-Sfetea, Carina, en Raluca Topciu. 'A Systematic Review of Evidence-Based Cognitive and/or Behavioural Interventions Targeting Mental Health in LGBTQ+ Populations'. *Clinical Psychology in Europe* 6, nr. 3 (2024): e11323. https://doi.org/10.32872/cpe.11323.

Turner, Rhiannon N., Richard J. Crisp, en Emily Lambert. 'Imagining Intergroup Contact Can Improve Intergroup Attitudes'. *Group Processes & Intergroup Relations* 10, nr. 4 (2007): 427-41. https://doi.org/10.1177/1368430207081533.

Tuyl, Lilian van, Nienke Zinger, en Willemijn Schäfer. *Borging van diversiteit in sekse, gender en seksuele oriëntatie in de zorg: Een verkenning onder beroepsverenigingen in de eerste lijn*. NIVEL, 2022. https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/1004240.pdf.

UN Women. *Youth Guide to End Online Gender-Based Violence*. UN Women, 2022. https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/2022-12/Youth-Toolkit_14-Dec_compressed-final.pdf.

UNDP, en Parliamentarians for Global Action. *Advancing the human rights and inclusion of LGBTI people: a handbook for parliamentarians*. 2022. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-04/Advancing%20the%20human%20rights%20of%20LGBTI%20people%20-%20ENGLISH.pdf.

UN-Women. *Women's Rights in Review 30 Years After Beijing*. UN Women, 2025. https://www.un-women.org/sites/default/files/2025-03/womens-rights-in-review-30-years-after-beijing-en.pdf.

Veen, Ronnie van de. 'Zorgen voor de kinderen tijdens corona: de rol van de vader wordt weer kleiner'. *Universiteit Utrecht*, 23 maart 2021. https://www.uu.nl/nieuws/zorgen-voor-de-kinderen-tijdens-corona-de-rol-van-de-vader-wordt-weer-kleiner.

Veerbeek, Joris. 'Verantwoording bij het onderzoek naar seksisme in de politieke arena'. *De Groene Amsterdammer*, 3 maart 2021. https://www.groene.nl/artikel/verantwoording-bij-het-onderzoek-naar-seksisme-in-de-politieke-arena.

VHTO. *Vrij voorsorteren op later: Aanbevelingen om vo-leerlingen de kans te geven verder te kijken dan typische mannen- en vrouwenberoepen*. VHTO, 2023. https://www.vhto.nl/wp-content/uploads/2023/03/Adviesrapport-Vrij-voorsorteren-op-later-VHTO.pdf.

Vijlbrief, Afiah, en Martijn Bijl. *Suïcidepreventie LHBT-jongeren: Wat kunnen ouders en professionals doen volgens de literatuur*. Movisie, 2021. https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2021-12/Literatuurstudie%20-suicidepreventie-lhbt-jongeren.pdf.

Vlaanderen, Marilou, en Iris Klinker. *Een zichtbaar verschil: Genderdiversiteit in de top van de semi-publieke sector*. SEO, 2023. https://open.overheid.nl/documenten/21480732-1a43-4eb9-b41a-fa5e011b841b/file.

Vlaanderen, Marilou, en Iris Klinker. *Grenzen verleggen: Genderdiversiteit in de top van de (semi)publieke sector*. Monitor. Monitor genderdiversiteit. SEO, 2024. https://open.overheid.nl/documenten/85e1dd80-b148-4078-bf7a-dcfb66d80bf6/file.

Wal, Marco van der. 'Misinformatie over transgender mensen op sociale media en in de Tweede Kamer: vier vragen aan een expert'. Nieuwsbericht. *Pointer*, 1 maart 2023. https://pointer.kroncrv.nl/misinformatie-over-transgender-mensen.

Weistroffer, Ross L., Amy Raub, Aleta Sprague, en Jody Heymann. 'Mapping Progress in Workplace Protections: A Study of Global LGBTQI + Workplace Antidiscrimination Legislation in 2016 and 2023'. *Sexuality Research and Social Policy*, advance online publication, 30 januari 2025. https://doi.org/10.1007/s13178-024-01074-4.

Wilson, Clare, en Laura A. Cariola. 'LGBTQI+ Youth and Mental Health: A Systematic Review of Qualitative Research'. *Adolescent Research Review* 5, nr. 2 (2020): 187-211. https://doi.org/10.1007/s40894-019-00118-w.

Wolbrecht, Christina, en David E. Campbell. 'Leading by Example: Female Members of Parliament as Political Role Models'. *American Journal of Political Science* 51, nr. 4 (2007): 921-39. https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00289.x.

WOMEN Inc. *AI, Gender en de Arbeidsmarkt: Verkennend onderzoek naar de kansen en risico's van Artificial Intelligence voor vrouwen*. WOMEN Inc., 2021. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail.

WorkRise Network. 'Better Business Outcomes: Here Are the Basics of LGBTQ+ Workplace Policies and Practices'. 4 juni 2024. https://www.workrisenetwork.org/working-knowledge/better-business-outcomes-here-are-basics-lgbtq-workplace-policies-and-practices.

Zulkarnain, Alice, Aukje Nieuwenhuis, Babette Pouwels, e.a. *Effecten van het diversiteitsquotum op de korte termijn*. CPB Notitie. 2024. https://www.cpb.nl/effecten-van-het-diversiteitsquotum-op-de-korte-termijn.

Zwinkels, Elle, Grey Ravelli, en Otje van der Mark. *Zichtbaarder, bespreekbaarder, kwetsbaarder: Monitor representatie van trans personen in 2021*. Monitor. Mediamonitor Transgender. Transgender Netwerk Nederland, 2022. https://www.transgendernetwerk.nl/kennis/onderzoek/mediamonitor-2021/.

9.2 Gesproken personen

In onderstaande referentielijst zijn de bronnen opgenomen die geraadpleegd zijn tijdens de documentstudie. Deze bronnen worden niet expliciet aangehaald in de lopende tekst. Bronnen die wél direct in de tekst zijn gebruikt, zijn terug te vinden in de voetnoten op de betreffende pagina's. Naast het analyseren van de bovenstaande documenten hebben we, onder andere voor de trendanalyse, uitvoerig gesproken met wetenschappers en experts die actief zijn op terreinen die raken aan het emancipatiebeleid. We willen hiervoor graag de volgende mensen bedanken:

prof. dr. Katia Begall (*Radboud Universiteit*)

dr. Francesca Colli (*Maastricht University*)

dr. Eduard Fosch-Villaronga (*Universiteit Leiden*)

prof. dr. Marieke van den Brink (*Radboud Universiteit*)

dr. Nik Linders (*Universiteit van Amsterdam*)

prof. dr. Marcel Lubbers (*Universiteit Utrecht*)

prof. dr. Sarah de Rijke (*Universiteit van Amsterdam*)

prof. dr. Joop Schippers (*Universiteit Utrecht*)

prof. dr. Eliza Steinbock (*Maastricht University*)

dr. Marij Swinkels (*Universiteit Utrecht*)

Tot slot spraken we ambtenaren van terreinen betrokken bij emancipatie over de samenwerking met de DE. Ten behoeve van de anonimiteit zullen we hun namen niet noemen. We willen de desbetreffende ambtenaren van de volgende ministeries bedanken:

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

/ A Werkwijze en methoden

In dit hoofdstuk beschrijven we de gehanteerde onderzoeksaanpak en de methoden die we hebben gebruikt om data te verzamelen en te analyseren. We lichten toe waarom we voor deze aanpak en methoden hebben gekozen en hoe ze bijdragen aan het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het emancipatiebeleid. Het hoofdstuk begint met een algemene beschrijving van de methoden, waarna we uiteenzetten hoe de specifieke methoden hebben bijgedragen aan het evalueren van de doeltreffendheid, doelmatigheid en de trendanalyse.

A.1 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek stonden vier hoofdvragen centraal. Deze waren, zoals benoemd in hoofdstuk 2, de volgende:

- Wat is de beleidstheorie van het door het Ministerie van OCW gevoerde emancipatiebeleid in de periode 2018-2025?
- Wat is de doeltreffendheid van het emancipatiebeleid, en wat verklaart de doeltreffendheid van het beleid?
- Wat is de doelmatigheid van het emancipatiebeleid, en wat verklaart dit?
- Hoe kunnen de gestelde doelen, doeltreffendheid en doelmatigheid van het emancipatiebeleid worden verbeterd?

In het onderzoek hanteerden we per onderzoeksvraag een aantal deelvragen. Deze staan in onderstaand overzicht uitgewerkt.

Tabel 3: Overzicht van de onderzoeksvragen

Categorie	Onderzoeksvragen
Beleidstheorie	**Hoofdvraag 1**: Wat is de beleidstheorie van het door het Ministerie van OCW gevoerde emancipatiebeleid in de periode 2018-2025? a. Welke onderdelen van de voorgaande beleidstheorie uit de periode 2014-2018 zijn nog actueel? Welke (impliciete) wijzigingen hebben er plaatsgevonden? b. Wat zeggen de Emancipatienota 2018-2021, Emancipatienota 2022-2025 en relevante passages in de OCW begrotingen en jaarverslagen over de in deze periodes gestelde doelen van het emancipatiebeleid? c. Hoe heeft de beleidstheorie zich in de periode 2018-2025 ontwikkeld? d. Welke beleidsinstrumenten zijn in de periode 2018-2025 ingezet om de geformuleerde doelen te bereiken?
Doeltreffendheid	**Hoofdvraag 2.1:** Wat is de doeltreffendheid van het emancipatiebeleid? a. Wat zeggen de uitgevoerde evaluaties over de prestaties en effecten van de geëvalueerde beleidsinstrumenten? Zijn deze evaluaties van voldoende kwaliteit en bieden ze voldoende inzichten om hierover gegronde uitspraken te kunnen doen? b. In welke mate worden de doelen van het emancipatiebeleid gerealiseerd met behulp van de ingezette beleidsinstrumenten? In welke mate is het

	aannemelijk dat de doelen van het emancipatiebeleid gerealiseerd worden kijkend naar de wetenschappelijke literatuur en de daaruit voortkomende voorwaarden en werkzame mechanismes? c. Zijn er (gewenste of ongewenste) neveneffecten van het emancipatiebeleid? **Hoofdvraag 2.2:** Wat verklaart de doeltreffendheid van het emancipatiebeleid? a. Waarom zijn bepaalde doelen wel behaald? Wat heeft hieraan bijgedragen en welke factoren hebben dit tegengewerkt? b. Waarom zijn bepaalde doelen niet behaald? Wat heeft hieraan bijgedragen en welke factoren hebben er juist (tevergeefs) aan bijgedragen dat dit doel wel behaald zou worden? c. (Hoe) kan dit worden verklaard vanuit (wetenschappelijke) onderzoeken en literatuur? Hoe werken deze mechanismes precies en onder welke omstandigheden?
Doelmatigheid	**Hoofdvraag 3.1**: Wat is de doelmatigheid van het emancipatiebeleid? a. Welke middelen zijn ingezet om de beoogde doelstellingen van het beleid te realiseren? Wat zijn de kosten van de ingezette beleidsinstrumenten? b. Wat zeggen de uitgevoerde evaluaties over de efficiëntie van de geëvalueerde beleidsinstrumenten? Zijn deze evaluaties van voldoende kwaliteit en bieden ze voldoende inzichten om hierover gegronde uitspraken te kunnen doen? c. Hoe verhouden de inzet van middelen en de effecten van beleid zich tot elkaar? In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn (circa 20 procent minder middelen op OCW begrotingsartikel 25 voor begroting 2025 en verder), wat zouden dan de gevolgen zijn voor de effecten van het beleid? En welke neveneffecten zouden optreden? Welke scenario's zijn daarbij denkbaar? Schets hierbij tenminste één doelmatige optie waarmee een besparing van 20 procent kan worden gerealiseerd, zoals vereist volgens de RPE 2022. d. In het geval dat er significant méér middelen beschikbaar zouden zijn (circa 20 procent extra middelen op OCW-begrotingsartikel 25 voor begroting 2025 en verder), wat zouden dan de gevolgen zijn voor de effecten van het beleid? En welke neveneffecten zouden optreden? Welke scenario's zijn daarbij denkbaar? **Hoofdvraag 3.2**: Wat verklaart de doelmatigheid van het emancipatiebeleid? a. Waarom waren bepaalde beleidsinstrumenten wel doelmatig? Wat heeft hieraan bijgedragen en welke factoren hebben dit tegengewerkt? b. Waarom waren bepaalde beleidsinstrumenten niet doelmatig? Wat heeft hieraan bijgedragen en welke factoren hebben de doelmatigheid juist bevorderd? c. (Hoe) kan dit worden verklaard vanuit (wetenschappelijke) onderzoeken en literatuur? Hoe werken deze mechanismes precies en onder welke omstandigheden?
Aanbevelingen	**Hoofdvraag 4:** Hoe kunnen de gestelde doelen, doeltreffendheid en doelmatigheid van het emancipatiebeleid worden verbeterd? a. Welke aandachtspunten dienen te worden meegenomen vanuit de reconstructie van de beleidstheorie over de afgelopen periode, wanneer de DE de beleidstheorie in een vervolgtraject wil actualiseren voor de aankomende periode?

	b. Hoe kan de doeltreffendheid van het emancipatiebeleid worden vergroot? c. Hoe kan de doelmatigheid van het emancipatiebeleid worden vergroot? d. Welke opvolging hebben de aanbevelingen van de Beleidsdoorlichting emancipatiebeleid van 2018 gekregen? e. Welke overige kansen en uitdagingen worden de komende 5-7 jaar verwacht op het beleidsterrein van de emancipatie? Wat betekent dit voor het beleid? Welke resterende kennislacunes moeten worden opgevuld om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het emancipatiebeleid verder te vergroten? Welk vervolgonderzoek vereist dit?

A.2 Methoden

In de uitvoering van het onderzoek hebben we de volgende methoden ingezet:
- Deskresearch,
- Systematische documentstudie,
- Kwantitatieve analyse,
- Werksessies,
- Interviews.

In de volgende paragrafen beschrijven we kort wat elke methode inhoudt.

Voor elke onderzoeksstap voerden we deskresearch uit

Aanvullend op de systematische analyse van aangeleverde documenten, hebben we ons voor elk onderdeel van het onderzoek ook gebaseerd op een **documentstudie**. We namen hiervoor verschillende soorten bronnen mee, zoals onderzoeken in opdracht van de Rijksoverheid, wetenschappelijke literatuur, interviews en nieuwsartikelen, en beleidsdocumenten. Het doel van de documentstudie was daarbij telkens om een goed feitelijk beeld te krijgen van (de ontwikkeling, doelen, en effecten van) het emancipatiebeleid.

We voerden een systematische documentstudie uit om bestaand onderzoek samen te brengen

Om de doeltreffendheid, doelmatigheid en maatschappelijke ontwikkelingen in kaart te brengen voerden we een **systematische documentstudie** uit. Deze voerden wij uit via een aantal stappen. Eerst verzamelden we documenten middels een brede verkenning naar relevante documenten, in samenwerking met de DE en de begeleidingscommissie. Documenten die meegenomen zijn in de systematische documentstudie hebben we als volgt gecategoriseerd:
- Verkennende onderzoeken,
- Monitors,
- Evaluaties van beleidsinstrumenten.

In de systematische analyse van documenten noteerden we per document de volgende informatie:
- Type onderzoek (bijvoorbeeld monitor, verkennend onderzoek, evaluatie),
- Periode waarop het document betrekking heeft,
- Onderzoeksvraag,
- Gebruikte methoden,
- Onderzoeksdesign,
- Bevindingen wat betreft doeltreffendheid en doelmatigheid (indien van toepassing),
- Genoemde maatschappelijke ontwikkelingen.

We hebben een financiële analyse uitgevoerd
Samen met medewerkers van DE hebben we de uitgaven die de directie in de evaluatieperiode heeft gedaan geïnventariseerd. We baseerden ons hierbij op de begrotingen en bestedingsplannen van de directie. Hiermee kregen we inzicht in de precieze uitgaven aan allianties, projecten, onderzoeken, en overige activiteiten (zoals financiële bijdragen aan de activiteiten van andere departementen). Deze data analyseerden we om te achterhalen hoe het budget van de directie precies ingezet is.

We organiseerden werksessies met de directie en met de expertleden in ons team
Om de gereconstrueerde beleidstheorie te toetsen en maatschappelijke ontwikkelingen te inventariseren organiseerden we een werksessie waaraan alle leden van DE deelnamen. Ook hebben we verschillende werksessies georganiseerd met de expertleden van het onderzoeksteam. Daarin bespraken we de onderzoeksaanpak en tussentijdse bevindingen.

We interviewden academisch experts, beleidsmakers van DE en interdepartementale collega's
Het reconstrueren van de beleidstheorie baseerden we (naast documentstudie) op gesprekken met verschillende beleidsambtenaren van DE. Het primaire doel van deze gesprekken was om meer informatie te krijgen over de achtergrond van het opgestelde beleid, zodat we een betere reconstructie kunnen doen van de aannames in de beleidstheorie. De geïnterviewden konden bovendien duiding te geven aan hetgeen wij op basis van de geraadpleegde documenten waarnemen. Zo zorgen we ervoor dat de beleidstheorie ook zal aansluiten op de inzet van de directie, waarmee we de mogelijkheid om de theorie na afloop van de evaluatie te gebruiken in het beleid versterken. Deze gesprekken waren semi-gestructureerde interviews, waarin we de voorgelegde concept-beleidstheorieën bespraken.

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de coördinerende rol van de directie te evalueren, interviewden we ook collega's van departementen waar DE regelmatig mee samenwerkt.[187] Het doel van deze interviews was om een beeld te vormen van de manier waarop de samenwerking ingericht wordt en wat daarin werkzame ingrediënten en aandachtspunten zijn. Daarnaast helpen deze gesprekken ons om te leren hoe het emancipatiebeleid en de activiteiten van de directie landen bij collega's. Deze gesprekken waren semi-gestructureerde interviews, waarbij we vooraf een klein aantal startvragen opstelden.

Tot slot spraken we academisch experts om de maatschappelijke ontwikkelingen tijdens de evaluatie verder te kunnen duiden.[188] De interviews waren open interviews. Doel hiervan was telkens om enerzijds informatie op te halen over de veranderingen in de Nederlandse maatschappij waartoe het emancipatiebeleid zich verhoudt, en anderzijds om uit te kunnen zoomen en te inventariseren waar het beleid in de toekomst aandacht voor zou kunnen hebben. Daarvoor duidden we samen met de gesprekspartner te duiden hoe zij, vanuit hun expertise, naar de ontwikkeling van het emancipatiebeleid kijken. Er was daarom geen vooraf opgestelde topiclijst.

[187] We spraken ambtenaren van de volgende ministeries: Buitenlandse Zaken, Justitie en Veiligheid, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
[188] We spraken de volgende wetenschappers: prof. dr. Katia Begall (Radboud Universiteit), prof. dr. Marieke van den Brink (Radboud Universiteit), dr. Francesca Colli (Maastricht University), dr. Eduard Fosch-Villaronga (Universiteit Leiden), dr. Nik Linders (Universiteit van Amsterdam), prof. dr. Marcel Lubbers (UU), prof. dr. Sarah de Rijke (Universiteit van Amsterdam), prof. dr. Joop Schippers (Universiteit Utrecht), prof. dr. Eliza Steinbock (Maastricht University), dr. Marij Swinkels (Universiteit Utrecht).

A.3 Aanpak

We startten het onderzoek met de reconstructie van de beleidstheorie

De beleidstheorie vormt een belangrijk onderdeel van deze beleidsevaluatie. In de beleidstheorie staan namelijk de doelen beschreven waar het beleid op gericht moet zijn en expliciteert de directie hoe de beleidsinzet daaraan bijdraagt. Voor zowel het evalueren van de doeltreffendheid als de doelmatigheid is het hebben van een kloppende, herkenbare beleidstheorie daarom belangrijk. We reconstrueerden de beleidstheorie zoals die gold tijdens de evaluatieperiode (2018-2025). Deze reconstructie vormt de kapstok voor de verdere evaluatie.

We gebruikten een doelenboom om de beleidstheorie visueel in beeld te brengen

Er zijn verschillende methoden om de beleidstheorie te reconstrueren. Een veelgebruikte en waardevolle methode is het inzetten van een doelenboom om de beleidstheorie visueel in beeld te brengen. Een doelenboom beschrijft hiërarchieën in doelstellingen en visualiseert oorzaak-gevolg relaties in diagramvorm. Het op deze manier schematiseren helpt om de samenhang tussen doelen, subdoelen en maatregelen op een eenduidige en geordende manier in beeld te brengen en vervolgens te analyseren. Verbanden tussen de doelstellingen en de mechanismen kunnen worden gevonden door de mechanismen te herformuleren tot voorwaardelijke 'als-dan'-stellingen of gelijksoortige stellingen, die vervolgens op hun argumentatiekracht en onderliggende logica kunnen worden getoetst.

We reconstrueerden de beleidstheorie in verschillende stappen

Op basis van beleidsdocumenten die de beleidsdoelen en ingezette instrumenten beschrijven, reconstrueerden we de beleidstheorie waar het emancipatiebeleid op gestoeld is. Op basis van deze documenten stelden we een eerste versie van de beleidstheorie op. Daarvoor werkten we met doelenbomen.

De eerste versie van deze doelenbomen legden we vervolgens terug bij directieleden die goed zicht hadden op de gekozen beleidsinzet en de achterliggende onderbouwing. Dit waren vaak (co)coördinatoren van de verschillende clusters waarmee DE werkt.[189] Op basis van hun input vulden we de doelenbomen verder aan en bewerkten we die, zodat ze beter aansloten op de beleidspraktijk van de evaluatieperiode. Daarmee kwamen we tot een herziene versie van de beleidstheorieën.

De herziene versie toetsten we in een werksessie met de gehele beleidsdirectie. Deze sessie was ook bedoeld om te reflecteren op de lacunes in het beleid en de aannames en ontwikkelingen die onderliggend zijn aan de beleidstheorie. We stelden daarom zowel het toetsende als reflecterende karakter centraal.

- *Toetsend*. Is de beleidstheorie op de correcte wijze gereconstrueerd? Zijn de juiste aannames in beeld gebracht en is helder waar deze op zijn gebaseerd? Zijn er nog aanvullingen of aanscherpingen nodig?
- *Reflecterend.* Hoe kijken de medewerkers nu terug op de aannames en verwachtingen? Waren de aannames logisch en goed onderbouwd? Waren er terugkijkend lacunes en waarom zijn deze tot stand gekomen? Deze reflecties geven al eerste input voor de bevindingen van het onderzoek, specifiek gericht op de vormgeving van het beleid.

[189] Voorbeelden van clusters zijn: Arbeid, Veiligheid LHBTIQ+, Veiligheid gender, Onderwijs en Media, enzovoorts. De clusters waren niet altijd direct gelinkt aan de thema's uit de Emancipatienota 2022-2025, maar kwamen in de praktijk veelal overeen met deze thema's.

Doordat we in deze stap beter aan kunnen sluiten op de doelen en middelen van het beleid, vergroten we de accuraatheid van de beleidstheorie en de toepasbaarheid ervan in het werk na afloop van de evaluatie. Tot slot hebben we de beleidstheorie getoetst met de begeleidingscommissie van het onderzoek, wat nog tot enkele aanscherpingen heeft geleid.

A.3.1 Evalueren doeltreffendheid

We onderscheiden *doeltreffendheid* in de enge en ruimere zin

Aan de hand van de relaties tussen de verschillende elementen van de doelenboom, onderzochten we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het emancipatiebeleid. In de RPE 2022 wordt **doeltreffendheid** gedefinieerd als *"de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten."*

Om op een betere manier te onderzoeken welke maatschappelijke impact het emancipatiebeleid heeft, onderscheiden we doeltreffendheid in enge zin van doeltreffendheid in de ruimere zin van het woord. Daarvoor hanteren we de volgende definities:

- **Doeltreffendheid in enge zin**: Het verband tussen de directe resultaten van beleidsinstrumenten (output) en de directe gevolgen daarvan (outcome). Dit laat zien welke bijdrage het beleidsinstrument heeft geleverd aan een uitkomst-indicator van emancipatie.
- **Doeltreffendheid in ruimere zin**: Het verband tussen de directe resultaten van de beleidsinstrumenten (output) en de maatschappelijke impact daarvan – verschillende maatschappelijke uitkomsten.

We evalueren de doeltreffendheid van het beleid door middel van een synthesestudie

Aan de hand van de gereconstrueerde beleidstheorie – die de beoogde mechanismen en resultaten van het emancipatiebeleid schetst – en de diverse bevindingen vanuit de documentstudie, kunnen we beelden opstellen ten aanzien van de doeltreffendheid van de ingezette instrumenten. Aan de hand van de uitgevoerde evaluaties kunnen we uitspraken doen over de doeltreffendheid van die betreffende maatregelen.

Voor het vaststellen van *causale* verbanden tussen de inzet van een instrument en maatschappelijke verandering is een zeer intensieve onderzoeksopzet nodig (bijvoorbeeld met een controlegroep of over een zeer lange termijn). Dergelijke onderzoeken zijn niet beschikbaar voor de ingezette maatregelen. In plaats van een model dat uitging van bewezen effectiviteit, waar causale verbanden belangrijk in zijn, werkten we daarom met een aangepaste versie waarin ook *aannemelijke* doeltreffendheid meegenomen kon worden.

Tabel 5 - Criteria evalueren doeltreffendheid

Niveau	Naam	Omschrijving
0	Impliciet	De maatregel is niet of slecht omschreven, *of* Het is niet duidelijk welk probleem de maatregel moet oplossen
1	Maatregel en doel omschreven	Het is goed omschreven wat de maatregel is/doet, en Het is duidelijk welk probleem de maatregel moet oplossen
2	In theorie doeltreffend	De maatregel is goed onderbouwd, *en* Het is duidelijk van welk mechanisme of *theory of change* de maatregel uit gaat, *en*

			Er is rekening gehouden met potentiële negatieve neveneffecten
3	Aannemelijk doeltreffend	Aannemelijk niet doeltreffend	Er zijn goede/slechte ervaringen in de praktijk, *of* De beoogde output van de maatregel is gerealiseerd/ niet gerealiseerd, *en* Het is aannemelijk/niet aannemelijk dat deze output een bijdrage levert aan de beoogde outcome in de praktijk op basis van buitenlandse voorbeelden, wetenschappelijke literatuur of onderzoek over de vorm en organisatie van het beleid
4	Doeltreffend	Niet doeltreffend	Er is evaluatieonderzoek dat een verband aantoont/ontkracht tussen de *output* van de maatregel en de beoogde *outcome*

In de praktijk bleek slechts een beperkt deel van de uitgevoerde maatregelen geëvalueerd

In de praktijk vonden we dat slechts een beperkt deel van de uitgevoerde maatregelen geëvalueerd was. Dat houdt in dat we geen algemene conclusies kunnen trekken over de doeltreffendheid (en doelmatigheid), op basis van de synthese en som van de uitkomsten van andere evaluaties. Uitgaande van het budget, geldt dat het grootste gedeelte van de uitgegeven middelen wel worden geevalueerd. Dit komt doordat 65% van het budget wordt besteed aan allianties, die wel periodiek geevalueerd worden. Daarnaast leverden de andere onderzoeksmethoden ook waardevolle inzichten op die indicaties zijn voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

We voerden een scan uit om niet-geëvalueerde maatregelen te beoordelen

Hiervoor zochten we telkens naar evidence-based of bewezen effectieve interventies op het niveau van doelen in de beleidstheorieën van elk thema. Hiervoor gebruikten we de volgende query op Google: “evidence-based interventions” AND “[beschrijving van de kern van het doel”. We namen interventies op die op een vergelijkbare schaal gericht waren als interventies die in het beleid terug te zien waren. Bij voorkeur baseerden we ons op syntheses van bestaande wetenschappelijke studies om zoveel mogelijk inzichten te combineren.

In de analyse gaven we de gedane beleidsinzet weer met een voorbeeld dat illustratief was voor de verschillende typen inzet die gepleegd waren.

We hebben specifiek aandacht besteed aan de doeltreffendheid van de allianties

Sinds 2017 verstrekt DE subsidies aan maatschappelijke partners via een alliantieregeling. Organisaties schrijven als consortium in en worden gestimuleerd om samen te werken. Dit is een relatief nieuwe manier van werken. De werkzaamheden van deze allianties vormen bovendien een significant deel van de inzet en de middelen van de DE van het ministerie van OCW (gemiddeld 65% van de begroting van de directie). Daarom rapporteren we apart over de mate waarin de allianties doeltreffend zijn geweest. Dit doen we op basis van verschillende evaluaties van de allianties die in de evaluatieperiode zijn uitgevoerd.[190]

We hebben ook bijzondere aandacht voor de coördinerende rol van DE

[190] Synergie in en met allianties - Verwey-Jonker Instituut;
Midtermevaluatie allianties voor genderen lhbti+-gelijkheid - Eindrapport | Rapport | Rijksoverheid.nl

De DE heeft op emancipatiethema's een aanjagende en coördinerende rol binnen de Rijksoverheid. De directie sluit aan bij het beleid van andere departementen wanneer dat een disproportioneel groot effect heeft op (een van) de doelgroepen waar het emancipatiebeleid op gericht is (*gender mainstreaming*). Deze activiteiten evalueren we apart, op basis van interviews met collega's van andere departementen (zie paragraaf A.2 voor een uitgebreidere toelichting hiervan).

A.3.2 Evalueren doelmatigheid

We stelden algemene beelden over de doelmatigheid op

Doelmatigheid is de relatie tussen de input van een beleidsmaatregel en de *output* (doelmatigheid in enge zin) of de *outcome* (doelmatigheid in brede zin).[191] Doelmatigheid is altijd relatief: een maatregel is doelmatiger als meer output/een betere outcome gerealiseerd is voor dezelfde kosten of dezelfde output/outcome voor minder kosten. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen twee tijdsvakken (een maatregel is in een bepaald jaar doelmatiger of juist minder doelmatig uitgevoerd) of tussen de huidige aanpak en een mogelijk alternatief (door andere stappen te doorlopen wordt een maatregel doelmatiger of minder doelmatig).

De evaluatieonderzoeken en effectstudies naar de beleidsmaatregelen die in deze evaluatie zijn benut voor de beoordeling van de maatregelen bevatten geen uitspraken over de doelmatigheid. Ook is vaak geen zicht in deze studies op de gerealiseerde outcome. Hierdoor kunnen wij op basis van de bestaande onderzoeken geen uitspraken over de doelmatigheid van de verschillende maatregelen. Wel kunnen we aan hand van een overzicht van uitgaven algemene beelden over de doelmatigheid schetsen.

We voerden een reconstructie van de uitgaven uit

We hebben de uitgaven van OCW op het gebied van het emancipatiebeleid gereconstrueerd en geanalyseerd. Deze bedragen zijn aangeleverd door de DE van het Ministerie van OCW en komen uit begrotingsartikel 25. Op basis van deze reconstructie hebben we de uitgaven uitgesplitst naar onder andere uitgavetype en thematisch aandachtsgebied. Deze uitsplitsingen boden inzicht in de bestedingspatronen en maakten het mogelijk om opvallende trends en bijzonderheden te signaleren. De verkregen inzichten vormden aanknopingspunten voor het identificeren van mogelijke doelmatigheidswinst.

A.3.3 Trendanalyse

Aanvullend op de doeltreffendheid- en doelmatigheidsanalyse die we hebben uitgevoerd, voerden we een trendanalyse uit. Het doel hiervan is om bevindingen die direct raken aan (de doelstellingen van) het emancipatiebeleid te kunnen plaatsen in de bredere maatschappelijke context waar ook het beleid in landt. Immers, het gevoerde beleid is niet de enige factor die bepalend is voor de mate waarin gestelde beleidsdoelen gehaald worden. Het is niet ondenkbaar dat ontwikkelingen zoals, bijvoorbeeld, de coronapandemie en de normalisering van thuiswerken, of de grote arbeidstekorten, óók invloed hebben gehad op de mate waarin doelstellingen (niet) bereikt zijn.

[191] De RPE 2022 definieert doelmatigheid als volgt: *"de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten."*

Bovendien kunnen naast de bedoelde effecten, ook niet-bedoelde of neveneffecten plaatsvinden. Daarom brengen we met de trendanalyse externe factoren in kaart die van invloed zijn op de output, outcome of impact van het beleid, die zowel een positief of negatief effect kunnen hebben op het behalen van de beoogde doelen.

We stelden een longlist op volgens de DESTEP-structuur

In het ophalen van mogelijk relevante maatschappelijke ontwikkelingen gingen we gestructureerd te werk, door ontwikkelingen uit te splitsen naar (primair) demografische, economische, sociaal-culturele, technologische, ecologische en politieke ontwikkelingen (**DESTEP**). Het opsplitsen van ontwikkelingen in deze categorieën was behulpzaam, omdat het blinde vlekken hielp voorkomen. In plaats van ingezoomd te blijven op de directe thema's waar het emancipatiebeleid zich op richt (zoals cultuur en economische participatie), stelde het gebruik van deze structuur ons in staat om uit te zoomen naar de verschillende domeinen die maatschappelijke ontwikkeling kunnen beïnvloeden.

We startten met een brede inventarisatie van relevante maatschappelijke ontwikkelingen

In een verkennend interview met het MT van de DE inventariseerden we welke maatschappelijke ontwikkelingen volgens de MT-leden (grote) invloed hadden op de mate waarin het emancipatiebeleid haar doelen bereikte. In de aanloop naar de trendanalyse stelden we dezelfde vraag aan de directieleden tijdens de werksessie waarin we de beleidstheorie testten. Daarnaast bespraken we binnen het onderzoeksteam en in ons bredere professionele netwerk welke ontwikkelingen relevant waren. Deze activiteiten leidden tezamen tot een **longlist** met maatschappelijke ontwikkelingen die effect kunnen hebben op de gewenste impact van het emancipatiebeleid.

We hanteerden drie criteria om ontwikkelingen op te nemen in de trendanalyse

De longlist aan ontwikkelingen die we opgehaald hebben was op zichzelf waardevol, maar niet direct bruikbaar. Het was binnen de scope van dit onderzoek niet haalbaar (of wenselijk) om een uitputtende analyse van maatschappelijke ontwikkelingen te maken. Het was dus nodig om tot een selectie te komen. Hiervoor hebben we een aantal stappen gevolgd.

Allereerst filterden we de longlist om dubbelingen uit de lijst te halen. Ontwikkelingen die nauw aan elkaar verwant waren of op elkaar leken, voegden we samen. Zo voegden we de thema's 'bias in algoritmen' en de invloed van toegenomen gebruik van kunstmatige intelligentie samen onder de noemer 'KI', en bundelden we ontwikkelingen rondom sociale media tot één ontwikkeling (van contentmoderatie op bestaande platforms en de rol van influencers, tot de opkomst van TikTok als medium). Deze samenvoeging voerden we uit om het aantal ontwikkelingen te beperken, zodat de focus gelegd kon worden op de belangrijkste ontwikkelingen.

Vervolgens brachten we de overgebleven lijst terug tot een kleiner aantal ontwikkelingen. Om hiervan de definitieve selectie te maken, keken we naar drie criteria:

- **Meermaals genoemd**: een ontwikkeling is door meerdere personen of partijen benoemd *of* in verschillende bronnen teruggekomen. Een voorbeeld is de verharding van het debat in de Nederlandse politiek.
- **Verandering ten opzichte van de vorige doorlichting**: de ontwikkeling is in of na 2018 ingezet, in karakter veranderd, of toe- dan wel afgenomen in intensiteit. Een voorbeeld is de toename in thuis- of flexibel werken na de coronapandemie.
- **Directe relatie tot de beleidsdoelen**: de ontwikkeling heeft een directe impact op de doelen die met het emancipatiebeleid nagestreefd worden. Een voorbeeld is de toegenomen aandacht voor de bespreking van seksuele voorkeur of genderidentiteit op school, zoals in de week van de Lentekriebels.

Ontwikkelingen moesten tenminste aan één criterium voldoen om opgenomen te worden in de trendanalyse. Wel moest de ontwikkeling tenminste op basis van bestaand onderzoek te onderbouwen zijn.

/ B Onderzoeken doeltreffendheid

In onderstaande tabel geven we de documenten weer die we in dit onderzoek hebben geanalyseerd ten behoeve van de evaluatie van de doeltreffendheid. Deze onderzoeken volgen uit de onderzoeksagenda van de directie.

	Bron	*Jaar van publicatie*
1	Benchmark man-vrouw verhouding in RvB's en RvC's	2018
2	Emancipatiemonitor 2018	2018
3	LHBT monitor 2018	2018
4	Toelichting op de female board index 2018	2018
5	Sociale veiligheid en economische zelfstandigheid van vrouwen	2018
6	Werken aan de start	2018
7	Genderdatabase m/v stat 2018	2018
8	Economische zelfstandigheid: Aansluiting onderwijs- en arbeidsmarkt jongeren	2016-2018
9	Beleidsdoorlichting 2014-2018	2018
10	Procesevaluatie van de samenwerking allianties	2019-2020
11	Bedrijvenmonitor 2019	2018-2019
12	Mediarepresentatiemonitor	2019-2019
13	Literatuurstudie vrouwen aan de top	2019-2019
14	Collectieve baten van economische zelfstandigheid	2019-2019
15	De rol van kinderen bij de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen	2019-2020
16	Re-integratie van vrouwen met een afstand tot de arbeidsmarkt KENNISSYNTHESE	2019
17	Onderzoek naar deeltijdwerkers t.b.v. IBO-deeltijdwerk	2019
18	Opvattingen over intersekse	2020
19	Bedrijvenmonitor 2020	2020
20	Emancipatiemonitor 2020	2020
21	Monitor M/V Stat 2020	2020
22	Onderzoek huiselijk geweld irt financiële afhankelijkheid	2020

23	Transgenders op de arbeidsmarkt	2020
24	Iedereen in Beeld	2020
25	Financiële (on)afhankelijkheid van vrouwen en partnergeweld wat is het verband?	2021
26	Als je werkt dan kun je echt leven	2021
27	De arbeidsmarktpositie van transgender personen	2021
28	Verkennend onderzoek naar de kansen en risico's van Artificial Intelligence voor vrouwen op de arbeidsmarkt	2021
29	Bedrijvenmonitor 2020	2021
30	Representatiemonitor 2021	2021
31	Kennis en opvattingen over intersekse	2021
32	Topvrouwen: CPB-evaluatie	2021
33	Topvrouwen: Inventarisatie monitors en governance codes genderdiversiteit in de (sub)top van de (semi)publieke sector en update Dashboard	2021
34	Evaluatie veilige steden 2021	2021
35	Evaluatie regenboogsteden 2021	2021
36	Emancipatiemonitor 2022	2022
37	LHBT monitor 2022	2022
38	Monitor genderdiversiteit 2022	2022
39	Nulmeting diversiteitsquotum 2022	2022
40	Verkenning landelijk eenouderpunt	2022
41	Evaluatie Programma Veilige Steden 2022	2022
42	Regenboogsteden 2019- 2022 2022	2022
43	Genitale operaties bij kinderen met DSD jonger dan 12 jaar 2022	2022
44	Ervaringen en aanpak van pestgedrag tegenover LHBTIQ+ jongeren in het voortgezet onderwijs 2022	2022
45	Acceptatie van seksuele en genderdiversiteit onder mbo-docenten 2022	2022
46	Verkenning van juridische en beleidsmatige interventies ter voorkoming en bestrijding van 'conversietherapie' | Rapport | Rijksoverheid.nl 2022	2022
47	LHBTI+ en huiselijk seksueel geweld 2022	2022
48	Emancipatiemonitor 2022	2022
49	LHBT monitor 2022	
50	Onderzoek naar de effecten van de invoering van het diversiteitsquotum 2024	2024
51	Monitor genderdiversiteit 2024	2023
52	Economische veerkracht van vrouwen 2024	2025
53	Onderzoek gericht op verbeteren arbeidstoeleiding van vrouwen met een uitkering/niet-uitkeringsgerechtigde vrouwen	2025
54	Onderzoek naar wat LHBTIQ+-leerlingen zelf aangeven nodig te hebben om zich veilig te voelen op school	2022
55	Onderzoek naar wat docententeams binnen het mbo nodig hebben om het bespreekbaar maken van seksuele en genderdiversiteit binnen deze teams te bevorderen	2022

56	Onderzoek naar wat er bekend is over mainstreaming als beleidsinzet in de literatuur, en wat andere departementen en directies van Emancipatie nodig hebben om mainstreaming op een effectieve wijze in te zetten	2024
57	Monitoringsonderzoek naar de representatie van vrouwen in de media 2023	2023
58	Emancipatiemonitor 2024	2024
59	LHBT monitor 2024	2024
60	Topvrouwen: CPB-evaluatie effecten invoering quotum ex-ante	2025
61	Topvrouwen: Monitor topvrouwen (semi)publiek 2023	2023
62	Onderkant arbeidsmarkt: programma economische veerkracht	2024
63	Onderkant arbeidsmarkt: 6e ronde Vakkundig aan het werk: onderzoek gericht op verbeteren arbeidstoeleiding van vrouwen met een uitkering/niet- uitkeringsgerechtigde vrouwen	2024
64	Publieksmonitor rondom houdingen seksueel geweld	2023
65	Digitale dimensie van geweld tegen vrouwen	2023
66	Representatiemonitor 2023	2024
67	Onderzoek gendermainstreaming	2024
68	Onderzoek naar ervaringen transgender en intersekse personen onder de oude transgenderwet geschiedkundig	2024
69	Verkenning ervaringen en behoefte van bi+ personen bij seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld	2024
70	Kiezen voor een “X”- Onderzoek naar de behoefte aan een non-binaire geslachtsregistratie	2023
71	Kunstmatige intelligentie en lhbti+ gelijkheid	2023
72	Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld	2024

/ C Literatuurscan

C.1 Veiligheid

Overzicht beleidsdoelen

- Sociale en fysieke veiligheid LHBTIQ+: toegenomen acceptatie en veiligheid voor LHBTIQ+ personen in alle levensdomeinen
  - Vergroot bewustzijn over (sociale) veiligheid en acceptatie voor LHBTIQ+ personen
  - Verbeterde sociale veiligheid en acceptatie van LHBTIQ+ personen in religieuze kringen
  - Daling van discriminatie tegen LHBTIQ+ personen in alle levensdomeinen
- Sociale en fysieke veiligheid gender: Fysieke-, online- en institutionele ruimtes met aandacht voor gendergelijkheid, zichtbaarheid, zelfexpressie, en seksuele grenzen
  - Vergroot bewustzijn over (sociale) veiligheid en gender gelijkheid
  - Minder incidenten van seksueel grensoverschrijdend gedrag en geweld door een grotere rol voor omstanders en preventieprogramma's

C.1.1 Veiligheid 1: Sociale en fysieke veiligheid LHBTIQ+: toegenomen acceptatie en veiligheid voor LHBTIQ+ personen in alle levensdomeinen

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Interventies op scholen

Onderzoek toont aan dat interventies in de schoolomgeving de ongelijkheid in de geestelijke gezondheid van LHBTIQ+ jongeren kunnen verminderen.[192] Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van Gay-Straight Alliances (GSA's)[193], die bewezen effectief zijn,[194] of door het implementeren van beleid dat gericht is op het tegengaan van pesten en intimidatie op basis van seksuele geaardheid.[195]

Bewustwording op de werkplek

Uit onderzoek blijkt dat LHBTIQ+ programma's op werk attitudes kan veranderen, waardoor openlijke homofobie en transfobie onder werknemers afnemen. Respondenten van LHBTIQ+

[192] McDermott e.a., 'Reducing LGBTQ+ Adolescent Mental Health Inequalities'; Elizabeth McDermott e.a., 'Understanding How School-Based Interventions Can Tackle LGBTQ+ Youth Mental Health Inequality: A Realist Approach', *International Journal of Environmental Research and Public Health* 20, nr. 5 (2023): 4274, https://doi.org/10.3390/ijerph20054274.
[193] Elizabeth Saewyc e.a., *School-based interventions to reduce health disparities among LGBTQ youth: Considering the evidence* (McCreary Centre Society, Stigma and Resilience Among Vulnerable Youth Centre, 2016), https://www.mcs.bc.ca/pdf/considering_the_evidence.pdf.
[194] J. A. de Muijnck e.a., *De Regenboog Kleuren: Evaluatie van Het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022* (Breuer & Intraval Onderzoek en Advies, 2024), https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3359.
[195] Shattuck e.a., 'Implementing Evidence-Informed Practices to Make Schools Safer and More Supportive of Sexual and Gender Minority Youth'.

enquêtes van organisaties die werknemerstraining gaven over inclusie en onbewuste vooroordelen, voelden zich meer betrokken op de werkplek.[196]

Betrekken van de omgeving
Programma's die sociale ondersteuning, mentorschap door leeftijdsgenoten en veilige ruimtes bieden, kunnen een bron van ondersteuning voor LHBTIQ+ personen vormen.[197] Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van trainingen voor omstanders.[198]

Inzet en validatie

Kennis (bevordering/deling)
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Samenwerking met allianties, ministeries, KNVB en IND
- Onderzoek naar homogenezingspraktijken
- Agendering en kennisdeling door allianties

Maatschappelijke bewustwording
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Samenwerking met allianties, ministeries, KNVB en IND
- Meelezen en leveren input op beleid van andere departementen

Robuust maatschappelijk middenveld
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Samenwerking met allianties, ministeries, KNVB en IND

Wet-, regelgeving, beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Aanpassing artikel 1 Grondwet: discriminatie op grond van seksuele gerichtheid is strafbaar geworden

Uitvoering en implementatie van beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Ondersteuning van gemeenten in religieuze regio's bij regionale aanpak om LHBTIQ+ in levensbeschouwelijke kring bespreekbaar te maken

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend[199]	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd

[196] Diana Ellsworth e.a., 'How the LGBTQ+ community fares in the workplace', McKinsey, 23 juni 2020, https://www.mckinsey.com/featured-insights/diversity-and-inclusion/how-the-lgbtq-plus-community-fares-in-the-workplace; Fernandes e.a., 'Between Resilience and Agency'; WorkRise Network, 'Better Business Outcomes: Here Are the Basics of LGBTQ+ Workplace Policies and Practices', 4 juni 2024, https://www.workrisenetwork.org/working-knowledge/better-business-outcomes-here-are-basics-lgbtq-workplace-policies-and-practices.
[197] Rand e.a., 'LGBTQ+ Inclusion and Support'; Fernandes e.a., 'Between Resilience and Agency'; McKay e.a., 'An Evidence-Based Framework for Supporting Older LGBTQ+ Adults in Rural Communities'.
[198] Christou e.a., 'Prevention of violence against LGBTIQ+ youth'.
[199] Aannemelijke doeltreffendheid is als volgt geoperationaliseerd:
- Er zijn goede/slechte ervaringen in de praktijk, *of*
- De beoogde output van de maatregel is gerealiseerd/ niet gerealiseerd, *en*

Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*		
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Nee	Ja
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Ja	
Robuust maatschappelijk middenveld	Nee	Ja	
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja	
Implementatie en uitvoering	Nee	Ja	

Oordeel doeltreffendheid
Omdat de allianties als grotendeels doeltreffend zijn beoordeeld en de aansluiting van andere maatregelen op wetenschappelijke kennis en praktijk, beoordelen wij de inzet voor dit doel als **aannemelijk doeltreffend**. Het betrekken van de lokale en LHBTIQ+ gemeenschappen bij een gerichte aanpak en faciliteren en stimuleren van LHBTIQ+ inclusief beleid wordt in de wetenschappelijke literatuur gelinkt aan betere veiligheid van LHBTIQ+ personen.

C.1.2 Veiligheid 2: Sociale en fysieke veiligheid gender: fysieke-, online- en institutionele ruimtes met aandacht voor gendergelijkheid, zelfexpressie en seksuele grenzen

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Beleid en wetgeving
Het ontwikkelen en handhaven van beleid dat individuen beschermt tegen gendergerelateerd geweld en discriminatie.[200]

Bewustwording
Individuen en gemeenschappen onderwijzen over gendergerelateerd geweld, online veiligheid en het belang van toestemming. Dit kan bijvoorbeeld door trainingsprogramma's voor professionals zoals docenten en zorgverleners waarin vaardigheden bijgebracht kunnen worden om

- Het is aannemelijk/niet aannemelijk dat deze output een bijdrage levert aan de beoogde outcome in de praktijk op basis van buitenlandse voorbeelden, wetenschappelijke literatuur of onderzoek over de vorm en organisatie van het beleid

[200] OECD, *Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality 2023* (OECD, 2023), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/07/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality-2023_c68bd819/3ddef555-en.pdf.

gendergerelateerd geweld te herkennen en hierop te reageren, zodat gendergelijkheid bevorderd kan worden.[201]

Betrekken van de gemeenschap
Het betrekken van gemeenschappen bij het ontwerp en de implementatie van interventies kan de relevantie en effectiviteit ervan waarborgen.[202]

Ondersteuning van slachtoffers
Het bieden van toegang tot veilige ruimtes, counseling, juridische hulp en andere ondersteunende diensten aan slachtoffers van gendergerelateerd geweld.[203]

Inzet en validatie

Kennis (bevordering/deling)
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Samenwerking met alliantie en ministeries
- Samenwerking binnen het Nationaal Actieplan
- Onderzoek naar schadelijke traditionele praktijken, uitgevoerd via projecten zoals LEF van Fier en Femmes For Freedom in 2018

Maatschappelijke bewustwording
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Agendering en kennisdeling door allianties

Robuust maatschappelijk middenveld
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Samenwerking met alliantie en ministeries
- Samenwerking binnen het Nationaal Actieplan

Wet-, regelgeving, beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Gendergelijkheid in beleid tegen geweld tegen vrouwen

Uitvoering en implementatie van beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Programma VWS, JenV en VNG tegen huiselijk geweld en kindermishandeling
- Programma 'Veilige Steden' voor verbeterde veiligheid in de openbare ruimte

[201] OECD, *Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality 2023*; UN Women, *Youth Guide to End Online Gender-Based Violence* (UN Women, 2022), https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/2022-12/Youth-Toolkit_14-Dec_compressed-final.pdf; 'Prevention of Gender-Based Violence - Gender Matters - Www.Coe.Int', Gender Matters, geraadpleegd 15 juli 2025, https://www.coe.int/en/web/gender-matters/prevention-of-gender-based-violence; Amanda Schnieders, 'Gender Bias in the Workplace: How to Spot It & Tips to Fight It', *Chronus*, 8 april 2020, https://chronus.com/blog/how-to-overcome-gender-bias-in-the-workplace.
[202] Marianne Tøraasen, *What works in combatting genderbased violence?*, DLL Evidence Review (Development Learning Lab, 2024), https://www.devlearnlab.no/wp-content/uploads/2024/11/Issue-1-Gender-based-violence-3.pdf; Parkes e.a., *A rigorous review of global research evidence on policy and practice on school-related and gender-based violence*.
[203] OECD, *Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality 2023*; Parkes e.a., *A rigorous review of global research evidence on policy and practice on school-related and gender-based violence*.

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Ja		
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Ja		
Robuust maatschappelijk middenveld	Nee	Ja		
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja		
Implementatie en uitvoering	Nee	Ja		

Oordeel doeltreffendheid
De inzet van allianties is geëvalueerd als grotendeels doeltreffend. Alle overige activiteiten sluiten overkoepelend aan op wetenschappelijke inzichten, met name wat betreft het activeren en betrekken van lokale gemeenschappen en wet- en regelgeving tegen discriminatie en geweld. We beoordelen de inzet op het tussendoel 'sociale en fysieke veiligheid – gender' daarom als **aannemelijk doeltreffend.**

C.1.3 Tussenconclusie

De inzet op het thema is aannemelijk grotendeels doeltreffend
DE heeft gedurende de evaluatieperiode verschillende maatregelen getroffen op het gebied van veiligheid. De maatregelen zijn, met uitzondering van de allianties, niet direct geëvalueerd. Ze sluiten echter wel aan bij de wetenschappelijk onderbouwde interventies, zoals het betrekken van de gemeenschap en het creëren van bewustwording.[204]

Gezien de overwegend aannemelijke doeltreffendheid van de ingezette resultaten en de theoretisch onderbouwde effectiviteit van de overige maatregelen, kan de inzet voor van DE op het thema veiligheid als grotendeels aannemelijk doeltreffend worden beschouwd.

Inzet is met name gericht op preventie van onveiligheid, en kan meer doen
- Uit de literatuurscan weten we dat ondersteuning van slachtoffers een belangrijke bijdrage kan leveren aan het versterken van de (ervaren) veiligheid.[205] Dit lijkt minder ingezet te worden door de directie: De beleidsinzet van DE op veiligheid lijkt vooral gericht te zijn op preventie en minder op het ondersteunen van slachtoffers.

[204] Zie o.a.: Rand e.a., 'LGBTQ+ Inclusion and Support'; Fernandes e.a., 'Between Resilience and Agency'; McKay e.a., 'An Evidence-Based Framework for Supporting Older LGBTQ+ Adults in Rural Communities'.
[205] OECD, *Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality 2023*; Tøraasen, *What works in combatting genderbased violence?*

C.2 Arbeid

C.2.1 Overzicht beleidsdoelen

- Financiële onafhankelijkheid van vrouwen
  - Toename aantal vrouwen in betaald werk
  - Verhoging aantal uren dat vrouwen werken
- Betere doorstroming van vrouwen naar hogere functies
  - Meer genderdiversiteit in de (sub)top
  - Minder hindernissen voor vrouwen om naar hogere functies door te stromen
- Gelijke beloning van vrouwen en LHBTIQ+ personen op de arbeidsmarkt
  - Kleinere loonkloof
  - Minder beloningsdiscriminatie
- Gelijke zorg-werkverdeling tussen mannen en vrouwen
  - Meer mannen die meer zorgtaken op zich nemen
  - Hogere arbeidsparticipatie van vrouwen
  - Verhoging aantal uren dat vrouwen werken
- Gelijke deelname in de politiek
  - Meer vrouwen in de politiek

C.2.2 Arbeid 1: Financiële onafhankelijkheid van vrouwen

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Inclusief beleid
Onderzoek wijst uit dat beleidsmaatregelen, financiële regelingen en programma's gericht op inclusies bij kunnen dragen aan het bevorderen van de financiële onafhankelijkheid van vrouwen. Een voorbeeld van een dergelijke interventie is het inclusiever maken van bestaand beleid. Onderzoek wijst uit dat dit een significant grotere positieve invloed heeft op de economische positie van vrouwen dan mannen.[206]

Financiële educatie
Onderzoek toont aan dat financieel gedrag van vrouwen verbeterd kan worden door trainingsprogramma's voor financiële geletterdheid.[207]

Financiële inclusie middels toegang tot formele spaarrekeningen en bankdiensten

[206] Omika Bhalla Saluja e.a., 'Barriers and Interventions on the Way to Empower Women through Financial Inclusion: A 2 Decades Systematic Review (2000–2020)', *Humanities and Social Sciences Communications* 10, nr. 1 (2023): 148, https://doi.org/10.1057/s41599-023-01640-y.
[207] Heena Choudhary en Himanshi Jain, 'Addressing Financial Exclusion through Financial Literacy training programs: a Systematic Literature Review', *Empirical Research in Vocational Education and Training* 15, nr. 1 (2023): 8, https://doi.org/10.1186/s40461-023-00147-9.

Wetenschappelijk onderzoek concludeert dat (het verbeteren van) financiële inclusie sterk bijdraagt aan de financiële onafhankelijkheid van vrouwen.[208] In de praktijk gebruiken veel vrouwen namelijk nog steeds rekeningen van mannelijke familieleden of partners, waardoor structurele onafhankelijkheid blijft bestaan. Deze interventie kan bijvoorbeeld worden vormgegeven door vrouwen kosteloos een spaar- of bankrekening aan te bieden.

Inzet en validatie

Kennis (bevordering/deling)

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Monitoring en onderzoek naar economische veerkracht van vrouwen, met focus op moeders en vrouwen zonder werk of uitkering
- Onderzoeken naar gebruik van ouderschapsverlof en geboorteverlof door gezinnen, en belemmeringen bij financiële toegankelijkheid

Maatschappelijke bewustwording

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Programma *Economische Veerkracht* met ZonMw en Nationale Wetenschapsagenda

Robuust maatschappelijk middenveld

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Alliantie *Financieel Sterk door Werk, Samen werkt het, Werk.en.de.toekomst*

Wet-, regelgeving, beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Meelezen en leveren input op beleid van andere departementen, bijv. zwangerschapsdiscriminatie
- Opstellen handreiking cultuur- en gendersensitief werken, IBO deeltijdwerk

Uitvoering en implementatie van beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Verhoging van de arbeidskorting om deeltijdwerk voor vrouwen aantrekkelijker te maken
- Investeringen in kinderopvangtoeslag en inkomensonafhankelijke kinderopvangvergoeding (96% van de uurprijs)

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Nee	Ja	
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Ja		
Robuust maatschappelijk middenveld	Nee	Ja		

[208] Naseef e.a., 'Financial Inclusion, Women Empowerment and the Role of Active Banking Behaviour'.

Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja
Implementatie en uitvoering	Nee	Ja

Oordeel doeltreffendheid
Gezien de gedeeltelijke, direct beoordeelde doeltreffendheid van de allianties beoordelen we deze als doeltreffend. Aangezien de overige activiteiten aansluiten op wetenschappelijke onderzoeken die in de literatuurscan naar voren komen, beoordelen we die als aannemelijk doeltreffend. Mechanismen uit de literatuur waar gebruik van gemaakt wordt zijn met name inclusief beleid en financiële educatie (via programma's binnen de allianties). Overkoepelend scoren we het beleid op het doel 'financiële onafhankelijkheid' als **aannemelijk doeltreffend.**

C.2.3 Arbeid 2: Betere doorstroming van vrouwen naar hogere functies

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Wettelijke quota
Wetenschappelijke studies laten zien dat het instellen van quota voor vrouwen in leiderschapsposities effectief kan zijn om meer vrouwen in de top van het bedrijfsleven te krijgen. Deze quota kunnen ingezet worden op verschillende lagen van de samenleving, waaronder de top van het bedrijfsleven en de politiek.[209]

Verplichte rapportage en monitoring
Het verplicht stellen van transparante rapportage over genderdiversiteit binnen organisaties stimuleert verantwoordelijkheid en voortgang. Een voorbeeld van een dergelijke interventie is het invoeren van verplichte openbaarmaking van cijfers over man-vrouwverhoudingen in verschillende functieniveaus. Dit stimuleert organisaties om actief werk te maken van hun diversiteitsdoelstellingen en maakt het mogelijk om hun voortgang structureel te monitoren. Deze maatregel gaat in de praktijk vaak gepaard met het instellen van een quotum.[210]

Rolmodellen in leiderschapsposities
Onderzoek wijst uit dat rolmodellen een krachtig beleidsinstrument kunnen zijn om de doorstroming van vrouwen naar hogere functies te bevorderen. Een voorbeeld van een dergelijke interventie is het zichtbaar maken van succesvolle vrouwelijke leiders binnen organisaties of sectoren.

[209] Diana Z. O'Brien en Johanna Rickne, 'Gender Quotas and Women's Political Leadership', *American Political Science Review* 110, nr. 1 (2016): 112-26, https://doi.org/10.1017/S0003055415000611; Rohini Pande en Deanna Ford, *Gender quotas and female leadership*, World Development Report (2012), https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=d1bd382c22e8e6727ed98fb6c42b67d78d99a4b0.
[210] Sojo e.a., 'Reporting requirements, targets, and quotas for women in leadership'.

Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat vrouwelijke leiders inspirerend kunnen werken op andere vrouwen, met name wanneer zij zich positief identificeren met deze rolmodellen.[211]

Mentorbegeleiding in bedrijven
Onderzoek wijst uit dat mentorbegeleiding voor vrouwen in het bedrijfsleven een positieve impact uitoefent op hun mogelijkheden om door te stromen naar hogere functies. Soortgelijke interventies kunnen door de overheid worden ondersteund door het opzetten of subsidiëren van landelijke mentorprogramma's, specifiek gericht op het versterken van vrouwelijk leiderschap binnen sectoren waar vrouwen ondervertegenwoordigd zijn.[212]

Inzet en validatie

Kennis (bevordering/deling)
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- CPB effectmeting Topvrouwenwet
- SEO monitor genderdiversiteit

Maatschappelijke bewustwording
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Organiseren bijeenkomsten

Robuust maatschappelijk middenveld
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Stakeholdermanagement met het bedrijfsleven (via VNO-NCW en Stichting Topvrouwen)

Wet-, regelgeving, beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Verplichting publicatie streefcijfers

Uitvoering en implementatie van beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Jaarlijkse rapportages over genderdiversiteit in de publieke sector

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Ja		
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Indirect		
Robuust maatschappelijk middenveld	Nee	Indirect		

[211] Hoyt en Simon, 'Female Leaders'.
[212] Hoyt en Simon, 'Female Leaders'.

Wet- regelgeving en beleid	Ja, *gemengd*	Ja
Implementatie en uitvoering	Nee	Ja

Oordeel doeltreffendheid
De allianties zijn grotendeels als doeltreffend beoordeeld in directe evaluaties. Overige resultaten herkennen we uit wetenschappelijke literatuur, waarbij we zien dat met name de quota, verplichte rapportage en monitoring, en indirect ook het positioneren van rolmodellen (via streefcijfers) herkenbaar terug te zien zijn in het gevoerde beleid.

Het *streefgetal* voor vrouwen in Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen is direct geëvalueerd als niet doeltreffend, omdat naleving ervan beperkt was en uitleg vaag en ontoetsbaar blijft.[213] Echter, in wetenschappelijke studies vinden we wel bewijs voor de doeltreffendheid van quota. Bovendien is de wetgeving rondom het streefgetal in 2022 aangepast met een ingroeiquotum. Dit heeft geleid tot een betere balans in de RvB's en RvC's.[214]

We beoordelen de inzet op dit doel als **aannemelijk gedeeltelijk doeltreffend.**

C.2.4 Arbeid 3: Gelijke beloning van vrouwen en LHBTIQ+ personen op de arbeidsmarkt

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Wetgeving tegen discriminatie
Het implementeren van antidiscriminatiewetten op basis van seksuele oriëntatie en genderidentiteit draagt bij aan het verkleinen van arbeidsmarktverschillen. Een voorbeeld van zo'n interventie is het wettelijk vastleggen van gelijke behandeling bij werving, beloning en promotie, inclusief duidelijke klachtenprocedures bij discriminatie.[215]

Loontransparantie en -rapportage
Het verplicht stellen van loontransparantie en het regelmatig rapporteren van loongegevens (en dus ook loonverschillen) helpt om loonverschillen zichtbaar te maken en aan te pakken. Verschillende studies wijzen uit dat deze maatregelen in de praktijk kunnen leiden tot een verminderde mate van loonongelijkheid.[216]

[213] Mijntje Lückerath-Rovers, *Pas-Toe of Leg-uit Streefgetal Vrouwen in RvB en RvC - Bijlage bij Dutch Female Board Index 2018* (TIAS, 2018), https://www.tias.edu/docs/default-source/Kennisartikelen/aanvullend-rapport-female-board-index-2018.pdf.
[214] Zulkarnain e.a., *Effecten van het diversiteitsquotum op de korte termijn*.
[215] Dario Sansone, 'Pink work: Same-sex marriage, employment and discrimination', *Journal of Public Economics* 180 (december 2019): 104086, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104086.
[216] Emma Duchini e.a., 'Pay Transparency and Gender Equality', arXiv:2006.16099, preprint, arXiv, 16 december 2022, https://doi.org/10.48550/arXiv.2006.16099.

Inzet en validatie

Kennis (bevordering/deling)

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Monitor loonverschillen (CBS)
- Samenwerking met allianties *Kleurrijk en Vrij*

Maatschappelijke bewustwording

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Bewustwordingscampagnes tegen zwangerschapsdiscriminatie, ondersteund door WOMEN Inc.

Robuust maatschappelijk middenveld

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Equal Pay Day om loonverschillen zichtbaar te maken

Wet-, regelgeving, beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Uitwerking Nederlands wetsvoorstel van Europese verplichting tot loontransparantie

Uitvoering en implementatie van beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Aanpassingen in verlofregelingen (zoals betaald kraamverlof en uitbreiding van ouderschapsverlof)

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Ja		
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Ja		
Robuust maatschappelijk middenveld	Nee	Ja		
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja		
Implementatie en uitvoering	Nee	Ja		

Oordeel doeltreffendheid

Op het doel 'gelijke beloning' zijn alleen de allianties in deze evaluatieperiode direct geëvalueerd. Alle andere resultaten sluiten aan op mechanismen die in de wetenschappelijke literatuur teruggevonden, met name op het vlak van loontransparantie en -monitoring en wetgeving tegen discriminatie. De inzet op dit doel is daarom **aannemelijk doeltreffend.**

C.2.5 Arbeid 4: Gelijke zorg-werkverdeling tussen mannen en vrouwen

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Partnerverlof
Onderzoek wijst uit dat het invoeren van goedbetaald, niet-overdraagbaar partnerverlof leidt tot een gelijkere verdeling van zorgtaken tussen mannen en vrouwen. In landen waar vaders recht hebben op eigen verlof, maken ze hier vaker gebruik van en blijven vrouwen gemiddeld korter thuis. Een voorbeeld van een dergelijke interventie is het instellen van een “vadersquotum” binnen het ouderschapsverlof, waarbij een deel van het verlof exclusief voorbehouden is aan de partner.[217]

Normverandering via publiekscampagnes
Onderzoek wijst uit dat publiekscampagnes met positieve mannelijke rolmodellen bijdragen aan het doorbreken van traditionele genderrollen. Dit leidt tot meer betrokkenheid van mannen bij zorgtaken en bevordert een cultuur waarin zorgverdeling als gedeelde verantwoordelijkheid wordt gezien. Een voorbeeld is het inzetten van bewustwordingscampagnes waarin vaders worden afgebeeld als actieve zorgdragers, bijvoorbeeld in media en onderwijs.[218]

Publieke kinderopvang
Onderzoek wijst uit dat brede toegang tot kwalitatieve en betaalbare kinderopvang de arbeidsparticipatie van vrouwen verhoogt en mannen stimuleert om zorgtaken te delen. In Scandinavische landen blijkt kinderopvang als publieke voorziening een sleutelfactor in de gelijke verdeling van werk en zorg. Een voorbeeld van een interventie is het wettelijk vastleggen van recht op kinderopvang voor jonge kinderen tegen inkomensafhankelijke tarieven.[219]

Ondersteuning voor ouderenzorg
Vergelijkbare investeringen in diensten en infrastructuur voor ouderenzorg kunnen de druk op gezinnen verlichten, met name op vrouwen, die vaak de verantwoordelijkheid dragen voor de zorg voor oudere familieleden.[220]

Fiscale stimulansen
Onderzoek wijst uit dat belastingstelsels die het tweede inkomen binnen een huishouden benadelen, vrouwen ontmoedigen om (meer) te werken. Hervormingen naar individuele belastingheffing dragen bij aan een gelijkere arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen. Een voorbeeld is

[217] Ekberg e.a., ‘Parental leave — A policy evaluation of the Swedish “Daddy-Month” reform’.
[218] Elli Scambor e.a., ‘Men and Gender Equality: European Insights’, *Men and Masculinities* 17, nr. 5 (2014): 552-77, https://doi.org/10.1177/1097184X14558239.
[219] Thévenon, *Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD*.
[220] Kolovich e.a., ‘Chapter 17 Gender Inequality and Care Work’, 1; ‘Bridging the Gap: A Practical Guide to Intervention’, *Helvetas*, z.d., geraadpleegd 15 juli 2025, https://www.helvetas.org/en/switzerland/what-we-do/our-topics/gender-social-equity/gender-expert/unpaid-carework; The Policy Tank, ‘The Invisible Backbone: Recognizing the Value of Domestic Workers’, *Medium*, 4 augustus 2024, https://medium.com/@thepolicytank/the-invisible-backbone-recognizing-the-value-of-domestic-workers-4151104a8155.

het afschaffen van fiscale regelingen die het financieel aantrekkelijk maken voor één partner (vaak de vrouw) om minder te werken.[221]

Inzet en validatie

Kennis (bevordering/deling)

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Onderzoek naar achtergrondkenmerken van ouders die om financiële redenen geen gebruik maken van aanvullend geboorteverlof

Maatschappelijke bewustwording

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Samenwerking met allianties *Samen werkt het* en *Werk.en.de.toekomst*

Robuust maatschappelijk middenveld

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Samenwerking met allianties *Samen werkt het* en *Werk.en.de.toekomst*

Wet-, regelgeving, beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Meelezen en leveren input op beleid van andere departementen, zoals de dialoog SamenSpraak van SZW
- Meekijken op herziening financiering kinderopvangstelsel

Uitvoering en implementatie van beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Samenwerking met allianties *Samen werkt het* en *Werk.en.de.toekomst*

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Indirect		
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Ja		
Robuust maatschappelijk middenveld	Nee	Ja		
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja		
Implementatie en uitvoering	Nee	Indirect		

Oordeel doeltreffendheid

[221] 'Taxation', OECD, geraadpleegd 15 juli 2025, https://www.oecd.org/en/topics/taxation.html.

Op het doel 'gelijke zorgverdeling' sluiten de activiteiten direct aan op wetenschappelijke inzichten. De activiteiten met als uitkomst kennisbevordering en implementatie en uitvoering sluiten ook aan op wetenschappelijke inzichten maar vinden voornamelijk plaats binnen de inzet van allianties. Daarom beoordelen we deze als indirect aannemelijk doeltreffend, waarmee we voor de algemene inzet tot een score van **aannemelijk doeltreffend** komen. Mechanismen waar gebruik van gemaakt wordt zijn met name interventies rondom partnerverlof en kinderopvang.

C.2.6 Arbeid 5: Gelijke deelname in de politiek

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Genderquota en gereserveerde zetels
Onderzoek toont aan dat het invoeren van genderquota, zoals verplichte percentages vrouwelijke kandidaten op kieslijsten of gereserveerde zetels voor vrouwen, effectief is in het verhogen van vrouwelijke vertegenwoordiging in politieke organen. Landen die dergelijke maatregelen hanteren, zien vaak een significante toename in het aantal vrouwen in parlementen.[222]

Rolmodellen in de politiek
Onderzoek wijst uit dat rolmodellen voor de politiek een krachtig beleidsinstrument kunnen zijn om de doorstroming van vrouwen naar hogere functies te bevorderen. Een voorbeeld van een dergelijke interventie is het zichtbaar maken van succesvolle vrouwelijke leiders binnen organisaties of sectoren. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat vrouwelijke leiders inspirerend kunnen werken op andere vrouwen, met name wanneer zij zich positief identificeren met deze rolmodellen.[223]

Onderzoek en agendering van barrières
Onderzoek wijst uit dat het systematisch in kaart brengen van barrières voor vrouwen en LHBTIQ+ personen in de politiek essentieel is voor het ontwikkelen van effectieve interventies. Het agenderen van deze barrières op basis van wetenschappelijk onderzoek leidt tot grotere bewustwording bij politieke partijen, beleidsmakers en het publiek, en vormt de basis voor structurele hervormingen zoals veiliger campagneklimaten, aangepaste partijculturen en gerichte ondersteuningsprogramma's.[224]

Inzet en validatie

Kennis (bevordering/deling)

- Samenwerking met alliantie *Politica*

Maatschappelijke bewustwording

- Samenwerking met alliantie *Politica*

[222] 'Measures to Promote Women's Participation in Decision-Making —'.
[223] Wolbrecht en Campbell, 'Leading by Example'.
[224] Krook, *Violence against Women in Politics*.

Robuust maatschappelijk middenveld

- Samenwerking met alliantie *Politica*

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Ja, *alliantie*			
Maatschappelijke bewustwording	Ja, *alliantie*			
Robuust maatschappelijk middenveld	Ja, *alliantie*			
Wet- regelgeving en beleid			N.v.t.	
Implementatie en uitvoering			N.v.t.	

Oordeel doeltreffendheid
Activiteiten gericht op het doel 'gelijke vertegenwoordiging' bestaan voornamelijk uit activiteiten van de alliantie *Politica*. Deze alliantie is direct geëvalueerd en als grotendeels doeltreffend beoordeeld, gebaseerd op de inrichting van samenwerking en de behaalde resultaten. We beoordelen de inzet op dit doel daarom ook als **grotendeels doeltreffend**.

C.2.7 Tussenconclusie

De inzet op het thema arbeid is wisselend geëvalueerd en beoordeeld
DE heeft gedurende de evaluatieperiode verschillende maatregelen getroffen op het gebied van arbeid. De maatregelen zijn, met uitzondering van de allianties, niet direct geëvalueerd. Een uitzondering hierop vormen de streefcijfers voor het aandeel vrouwen/mannen in raden van bestuur en raden van commissarissen. Deze zijn als aannemelijk niet doeltreffend geëvalueerd vanwege de beperkte naleving.

De mate van doeltreffendheid baseren we voor andere resultaten op de literatuurscan. Vrijwel alle resultaten herkennen we vanuit de literatuurscan naar wetenschappelijk onderbouwde interventies. In een aantal gevallen was dat impliciet: de literatuurscan gaf geen directe evaluatie van het voorgestelde mechanisme, maar de werkwijze van DE sluit er wel voldoende op aan. Gezien de aannemelijke doeltreffendheid van de allianties en de theoretisch onderbouwde effectiviteit van de overige maatregelen, kan de inzet voor van DE op het thema arbeid overkoepelend beschouwd als aannemelijk doeltreffend beoordeeld worden.

We zien nog een aantal punten die niet of minder in het beleid terugkomen
We zien een aantal mechanismen of maatregelen terugkomen in de literatuurscan waar niet of in mindere mate op ingezet lijkt te worden. Hieronder zetten we deze per doel uiteen:

- Voor doel 1: 'Financiële onafhankelijkheid van vrouwen' lijkt DE nog niet in te zetten op de wetenschappelijk onderbouwde interventie rondom financiële inclusie middels toegang tot formele spaarrekeningen en bankdiensten.
- Voor doel 2: 'Betere doorstroming van vrouwen naar hogere functies' lijkt de wetenschappelijke onderbouwde interventie rondom mentorbegeleiding bij bedrijven nog niet door DE ingezet te worden.
- Voor doel 4: 'Gelijke zorg-werkverdeling tussen mannen en vrouwen' lijkt vooral inzet gepleegd te worden omtrent het thema kinderen en minder op de evidence-based maatregel rondom mantelzorg van familieleden zoals ouders.
- Voor doel 5: 'Gelijke deelname in de politiek' lijkt op basis van de voor dit onderzoek beschikbare gegevens geen expliciet gebruik gemaakt te zijn van juridische of beleidsmatige interventies. Daarbij kan gedacht worden aan het verplichten of stimuleren van streefcijfers in de verkiezingslijsten.

C.3 Onderwijs en media

C.3.1 Overzicht beleidsdoelen

Nagestreefde doelen:

- Gelijkwaardigheid voor vrouwen en LHBTIQ+ personen op school
  - Evenwaardigere genderrepresentatie in de media
  - Veiligere deelname aan de maatschappij voor iedereen
  - Meer vrijheid voor leerlingen om hun studie of carrière te kiezen los van stereotypen (keuzevrijheid)
- Het onderwijs draagt bij aan het bevorderen van acceptatie van LHBTIQ+ personen en vrouwen
  - Meer kennis bij leerlingen en leraren over thema's zoals gender en seksuele diversiteit
  - Verhoogd bewustzijn van leerlingen over hun eigen grenzen en die van anderen
- Goede sociale veiligheid op school
  - Betere veiligheid op school voor alle leerlingen
  - Positiever, inclusiever leerklimaat waarin seksuele of genderverschillen geaccepteerd zijn
  - Verhoogd bewustzijn van eigen grenzen en respect voor de grenzen van anderen

C.3.2 Onderwijs 1: Gelijkwaardigheid voor vrouwen en LHBTIQ+ personen op school

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Contact tussen groepen (*intergroup contact*)
Studies laten zien dat contact tussen leden van verschillende groepen onder de juiste condities effectief is in het verminderen van vooroordelen over andere groepen. Hiervoor is veel

ondersteunend wetenschappelijk bewijs.[225] Contact en interactie met anderen helpt leerlingen zichzelf te identificeren met mensen die anders zijn dan zijzelf en vermindert het gevoel van wij-vs-zij dat ten grondslag kan liggen aan vooroordelen.[226]

Contactinterventies kunnen de volgende elementen bevatten: (in)direct contact, gezamenlijke lesmodules, leeftijd- of lotgenotencontact, dialoog, enzovoorts.[227] Voor blootstelling aan fictief of ingebeeld contact is het bewijs minder eenduidig dan voor direct sociaal contact, maar nog steeds voorzichtig positief.[228]

Perspectiefname (*perspective taking*)
Interventies die aanmoedigen om een situatie te bekijken door de ogen van een ander en te begrijpen hoe die ander reageert op diens omgeving zijn bewezen effectief.[229]

Interventies gericht op perspectiefname kunnen bestaan uit: bewustzijnsvergroting, cognitieve en emotionele onderwijzing, kennisvergroting, enzovoorts.

Blootstelling aan stereotype-doorbrekers
Interventies waarin deelnemers kennis maken met personen die negatieve stereotypen doorbreken zijn bewezen effectief.[230] Dit vergroot de kennis die deelnemers hebben over de ander. Daarmee corrigeert dit beelden die gebaseerd zijn op stereotypen en vermindert het de grip van stereotypen.

Dergelijke interventies kunnen gebruik maken van rolmodellen of verhalen.

Impliciete bias-reductie
Er zijn verschillende interventies die gericht zijn op het verminderen van automatische of impliciete vooroordelen. Bijvoorbeeld de associatie van 'dokter' met een mannelijke persoon. Hiervoor is het bestaande bewijs gemengd.[231]

Interactieve en verhalende interventies

[225] De juiste condities zijn o.a. gelijke status tussen groepen in de oefening die zij moeten doen, gedeelde doelen, samenwerking, en steun van autoriteitsfiguren (zoals een leerkracht). Zie: Stewart I. Donaldson e.a., 'Following the science to understand how to reduce prejudice and its harmful consequences: A guide for evaluators and program planners', *Evaluation and Program Planning* 110 (juni 2025): 102556, https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2025.102556; Chloë FitzGerald e.a., 'Interventions designed to reduce implicit prejudices and implicit stereotypes in real world contexts: a systematic review', *BMC Psychology* 7, nr. 1 (2019): 29, https://doi.org/10.1186/s40359-019-0299-7; Theresa Treffers e.a., 'A systematic review of experimental evidence on interventions against bias and discrimination in organizations', *Human Resource Management Review* 34, nr. 3 (2024): 101029, https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2024.101029.
[226] Sohad Murrar en Markus Brauer, 'Entertainment-Education Effectively Reduces Prejudice', *Group Processes & Intergroup Relations* 21, nr. 7 (2018): 1053-77, https://doi.org/10.1177/1368430216682350.
[227] Bijvoorbeeld in het gezamenlijk bespreken van literatuur met bepaalde perspectieven, zie: Margot Belet, 'Reducing interethnic bias through real-life and literary encounters: The interplay between face-to-face and vicarious contact in high school classrooms', *International Journal of Intercultural Relations* 63 (maart 2018): 53-67, https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2018.01.003.
[228] Zie bijvoorbeeld: Nadene Dermody e.a., 'The Failure of Imagined Contact in Reducing Explicit and Implicit Out-Group Prejudice Toward Male Homosexuals', *Current Psychology* 32, nr. 3 (2013): 261-74, https://doi.org/10.1007/s12144-013-9182-5. En: Rhiannon N. Turner e.a., 'Imagining Intergroup Contact Can Improve Intergroup Attitudes', *Group Processes & Intergroup Relations* 10, nr. 4 (2007): 427-41, https://doi.org/10.1177/1368430207081533.
[229] Donaldson e.a., 'Following the science to understand how to reduce prejudice and its harmful consequences'.
[230] Donaldson e.a., 'Following the science to understand how to reduce prejudice and its harmful consequences'.
[231] FitzGerald e.a., 'Interventions designed to reduce implicit prejudices and implicit stereotypes in real world contexts'.

Verhalende interventies bieden een bewezen effectieve aanpak. Onderliggend mechanisme is vergelijkbaar met de contact-interventies. Zulke interventies kunnen bestaan uit kunstwerken, films, boeken, theaterstukken, enzovoorts.[232]

Stimuleren van ontwikkeling van pluriforme waarden
Interventies waarin een beroep gedaan wordt op pluriforme waarden, zoals samenwerking, tolerantie, en open-minded zijn, lijken effectief, hoewel het bewijs hiervoor niet eenduidig is en er ook studies zijn die geen (significant) effect vonden.[233]

Inzet en validatie

Kennis (bevordering/deling)
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Monitor representatie in de media (2019, 2021, 2023)[234]
- Onderzoek Acceptatie van seksuele en genderdiversiteit onder mbo-docenten[235]
- Instellingssubsidie School en Veiligheid, o.a. voor Gendi kennisplatform[236]

Maatschappelijke bewustwording
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Activiteiten allianties Worden wie je bent, Jong gelijk, Werk.en.de.toekomst, Kleurrijk en Vrij, Act4Respect zoals Girls Day en het ondersteunen van gender en seksualiteitallianties (GSA's)
- Projectsubsidie voor Paarse Vrijdag
- Theatervoorstelling *Stil verdriet*[237]

Robuust maatschappelijk middenveld
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Financieren van deelnemende organisaties in allianties, zoals het COC en VHTO
- Financiering activiteiten via projectsubsidies, bijv. voor Paarse Vrijdag

Wet-, regelgeving, beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Vastlegging verplichting onderwijsregio's voor activiteiten m.b.t. aantrekken en behoud vrouwen in techniek
- Opnemen van aandacht voor gender bias in projectsubsidie

Uitvoering en implementatie van beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Opname LHBTIQ+ thema's in burgerschapseducatierichtlijn

[232] Zie bijvoorbeeld: Dan R. Johnson e.a., 'Reading Narrative Fiction Reduces Arab-Muslim Prejudice and Offers a Safe Haven From Intergroup Anxiety', *Social Cognition* 31, nr. 5 (2013): 578-98, https://doi.org/10.1521/soco.2013.31.5.578. Of: Halyna Handzilevska e.a., 'Enhancing CBT Impact Through Cultural Folk Tales: Sanogenics and Salutogenics as Partners to CBT with Children', *Child & Family Behavior Therapy* 0, nr. 0 (z.d.): 1-21, https://doi.org/10.1080/07317107.2025.2469044.
[233] FitzGerald e.a., 'Interventions designed to reduce implicit prejudices and implicit stereotypes in real world contexts'.
[234] Commissariaat voor de Media, *Mediarepresentatiemonitor 2019*; Commissariaat voor de Media, *Mediarepresentatiemonitor 2021*; Commissariaat voor de Media, *Monitor Representatie 2023*, Monitor, Mediarepresentatiemonitor (Commissariaat voor de Media, 2024), https://www.cvdm.nl/nieuws/onzichtbaar-op-televisie-commissariaat-voor-de-media-roept-op-tot-echte-representatie-van-vrouwen-en-mensen-met-een-beperking/.
[235] Geerlings e.a., *Acceptatie van seksuele en genderdiversiteit onder mbo-docenten*.
[236] Gender- en seksuele diversiteit - School en veiligheid
[237] DAVID in première & officiële start van Stil Verdriet

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Nee	Ja	
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Ja		
Robuust maatschappelijk middenveld	Nee	Deels	Deels	
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja		
Implementatie en uitvoering	Nee	Ja		

Oordeel doeltreffendheid
De inzet van de activiteiten op dit doel is grotendeels bewezen doeltreffend of aannemelijk doeltreffend en is in overeenstemming met bestaande inzichten over werkbare interventies. Mechanismen die met name veel gebruikt worden zijn: het vergroten van contact tussen LHBTIQ+ personen en cisgender of heteropersonen (bijv. in sprekers, workshops op school), blootstellen aan stereotypedoorbrekers, rolmodellen, en verhalende en interactieve programma's. De inzet op dit doel is daarmee op basis van dit onderzoek als **aannemelijk doeltreffend** te beoordelen.

Het is op basis van dit onderzoek niet mogelijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van individuele maatregelen (bijv. specifieke campagnes of interventies).

C.3.3 Onderwijs 2: Vergroten acceptatie vrouwen en LHBTIQ+ personen

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Sociale steunstructuren op school
Steunstructuren versterken de mate van thuishoren en thuis voelen op school en vergroten het gevoel van verbinding. Dit is bewezen effectief in het versterken van weerbaarheid en verbeteren van geestelijke gezondheid voor LHBTIQ+ jongeren.[238] Een kanttekening is wel dat dit in

[238] William J. Hall, 'Psychosocial Risk and Protective Factors for Depression Among Lesbian, Gay, Bisexual, and Queer Youth: A Systematic Review', *Journal of Homosexuality* 65, nr. 3 (2018): 263-316, https://doi.org/10.1080/00918369.2017.1317467.

intolerante omgevingen zou kunnen leiden tot isolatie of kwetsbaarheid, omdat de leerlingen die tot de doelgroep behoren, zichtbaarder zijn.[239]

Steunstructuren kunnen bijvoorbeeld bestaan uit de aanwezigheid van LHBTIQ+ gemeenschappen, zoals in GSA-groepen, of een volwassen vertrouwenspersoon.[240] Hoe langer zo'n structuur bestaat, hoe effectiever deze is.[241]

Aanwezigheid en betrokkenheid van doelgroepmedewerkers in steunstructuren
Wanneer leerkrachten of ander onderwijspersoneel onderdeel uitmaken van steunstructuren, vergroot dit hun effect. Vooral wanneer zij zelf ook tot de doelgroep ervan behoren. De volwassenen kunnen namelijk functioneren als rolmodel. Ook hebben zij autoriteit, wat de impact van hun steunuiting versterkt.[242]

Docenten kunnen bijvoorbeeld zelf lid zijn van GSA-gemeenschappen of hun betrokkenheid uitstralen met visuele symbolen, zoals door buttons te dragen of een sleutelkoord te gebruiken.[243]

Schoolbeleid tegen pesten, homofobie, bifobie en transfobie
Een helder, aanwezig, en gevolgd beleid tegen pesten in het algemeen en specifiek gericht op het tegengaan van negatieve uitingen op basis van iemands gender of seksuele oriëntatie is bewezen effectief in het creëren van een veilige schoolomgeving.[244] Als in dit beleid gesprekken over homo-, bi- of transfobie ingebed worden in bredere gesprekken over populariteit, mannelijkheid of vrouwelijkheid, is dat effectiever.[245]

Integratie van emancipatiethema's in het curriculum
Het opnemen van lessen of gesprekken over vrouwen en LHBTIQ+ personen in het curriculum kan helpen om verbinding, zelfvertrouwen, en geestelijke gezondheid van deze personen zelf te versterken. Het vergroot het bewustzijn en begrip van andere leerlingen voor de levenservaring van deze leerlingen. Opname in het curriculum is niet per definitie geassocieerd met positieve uitkomsten; het is vooral effectief wanneer er 1) een *positieve* insteek is, 2) co-creatie of vormgeving is samen met de doelgroep zelf, 3) de inzet gericht is op reflectie en niet slechts feiten-productie, en 4) waar nodig externe hulp ingezet wordt.[246]

Manieren waarop in het reguliere onderwijscurriculum aandacht kan zijn voor vrouwen of LHBTIQ+ personen kunnen zijn: zichtbaar maken in de bibliotheek welke boeken sterke

[239] Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'.
[240] Elizabeth McDermott e.a., 'Background', in *Early Mental Health Intervention and Supported Self-Care for LGBTQ+ Young People in the UK: A Mixed-Methods Study* (National Institute for Health and Care Research, 2024), https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK610097/.
[241] Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'.
[242] Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'.
[243] Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'.
[244] Clare Wilson en Laura A. Cariola, 'LGBTQI+ Youth and Mental Health: A Systematic Review of Qualitative Research', *Adolescent Research Review* 5, nr. 2 (2020): 187-211, https://doi.org/10.1007/s40894-019-00118-w.
[245] Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'.
[246] Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'.

vrouwelijke of LHBTIQ+ personages hebben, bespreken van LHBTIQ+-specifieke geschiedenis, opnemen van LHBTIQ+ seksuele voorlichting, enzovoorts.[247]

Workshops of activiteiten door externen
Het bijwonen van workshops, bekijken van media met sterke vrouwelijke of LHBTIQ+ personen, of bijwonen van een bijeenkomst geleid door (externe) vrouwelijke of LHBTIQ+ personen is bewezen positief in het vergroten van acceptatie op school.[248] De inzet versterkt de waardering voor LHBTIQ+ personen en verbetert het begrip dat leerlingen hebben voor hun situatie en leven.

Training voor leerlingen en personeel op school om betere *allies* te zijn
Het ondersteunen van personeel en leerlingen die zelf géén vrouw of LHBTIQ+er zijn om een betere steunfiguur en bondgenoot te zijn voor vrouwelijke en LHBTIQ+ leerlingen is bewezen effectief. Het versterken van hun kennis over de ervaringen en positie van deze leerlingen verbetert de herkenning van momenten om te interveniëren; het verbeteren van hun vaardigheden vergroot de mate waarin dit (effectief) gebeurt.[249] Onderzoek indiceert dat leerlingen het ook prettig vinden om te weten hoe zij hun medeleerlingen kunnen helpen.[250]

Een belangrijk effect van verhoogde kennis en begrip, is de bereidheid en vaardigheden van medeleerlingen om in te grijpen bij pestgedrag of intolerante opmerkingen jegens LHBTIQ+ leerlingen.[251] Ook het ingrijpen van leerkrachten bij pestgedrag is belangrijk en vraagt specifieke aandacht.[252]

Inzet en validatie

Kennis (bevordering/deling)
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Onderzoek Ervaringen en aanpak van pestgedrag tegenover lhbtiqa+ jongeren (2024)[253]
- Kennisvorming over de impact van AI op gender en LHBTIQ+ personen
- Onderzoeksactiviteiten alliantiedeelnemers, zoals mediamonitor transgender personen[254]

Maatschappelijke bewustwording
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Activiteiten allianties Worden wie je bent, Jong gelijk, Werk.en.de.toekomst, Kleurrijk en Vrij, Act4Respect zoals Girls Day en het ondersteunen van gender en seksualiteit allianties (GSA's)
- Projectsubsidie voor Paarse Vrijdag
- Theatervoorstellingen en docententrainingen, zoals *Stil verdriet*[255]

[247] Zie bijvoorbeeld: Wilson en Cariola, 'LGBTQI+ Youth and Mental Health'.
[248] Voor een evaluatie van Nederlandse interventies op school, zie: Felten e.a., 'Interventions Used in Practice to Reduce Prejudice and Stereotypes Toward Lesbian and Gay People'.
Zie ook: Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'.

[249] Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'.
[250] James Burford e.a., 'Evaluating a gender diversity workshop to promote positive learning environments', *Journal of LGBT Youth* 14, nr. 2 (2017): 211-27, https://doi.org/10.1080/19361653.2016.1264910.
[251] Burford e.a., 'Evaluating a gender diversity workshop to promote positive learning environments'.
[252] Shannon D. Snapp e.a., 'Students' Perspectives on LGBTQ-Inclusive Curriculum', *Equity & Excellence in Education* 48, nr. 2 (2015): 249-65, https://doi.org/10.1080/10665684.2015.1025614.
[253] Geerlings e.a., *Ervaringen en aanpak van pestgedrag tegenover LHBTIQ+ jongeren in het voortgezet onderwijs*.
[254] van Rossum en Kramer, *Mediamonitor Transgender 2022*; Zwinkels e.a., *Mediamonitor Transgender 2021*.
[255] DAVID in première & officiële start van Stil Verdriet

Robuust maatschappelijk middenveld

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Financieren van deelnemende organisaties in allianties, zoals het COC en VHTO
- Financiering activiteiten via projectsubsidies, bijv. Paarse Vrijdag

Wet-, regelgeving, beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Vastlegging verplichting onderwijsregio's voor activiteiten m.b.t. aantrekken en behoud vrouwen in techniek
- Opnemen van aandacht voor gender bias in projectsubsidie

Uitvoering en implementatie van beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

Opname LHBTIQ+ thema's in burgerschapseducatierichtlijn

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Nee	Ja	
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Ja		
Robuust maatschappelijk middenveld	Nee	Ja		
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja		
Implementatie en uitvoering	Nee	Ja		

Oordeel doeltreffendheid

De inzet van de activiteiten op dit doel is grotendeels bewezen doeltreffend of aannemelijk doeltreffend en is in overeenstemming met bestaande inzichten over werkbare interventies. Uitzondering hierop zijn de activiteiten wat betreft kennis (-deling en -bevordering), waarover in de literatuurscan niet expliciet iets teruggevonden is. Alle hierboven genoemde mechanismen uit de wetenschappelijke scan zijn in de inzet op dit doel terug te herkennen. De inzet op dit doel is daarmee op basis van dit onderzoek als **grotendeels aannemelijk doeltreffend** te beoordelen.

C.3.4 Onderwijs 3: Goede sociale veiligheid op school

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Onderwijs gericht op sociaal-emotioneel leren (SEL) of karakterbouw
Onderwijsactiviteiten gericht op het verbeteren van sociale en emotionele vaardigheden van leerlingen dragen bij aan het verbeteren van het schoolklimaat en de sociale veiligheid – onder andere.[256] Daarmee zijn leerlingen beter in staat te reageren op situaties vanuit eigen kracht en waarden, met oog voor een ander en om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor hun handelen.[257] Ook kunnen ze beter communiceren, reageren leerlingen beter op feedback, en zijn hun probleemoplossend vermogen en emotieregulatie beter.[258] Sociaal-emotioneel leren heeft een bewezen effect op de lange termijn, met aanwijzingen dat dit ook slagingspercentages en gezond seksueel gedrag versterkt.[259]

Interventies vanuit een sociaal en emotioneel leren-perspectief kunnen op verschillende leeftijden ingezet worden. Met name in de basis- en vroege middelbare schoolleeftijd wordt deze methode gebruikt.[260] Onderwijs gericht op sociaal-emotioneel leren kan verschillende activiteiten omvatten, bijvoorbeeld: groepsdiscussies, rollenspellen, video's, demonstraties, mentorschap, of gerichte activiteiten zoals het bewust uitvoeren en belonen van vriendelijke acties.

Sterke sociale banden tussen leerlingen en leerkrachten
Goede sociale banden – tussen leerlingen en leerlingen, of leerlingen en leerkrachten – zijn nauw geassocieerd met sterke sociale veiligheid op school. Positieve relaties tussen leerlingen en leerkrachten zijn met name effectief: deze versterken sociale verbondenheid, welzijn, tevredenheid, sociaal gedrag, en verminderen problematisch gedrag.[261]

Interventies die dit mechanisme gebruiken, kunnen bijvoorbeeld inzetten op het verbeteren van banden tussen leerlingen en leerkrachten – zoals in een mentoraat.

Bekwaamheid van leerkrachten om moeilijke gesprekken te volgen
Bekwame leerkrachten die in staat zijn om lastige gesprekken te voeren, onveiligheid kunnen herkennen, en de vaardigheden hebben om een veilige omgeving te scheppen zijn essentieel voor het hebben van een veilig schoolklimaat.[262]

[256] The state of evidence for social and emotional learning: A contemporary meta-analysis of universal school-based SEL interventions - Cipriano - 2023 - Child Development - Wiley Online Library;
Bringing Evidence-Based Decision-Making To School Safety - EdResearch for Action
[257] Durlak e.a., 'The Impact of Enhancing Students' Social and Emotional Learning'.
[258] Green e.a., 'Social and Emotional Learning during Early Adolescence'; Gloria Marsay e.a., 'The Importance of Social Emotional Learning Skills in Assisting Youth to Successfully Transition into the Professional World', *African Journal of Career Development* 3, nr. 1 (2021): 1, adult educators, varied ethnicity based on country, https://doi.org/10.4102/ajcd.v3i1.37.
[259] Taylor e.a., 'Promoting Positive Youth Development Through School-Based Social and Emotional Learning Interventions'.
[260] Durlak e.a., 'The Impact of Enhancing Students' Social and Emotional Learning'.
[261] Hinton e.a., *Evidence-based interventions and initiatives to support student well-being in school*.
[262] Inspectie van het Onderwijs, *Themaonderzoek (sociale) veiligheid: Meer (sociale) veiligheid betekent meer in gesprek; óók met de leerling* (Inspectie van het Onderwijs, 2025), https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2025/05/27/themaonderzoek-veiligheid-meer-sociale-veiligheid-betekent-meer-in-gesprek-ook-met-de-leerling.

Peer support
De aanwezigheid en implementatie van steunstructuren tussen leeftijds- of ervaringsgenoten is bewezen effectief in het verminderen van eenzaamheid en pestgedrag en het versterken van een gevoel van thuishoren in het school systeem. Deze factoren helpen om het schoolklimaat positiever en veiliger te maken.

Met name de inzet van steunfiguren (zoals mentoren en *peers*) in het voeren van gesprekken over wat leerlingen belangrijk vinden, wat hun kwaliteiten zijn, en wat hun delen zijn, lijkt een bijdrage te leveren aan een inclusief schoolklimaat.[263]

Inzet en validatie

Kennis (-bevordering/-deling)
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Instellingssubsidie School en Veiligheid
- Onderzoek Ervaringen en aanpak van pestgedrag tegenover lhbtiqa+ jongeren (2024)[264]
- Onderzoeksagenda Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld[265]

Maatschappelijke bewustwording
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Theatervoorstelling *All Inclusive* op het mbo[266]

Robuust maatschappelijk middenveld
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Financieren van deelnemende organisaties in allianties, zoals het COC, Rutgers, en Atria

Wet-, regelgeving, beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Coördinatie Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld[267]
- Aandacht voor gender en seksuele diversiteit in burgerschapsonderwijs

Uitvoering en implementatie van beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Coördinatie Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld[268]
- Opname gender en seksualiteit in kennisbases docentenopleidingen

[263] Jonathan A. Sepulveda e.a., 'MPOWER: The Impact of a Purpose Program on Adolescents' Intrinsic and Extrinsic Motivations', *Frontiers in Psychology* 12 (december 2021), https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.761580.
[264] Geerlings e.a., *Ervaringen en aanpak van pestgedrag tegenover LHBTIQ+ jongeren in het voortgezet onderwijs*.
[265] Robbert Dijkgraaf en Karien van Gennip, *Elkaars wensen en grenzen herkennen, erkennen en respecteren* (Nationaal Actieprogramma aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, 2023), https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/13/bijlage-1-nationaal-actieprogramma-aanpak-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld-januari-2023.
[266] All Inclusive
[267] Dijkgraaf en van Gennip, *Elkaars wensen en grenzen herkennen, erkennen en respecteren*, 44-45.
[268] Dijkgraaf en van Gennip, *Elkaars wensen en grenzen herkennen, erkennen en respecteren*.

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Deels impliciet, deels expliciet	Ja	
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Ja		
Robuust maatschappelijk middenveld	Nee	Ja		
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja		
Implementatie en uitvoering	Nee	Ja		

Oordeel doeltreffendheid
De activiteiten op dit doel zien we als overwegend aannemelijk doeltreffend. We zien dat op twee vlakken doeltreffendheid (deels) in theorie vastgesteld is. Dat geldt in eerste instantie voor kennisactiviteiten, met name in kennisproductie: in de literatuurscan kwam niet expliciet naar voren dat het vergroten van kennis op zichzelf effectief is, maar voor activiteiten die aannemelijk doeltreffend zijn – zoals het vergroten van bekwaamheid – is kennis wel degelijk nodig. We zien in de inzet van de directie ook terug dat zij inzet op het delen van bestaande kennis en handelingsmogelijkheden, wat we als aannemelijk doeltreffend beoordelen.

Daarnaast zijn de activiteiten gericht op het maatschappelijk middenveld niet expliciet teruggekomen in de literatuurscan. De werkbaarheid is wel onderbouwd met een logische redenering: belangenorganisaties ontvangen inzichten in behoeften en zorgen van hun achterban en zijn dankzij professionele organisatie in staat dit te vertalen naar partijen die met deze kennis kunnen handelen.

De inzet op dit doel is daarmee op basis van dit onderzoek als **deels (aannemelijk) doeltreffend** te beoordelen.

C.3.5 Tussenconclusie

De inzet op het thema onderwijs en media is aannemelijk doeltreffend
Op het thema onderwijs en media komt in de literatuurscan een veelheid aan werkbare en bewezen effectieve interventies naar voren. De inzet van de directie Emancipatie op dit doel is – met uitzondering van de allianties – niet direct geëvalueerd.

We zien hier echter wel een sterke aansluiting op de mechanismen die in de literatuurstudie genoemd worden. Bijvoorbeeld waar het gaat om het financieren van theaterprojecten op middelbare scholen, of van trainingen en workshops voor docenten en leerlingen over LHBTIQ+ thema's.

Ook wanneer maatregelen niet direct gebruik maken van bewezen mechanismen, zien we dat de onderbouwing van de directie in de keuze voor deze maatregelen sterk leunt op wetenschappelijke inzichten. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de inzet op kennisproductie, zoals hierboven uiteengezet, dat op zichzelf niet in de literatuurscan zichtbaar was maar wel bewust ingezet is.

Overkoepelend concluderen we dat binnen het thema onderwijs en media **aannemelijk doeltreffende** inzet gepleegd is.

We zien een aantal maatregelen naar voren dat niet of in mindere mate ingezet wordt

- In de literatuurstudie gericht op doel 1 'Gelijkwaardige positie van vrouwen en LHBTIQ+ personen' zagen we dat een effectieve interventie kan bestaan uit perspectiefwisseling.[269] In de geanalyseerde interventies lijkt dit niet zo expliciet terug te komen als geïdentificeerd mechanisme. Het is onduidelijk of dat is omdat dit werkbare mechanisme wel in interventies (zoals theatervoorstellingen of voorlichting) verwoven is maar niet herkend is, of omdat de implementatie ervan om iets anders vraagt dat nu nog niet gedaan wordt door de directie en haar partners.
- Uit onderzoek blijkt dat het ondersteunen en onderwijzen van leerlingen in de ontwikkeling van sociaal-emotionele vaardigheden empathie, begrip, probleemoplossend vermogen en communicatieve vaardigheden kan versterken.[270] Dit kan ook de acceptatie en sociale veiligheid voor meisjes en LHBTIQ+ers op school vergroten. In de inzet op deze doelen zien geen expliciete of impliciete verwijzingen naar sociaal-emotioneel leren – anders dan bijvoorbeeld voor burgerschapsvaardigheden.
- Voor doel 3 'Versterkte sociale veiligheid' geeft onderzoek aan dat de band tussen leerkrachten en ander onderwijzend personeel en leerlingen een belangrijke bijdrage levert aan het versterken van ervaren sociale veiligheid.[271] Hierop zien we geen expliciete verwijzing door de directie.

C.4 Gelijke behandeling

C.4.1 Overzicht beleidsdoelen

- Gelijkwaardige rechtsbescherming van LHBTIQ+ personen
  - Afname onnodige geslachtsregistratie
  - Versterkte positie LHBTIQ+ personen
- Integraal emancipatiebeleid met goede samenhang tussen verschillende dossiers
  - Meer aandacht voor en inzicht in de wijze waarop verschillende persoonskenmerken met elkaar interacteren

[269] Following the science to understand how to reduce prejudice and its harmful consequences: A guide for evaluators and program planners - ScienceDirect
[270] Social and emotional learning during early adolescence: Effectiveness of a classroom-based SEL program for middle school students - Green - 2021 - Psychology in the Schools - Wiley Online Library; The importance of social emotional learning skills in assisting youth to successfully transition into the professional world | Marsay | African Journal of Career Development
[271] Evidence-based interventions and initiatives to support student well-being in schools | OECD

C.4.2 Gelijke behandeling 1: Gelijkwaardige rechtsbescherming van LHBTIQ+ personen

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

De onderstaande maatregelen zijn gericht op het bevorderen van gelijke juridische behandeling, maar zijn niet enkel juridisch in aard: het gebruik maken en profiteren van feitelijke rechtelijke gelijkwaardigheid kan ook afhankelijk zijn van andere factoren.

Tot slot is gezien de nadruk op rechtsbescherming en juridische positie een aanvullende zoekstrategie uitgevoerd, waarvoor de *query* 'evidence-based AND legal protection AND lgbtq+' gehanteerd is.

Inzet op ongelijke behandeling en voorkeursbehandeling indien relevant

LHBTIQ+ personen ervaren andere uitdagingen en obstakels dan de algemene populatie, ook met betrekking tot mentale gezondheid.[272] Zij maken onderdeel uit van een specifieke minderheid die in de maatschappij met specifieke uitdagingen te maken krijgt, die niet per se door anderen goed begrepen worden. Dat kan vragen om een gerichte ondersteuning die – waar nodig – verschilt van ondersteuning voor de algemene populatie. Bijvoorbeeld door bij voorkeur LHBTIQ+ behandelaars in te zetten voor LHBTIQ+ cliënten en door behandelaars expliciet te onderwijzen in de specifieke zorgen van LHBTIQ+ personen.

Een ander spoor zou kunnen bestaan uit het verbieden van kwalijke handelingen die onevenredig impact hebben op LHBTIQ+ personen, zoals conversietherapie – waarin LHBTIQ+ personen 'genezen' zouden raken van hun seksuele oriëntatie.[273]

Expliciete bescherming tegen discriminatie

Om een gelijkwaardige rechtspositie vast te stellen voor LHBTIQ+ personen is een eerste voorwaarde het expliciteren van de onwenselijkheid van discriminatie op grond van genderidentiteit, genderexpressie, of seksuele oriëntatie. Hiermee wordt vastgesteld dat deze elementen geen relevante onderscheidsgrond zijn op deze gebieden. Dit onderstreept nogmaals expliciet de gelijkwaardigheid van LHBTIQ+ personen ten opzichte van anderen in de bevolking.

Uit onderzoek komen met name veel voorkomende gebieden naar voren waarop discriminatie op grond van seksuele oriëntatie, gender of genderexpressie verboden zijn. Waarom deze gebieden geëxpliciteerd zijn en waarom hier de prioriteit ligt, blijft over het algemeen impliciet. Het betreft in de regel:

[272] Richard Bränström, 'Minority Stress Factors as Mediators of Sexual Orientation Disparities in Mental Health Treatment: A Longitudinal Population-Based Study', Ethnicity & Health, *J Epidemiol Community Health* 71, nr. 5 (2017): 446-52, https://doi.org/10.1136/jech-2016-207943.

[273] Conversietherapie zelf is een onwetenschappelijke praktijk. Er is geen bewijs dat deze inzet daadwerkelijk effectief is. Wel is er bewijs dat conversietherapie schadelijk kan zijn voor de geestelijke gezondheid van LHBTIQ+ deelnemers. Zie bijvoorbeeld: Madison Higbee e.a., 'Conversion Therapy in the Southern United States: Prevalence and Experiences of the Survivors', *Journal of Homosexuality* 69, nr. 4 (2022): 612-31, https://doi.org/10.1080/00918369.2020.1840213.

Discriminatie op het werk
LHBTIQ+ personen ervaren vaker dan niet- LHBTIQ+ personen ongelijke behandeling vanwege hun seksuele oriëntatie of gender. Bijvoorbeeld bij het werven, bij bevordering in functie, in het salaris, of in ongewenste bejegening op het werk.[274] Dit leidt tot een lagere mate van economische zelfstandigheid en maakt LHBTIQ+ personen kwetsbaarder dan de algemene populatie. Het expliciteren en vastleggen van een discriminatieverbod voor LHBTIQ+ personen in relatie tot hun werk is een veel gezette stap. Onderzoek wijst uit dat dit bijdraagt aan het verminderen van discriminatie jegens LHBTIQ+ personen en aan het verbeteren van de werkomgeving, en geassocieerd is met betere economische uitkomsten.[275]

Discriminatie op de woningmarkt
Een disproportioneel aandeel van LHBTIQ+ personen – met name intersekse en transgender personen – ervaart problemen in het vinden en vasthouden van woonruimte. Het is zeer aannemelijk dat dit door onterechte discriminatie komt.[276] Discriminatieverboden op het gebied van huisvesting zijn daarom een effectieve strategie om dit probleem tegen te gaan.

Discriminatie in de gezondheidszorg
Ongelijke behandeling en discriminatie in de gezondheidszorg treft LHBTIQ+ personen disproportioneel.[277] Het verbieden van discriminatie op grond van een LHBTIQ+ identiteit en daarbij specifieke aandacht hebben voor situaties waarin dit voorkomt in de gezondheidszorg, kan ook effectief zijn: dit neemt de specifieke barrières die LHBTIQ+ personen in de gezondheidszorg tegenkomen weg.

Inzet en validatie

Kennis (-bevordering/-deling)
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Evaluatieonderzoek wijziging Transgenderwet (2018)[278]

Maatschappelijke bewustwording
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Activiteiten allianties *Act4Respect (Unlimited), Bronnen van verandering, IHLIA (Heritage), Jong gelijk, Kleurrijk en vrij,* en *Verandering van binnenuit* zoals het voeren van gesprekken over homoseksualiteit in gesloten gemeenschappen
- Activiteiten om binnen de overheid bewustzijn van seksuele en genderdiversiteit te vergroten

Robuust maatschappelijk middenveld
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

[274] Mapping Progress in Workplace Protections: A Study of Global LGBTQI + Workplace Antidiscrimination Legislation in 2016 and 2023 | Sexuality Research and Social Policy
[275] Voor een analyse van bestaand onderzoek en uiteensplitsing van positieve effecten (op LHBTIQ+ personen én de samenleving in het geheel) zie: Ross L. Weistroffer e.a., 'Mapping Progress in Workplace Protections: A Study of Global LGBTQI + Workplace Antidiscrimination Legislation in 2016 and 2023', *Sexuality Research and Social Policy*, advance online publication, 30 januari 2025, https://doi.org/10.1007/s13178-024-01074-4.
[276] Mehmet, *Intersections: The LGBTI II Survey – Homelessness Analysis | ILGA-Europe*, 13 november 2023, https://www.ilga-europe.org/report/intersections-the-lgbti-ii-survey-homelessness-analysis/.
[277] Alliantie Gezondheidszorg op Maat, *Het veld is in beweging naar een gezondheidszorg op maat!*
[278] Marjolein van den Brink en Danielle Snaathorst, *Recht Doen Aan Genderidentiteit Evaluatie Drie Jaar Transgenderwet in Nederland 2014-2017* (Universiteit Utrecht, 2017), https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2387.

- Financieren van activiteiten deelnemende organisaties in allianties, zoals COC Nederland, Transgender Netwerk Nederland, en Stichting NNID

Wet-, regelgeving, beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Excuses veroorzaakt leed voormalige Transgenderwet[279]
- Aanpassing Algemene wet gelijke behandeling[280]
- Wijziging artikel 1, Grondwet[281]

Uitvoering en implementatie van beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Beperken onnodige sekseregistratie binnen de rijksoverheid
- Ontwikkeling en toepassing Toolkit Onnodige Sekseregistratie

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Impliciet	Ja	
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Ja		
Robuust maatschappelijk middenveld	Ja, *allianties*			
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja		
Implementatie en uitvoering	Nee	Nee	Ja	

Oordeel doeltreffendheid

De activiteiten op dit doel zijn overwegend beoordeeld als aannemelijk doeltreffend, omdat zij gebruik maken van mechanismen die in de literatuurstudie naar voren kwamen. Deze mechanismen waren het bewust ongelijk behandelen van doelgroepen wanneer dat relevant is (zoals bij voorkeuren voor behandelaren in de zorg) en het vastleggen van discriminatieverboden in wetgeving. Met name om deze laatste te verstevigen zijn de afgelopen jaren activiteiten ingezet en deze beoordelen we dan ook als aannemelijk doeltreffend. Het versterken van de juridische positie van met name transgender en intersekse personen is daarnaast een mogelijkheid die in andere landen in Europa beter georganiseerd is dan in Nederland.[282]

We kennen voor de uitvoering en implementatie van beleid een score 'in theorie doeltreffend' toe. Deze activiteiten zijn met name gericht op het goede voorbeeld geven als rijksoverheid en de

[279] Excuses kabinet: 'Transgenderwet was mensonterend'
[280] Wetsvoorstel wijziging Algemene wet gelijke behandeling en Wetboek van Strafrecht naar Tweede Kamer | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl
[281] Vernieuwde versie artikel 1 Grondwet in werking getreden - Nederlandse Grondwet
[282] ILGA Europe, 'Rainbow Europe Map and Index 2023'.

principiële overwegingen die de rijksoverheid heeft om voor alle Nederlands passend taalgebruik en registratiesystemen te hanteren. Dit is niet direct in de literatuurscan naar voren gekomen, maar wel onderbouwd met een beleidslogica.

De inzet op dit doel is daarmee op basis van dit onderzoek als overkoepelend onderbouwd en **aannemelijk doeltreffend** te beoordelen.

C.4.3 Gelijke behandeling 2: Integraal emancipatiebeleid met goede samenhang tussen verschillende dossiers

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Intersectioneel beleid
Het gebruik van een intersectioneel framework als onderbouwing en gids in het beleid zorgt ervoor dat de doelen en middelen die ingezet worden als interventies goed aansluiten op de belevingswereld van hun doelgroep. Met name interventies gericht op het verbeteren van complexe situaties – zoals programma's gericht op het verminderen van seksueel geweld, tegengaan van de invloed van stereotypen in het onderwijs, en milieubewust handelen vergroten - werken beter wanneer zij ingesteld zijn op de interactie tussen verschillende persoonsgebieden.[283]

Inzet en validatie

Kennis (-bevordering/-deling)
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Organisatie leerbijeenkomst voor ervaringsuitwisseling tussen vrouwen- en LHBTIQ+ organisaties en organisaties gericht op mensen met een beperking

Maatschappelijke bewustwording
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Activiteiten allianties *Act4Respect (Unlimited), Bronnen van verandering, IHLIA (Heritage), Jong gelijk, Kleurrijk en vrij,* en *Verandering van binnenuit* zoals het voeren van gesprekken over homoseksualiteit in gesloten gemeenschappen
- Financiering projecten en activiteiten van allianties met oog voor verschillende doelgroepen, zoals pilots specifiek gericht op vrouwen met een migratieachtergrond

Robuust maatschappelijk middenveld
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Organisatie leerbijeenkomst voor ervaringsuitwisseling tussen vrouwen- en LHBTIQ+ organisaties en organisaties gericht op mensen met een beperking

Uitvoering en implementatie van beleid

[283] Cole en Duncan, 'Better Policy Interventions through Intersectionality'.

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Financiering projecten en activiteiten van allianties met oog voor verschillende doelgroepen, zoals pilots specifiek gericht op vrouwen met een migratieachtergrond

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Nee	Ja	
Maatschappelijke bewustwording	Ja, *allianties*	Nee	Ja	
Robuust maatschappelijk middenveld	Ja, *allianties*	Nee	Deels	
Wet- regelgeving en beleid			N.v.t.	
Implementatie en uitvoering	Ja, *allianties*			

Oordeel doeltreffendheid
Buiten de inzet van allianties om is de (beperkte) inzet op dit doel niet direct geëvalueerd. In de literatuurscan zijn de resultaten waarop ingezet wordt niet expliciet teruggekomen. De inzet is wel onderbouwd: met een beleidslogica die voortbouwt op de inzichten die wel in de literatuurscan terugkwamen. We beoordelen de inzet vanwege het gebrek aan doorslaggevend expliciet bewijs als **in theorie doeltreffend.**

C.4.4 Tussenconclusie

De inzet op Gelijke behandeling is grotendeels aannemelijk doeltreffend, maar niet overal
Wat betreft de inzet op doel 1 'Gelijke rechtspositie vrouwen en LHBTIQ+ personen' is de inzet in de afgelopen evaluatieperiode grotendeels aannemelijk effectief. Mechanismen die in de literatuurscan naar voren komen, zijn behaald of ingezet.

Voor het tweede doel, 'Intersectioneel emancipatiebeleid', is het plaatje minder eenduidig. In de evaluatieperiode is de aandacht voor intersectionaliteit binnen het emancipatiebeleid gegroeid. We zien dat deze inzet over het algemeen kleiner in omvang is en recent opgestart is: het bestaat voornamelijk uit het organiseren van een leerbijeenkomst om kruisbestuiving te bewerkstelligen, uit pilots binnen de werkwijze van allianties, of uit ambtelijke activiteiten om aandacht te bewaren voor interacterende dimensies. Dit maakt de beoordeling voor dit doel gecompliceerder dan voor doelen waar een grotere diversiteit aan activiteiten op ingezet is.

Met name op intersectionaliteit kan nog sterker ingezet worden
Uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat het belangrijk is om oog te hebben voor de wijze waarop verschillende personen door hun persoonlijke en sociale kenmerken anders geraakt worden door

uitsluiting of discriminatie (*intersectionaliteit*). Beleid dat hier oog voor heeft, is effectiever.[284] De inzet die de directie Emancipatie pleegt op haar doelen is de laatste jaren meer gericht geweest op intersectionaliteit, maar de mate waarin dat uitgewerkt is en vorm krijgt, is nog beperkt.

C.5 Zorg

C.5.1 Overzicht beleidsdoelen

- Voorkomen van niet-medisch noodzakelijke en non-consensuele behandelingen bij intersekse kinderen
  - Meer kennis bij zorgverleners en zorgvragers over intersekse zorgverlening
  - Vergroot inzicht in verschillende manieren waarop niet-medisch noodzakelijke en non-consensuele behandelingen voorkomen kunnen worden
  - Minder niet-medisch noodzakelijke en non-consensuele behandelingen
- Een toegankelijke en gelijkwaardige gezondheidszorg voor LHBTIQ+-personen
  - Meer kennis over de verschillen in behoeften in zorg van verschillende doelgroepen
  - Kortere wachtlijsten voor transgenderzorg
  - Betere ondersteuning voor trans personen tijdens wachttijd voor zorg
  - Toegankelijkere transgenderzorg voor trans personen
- Gendersensitieve gezondheidszorg met aandacht voor genderspecifieke aandoeningen en verschillen
  - Beter inzicht in de relevantie van gender- en sekseverschillen in de zorg
  - Versterkte kennis en kunde bij zorgverleners over gendersensitieve behandeling
  - Meer gelijkwaardige gezondheidszorg voor vrouwen, rekening houdend met relevante verschillen
- Versterken van de mentale gezondheid van kwetsbare groepen, met name binnen de LHBTIQ+-gemeenschap
  - Meer inzicht in mentale gezondheid van kwetsbare groepen
  - Betere suïcidepreventie gericht op de specifieke behoeften van LHBTIQ+ers
  - Meer inzicht in en inspelen op de specifieke behoeften van de bi+ gemeenschap

C.5.2 Zorg 1: Voorkomen van niet-medisch noodzakelijke en non-consensuele behandelingen bij intersekse kinderen

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Aandacht voor de eigenheid van intersekse identiteiten in de medische context
Het is belangrijk dat artsen voldoende geëquipeerd zijn om open gesprekken te voeren met patiënten en/of ouders/verzorgers over het geslacht en de genderidentiteit van een kind van wie bij de geboorte het geslacht niet eenduidig mannelijk of vrouwelijk is. Deze gesprekken moeten

[284] Better policy interventions through intersectionality - Cole - 2023 - Social Issues and Policy Review - Wiley Online Library

open zijn, en niet stigmatiserend, door bijvoorbeeld niet over een stoornis te spreken maar te benoemen dat intersekse personen bestaan vanuit een natuurlijke variatie.[285] Het is belangrijk dat artsen, ouders/verzorgers en intersekse personen zelf vooral goede continue communicatie behouden zodat de behandelkeuzes optimaal afgestemd zijn op de wens van de intersekse persoon.[286]

Tegelijkertijd is het belangrijk dat er wel aandacht is voor de specifieke negatieve ervaringen die personen met een bepaalde intersekse-variatie vaker tegenkomen dan de gemiddelde populatie, zodat zij hiervoor passende zorg krijgen.[287]

Gebruik van *informed consent* door intersekse personen zelf

De meeste seksegerelateerde operaties zijn niet dringend en kunnen uitgesteld worden tot het kind in kwestie zelf mee kan praten en beslissen over wat er met diens lichaam gebeurt. Vroegtijdige (ongewenste) geslachtsoperaties kunnen negatieve bijwerkingen hebben – zoals pijn, littekenvorming, of seksuele disfunctie. Het ontbreken van eigen inspraak kan tot extra negatieve uitkomsten leiden.[288] Daarom is het belangrijk dat dergelijke keuzes met volledig geïnformeerde toestemming (*informed consent*) genomen worden. Over deze punten lijkt consensus te bestaan in de beroepsgroep.[289]

De afgelopen jaren zijn er vanuit het internationaal recht meerdere aanbevelingen gedaan voor staten om medisch niet-noodzakelijke en non-consensuele ingrepen te verbieden.[290]

Openheid, normalisering en kennisvergroting over intersekse en non-binaire identiteiten

In bestaande onderzoeken geven intersekse personen vaak aan dat geheimzinnigheid of stilte rondom hun geslacht sociaal isolement, eenzaamheid en geestelijke gezondheid verslechtert. Dit wordt versterkt door de grote mate van pathologiseren van intersekse identiteiten: deze worden primair gezien als een medische aandoening of ziekte.[291] Het normaliseren van intersekse identiteiten kan deze stigmatisering en onzichtbaarheid verminderen.[292]

Rolverwachtingen in Nederland blijven vooral gebaseerd op een mannelijke óf vrouwelijke identiteit. Interseksepersonen, die per definitie niet in dit binaire plaatje passen, komen hierdoor in een moeilijkere positie omdat er geen ruimte is om recht te doen aan de seksevariatie die zij hebben. Bijvoorbeeld in registratiesystemen. Ruimte voor geslachts- en genderdiversiteit creëert ook ruimte voor intersekse personen om naar hun eigen wens te leven. Met name ouders/verzorgers,

[285] Caleb P. Nelson en John P. Gearhart, 'Current Views on Evaluation, Management, and Gender Assignment of the Intersex Infant', *Nature Clinical Practice Urology* 1, nr. 1 (2004): 38-43, https://doi.org/10.1038/ncpuro0028.
[286] Melissa Cull, 'Treatment of intersex needs open discussion', *BMJ : British Medical Journal* 324, nr. 7342 (2002): 919, https://doi.org/10.1136/bmj.324.7342.919; Darius Haghighat e.a., 'Intersex people's perspectives on affirming healthcare practices: A qualitative study', *Social Science & Medicine* 329 (juli 2023): 116047, https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2023.116047; Mir Abe Marinus en Marianne Cense, 'A Life Course Perspective on the Sexual Development of Young Intersex People', *Healthcare* 12, nr. 2 (2024): 2, https://doi.org/10.3390/healthcare12020239.
[287] Haghighat e.a., 'Intersex people's perspectives on affirming healthcare practices'.
[288] Cull, 'Treatment of intersex needs open discussion'.
[289] I A Hughes e.a., 'Consensus statement on management of intersex disorders', *Archives of Disease in Childhood* 91, nr. 7 (2006): 554-63, https://doi.org/10.1136/adc.2006.098319.
[290] Morgan Carpenter, 'Intersex Variations, Human Rights, and the International Classification of Diseases', *Health and Human Rights* 20, nr. 2 (2018): 205-14.
[291] Carpenter, 'Intersex Variations, Human Rights, and the International Classification of Diseases'; Haghighat e.a., 'Intersex people's perspectives on affirming healthcare practices'.
[292] Marinus en Cense, 'A Life Course Perspective on the Sexual Development of Young Intersex People'.

medisch professionals en leerkrachten kunnen hierin een positieve rol vervullen – maar doen dit nog niet.[293]

In wetenschappelijke literatuur worden het opstellen van een beroepsstandaard intersekse zorg en het onderwijzen over intersekse variaties benoemd als verbetermogelijkheden in de gezondheidszorg.[294]

Inzet en validatie

Kennis (-bevordering/-deling)

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Inventarisatie behoeften intersekse kinderen en ouders (2018)
- Onderzoek ervaringen ouders van kinderen met variatie in geslachtskenmerken (2020)[295]
- Rondetafelgesprek intersekse, via ZonMw

Maatschappelijke bewustwording

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Activiteiten allianties *Bronnen van verandering, Gezondheidszorg op maat, IHLIA, Kleurrijk en vrij,* zoals activiteiten NNID

Robuust maatschappelijk middenveld

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Financieren van activiteiten deelnemende organisaties in allianties, met name van belangenorganisatie intersekse personen NNID

Wet-, regelgeving, beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Oriëntatie op passende juridische actie ter voorkomen niet-medisch noodzakelijke en non-consensuele behandeling

Kennis (-bevordering/-deling)

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Inventarisatie behoeften intersekse kinderen en ouders (2018)
- Onderzoek ervaringen ouders van kinderen met variatie in geslachtskenmerken (2020)[296]
- Rondetafelgesprek intersekse, via ZonMw

Maatschappelijke bewustwording

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Activiteiten allianties *Bronnen van verandering, Gezondheidszorg op maat, IHLIA, Kleurrijk en vrij,* zoals activiteiten NNID

Robuust maatschappelijk middenveld

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

[293] Marinus en Cense, 'A Life Course Perspective on the Sexual Development of Young Intersex People'.
[294] Marinus en Cense, 'A Life Course Perspective on the Sexual Development of Young Intersex People'; Haghighat e.a., 'Intersex people's perspectives on affirming healthcare practices'.
[295] van Lisdonk e.a., *Het beste voor je kind: Ervaringen van ouders van een kind met een vorm van intersekse/DSD*.
[296] van Lisdonk e.a., *Het beste voor je kind: Ervaringen van ouders van een kind met een vorm van intersekse/DSD*.

- Financieren van activiteiten deelnemende organisaties in allianties, met name van belangenorganisatie intersekse personen NNID

Wet-, regelgeving, beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Oriëntatie op passende juridische actie ter voorkomen niet-medisch noodzakelijke en non-consensuele behandeling

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Ja		
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Ja		
Robuust maatschappelijk middenveld	Nee	Ja		
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja *indien dit zou plaatsvinden*		
Implementatie en uitvoering			N.v.t.	

Oordeel doeltreffendheid

Op dit doel is de inzet grotendeels direct of aannemelijk doeltreffend. De activiteiten buiten allianties sluiten aan bij de uitkomsten van de literatuurscan, met name wat betreft het versterken van de stem van intersekse personen en het vergroten van de kennisbasis over seksevariatie en de behoeften van intersekse personen en hun familie.

Mogelijke stappen op het gebied van wet-, regelgeving of beleid zijn pril of nog in voorbereiding en daarmee in dit onderzoek niet te beoordelen. Als deze plaats zouden vinden, is het wel aannemelijk dat deze effectief zouden zijn in het verminderen van niet-medisch noodzakelijke en non-consensuele

Het is op basis van dit onderzoek niet mogelijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van individuele maatregelen (bijv. specifieke campagnes of interventies).

C.5.3 Zorg 2: Een toegankelijke en gelijkwaardige gezondheidszorg voor LHBTIQ+-personen

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

LHBTIQ+ inclusieve en bevestigende therapievormen

LHBTIQ+ personen hebben vaker dan de algemene populatie te maken met psychische kwetsbaarheid en problematiek. Therapie die specifiek gericht is op hun situatie en barrières die LHBTIQ+ personen tegenkomen, én die ingesteld is op het bevestigen van seksuele en genderdiversiteit is bewezen effectief in het verminderen van mentale gezondheidsproblematiek.[297]

Een ander spoor zou kunnen bestaan uit het verbieden van schadelijke behandelingen die onevenredig impact hebben op LHBTIQ+ personen, zoals conversietherapie – waarin LHBTIQ+ personen 'genezen' zouden raken van hun seksuele oriëntatie.[298]

Versterkte kennis over LHBTIQ+ personen binnen de eerstelijnszorg

Binnen de eerstelijnszorg zijn LHBTIQ+ personen minder tevreden dan cisgender of heteropersonen. LHBTIQ+ personen ervaren discriminatie of vooroordelen, waardoor ze niet het gevoel hebben dat ze open kunnen zijn over hun achtergrond of ongemak. Communicatie met de eerstelijnszorg verloopt op verschillende thema's moeilijk. Dit leidt in de praktijk tot het mijden van zorg, bijvoorbeeld bij de huisarts, en LHBTIQ+ personen krijgen hierdoor veel vaker dan gemiddeld niet de zorg die zij nodig hebben.[299]

LHBTIQ+ personen hebben vaker een goede ervaring met zorg als zij zelf assertief en welbespraakt zijn of wanneer zorgverleners basiskennis hebben over seksuele en genderdiversiteit, en de relevante doorverwijsmogelijkheden. Deze kennis ontbreekt op het moment vaak.[300]

Voor veel beroepsverenigingen in de zorg is het onderwerp diversiteit in sekse, gender en seksuele oriëntatie nieuw. Verenigingen hebben hier in verschillende mate kennis en ervaring mee; met name als er vanuit leden vragen zijn gekomen. Ook onder professionals is veel verschil in de kennis en ervaring die zij hebben op het onderwerp. Het helpt als beroepsverenigingen een trekker hebben, of kunnen samenwerken met belangenorganisaties of kennisinstituten. Meer kennis – met name over de vertaling van wetenschap naar praktijk – zou behulpzaam zijn om zorg te kunnen leveren die sensitiever is naar seksuele of genderdiversiteit.[301]

Aandacht voor LHBTIQ+ personen binnen de zorgorganisatie

Zorgprofessionals geven aan handelingsverlegen te zijn als het gaat om gender- en seksuele diversiteit. Ze missen de kennis om de juiste zorg te bieden en zien daar ook een rol voor zorgorganisaties. Diversiteit in het team, teamondersteuning op casusniveau waar (geanonimiseerd)

[297] Zie bijvoorbeeld: Kate L.M. Hinrichs en Weston Donaldson, 'Recommendations for Use of Affirmative Psychotherapy With LGBT Older Adults', *Journal of Clinical Psychology* 73, nr. 8 (2017): 945-53, https://doi.org/10.1002/jclp.22505; Timo O. Nieder e.a., 'Ethical Aspects of Mental Health Care for Lesbian, Gay, Bi-, Pan-, Asexual, and Transgender People: A Case-Based Approach', *The Yale Journal of Biology and Medicine* 93, nr. 4 (2020): 593-602; Madison Higbee e.a., 'Conversion Therapy in the Southern United States: Prevalence and Experiences of the Survivors', *Journal of Homosexuality* 69, nr. 4 (2022): 612-31, https://doi.org/10.1080/00918369.2020.1840213.

[298] Conversietherapie zelf is een onwetenschappelijke praktijk. Er is geen bewijs dat deze inzet daadwerkelijk effectief is. Wel is er bewijs dat conversietherapie schadelijk kan zijn voor de geestelijke gezondheid van LHBTIQ+ deelnemers. Zie bijvoorbeeld: Higbee e.a., 'Conversion Therapy in the Southern United States', 2022.

[299] Rutgers e.a., *"Daar ga ik niet zomaar over beginnen": Een verkennend onderzoek onder mbo- en hbo-geschoolde zorgprofessionals over inclusieve zorg op het gebied van sekse, gender en seksuele oriëntatie* (Gezondheidszorg op Maat, 2024), https://seksindepraktijk.nl/wp-content/uploads/2024/08/Rapport-zorgprofessionals-cor3.pdf; Hulsken en Bilman, *Naar een gender- en LHBTI-sensitieve gezondheidszorg in Nederland*.

[300] COC Nederland e.a., *Een kwestie van geluk*.

[301] Lilian van Tuyl e.a., *Borging van diversiteit in sekse, gender en seksuele oriëntatie in de zorg: Een verkenning onder beroepsverenigingen in de eerste lijn* (NIVEL, 2022), https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/1004240.pdf.

casussen besproken kunnen worden, en een actief beleid dat medewerkers ondersteunt in hoe zij inclusieve zorg uit moeten voeren zijn behulpzame factoren waar zorgorganisaties op kunnen inzetten.[302]

Meenemen van gender, sekse en seksuele oriëntatie in algemeen onderzoek
Er is nog veel onbekend over de interrelatie tussen gender(identiteit of expressie), sekse en seksuele oriëntatie en andere gezondheidsaspecten. Enquêtes zijn vaak niet compleet: voor geslacht wordt gevraagd naar m of v, terwijl in Nederland sinds 1993 een x opgenomen kan worden.[303] In onderzoek kan het waardevol zijn om expliciet te vragen naar bepaalde aspecten. Er kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen gender en het toegewezen geslacht bij de geboorte.

Inzet en validatie

Kennis (-bevordering/-deling)
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Monitor transgender in de media
- Onderzoek ervaringen LHBTIQ+ personen in de eerstelijnszorg[304]
- Ambtelijke kennisdeling met partners, bijv. ZonMw

Maatschappelijke bewustwording
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Activiteiten allianties *Bronnen van verandering, Gezondheidszorg op maat, IHLIA, Kleurrijk en vrij,* zoals activiteiten Transgender Netwerk Nederland, COC Nederland, en Rutgers

Robuust maatschappelijk middenveld
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Financieren van activiteiten deelnemende organisaties in allianties, bijvoorbeeld Transgender Netwerk Nederland

Wet-, regelgeving, beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Agendering van relevante thema's en zorgen LHBTIQ+ personen bij relevante collega-departementen

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Ja		
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Ja		

[302] Rutgers e.a., *Daar ga ik niet zomaar over beginnen*.
[303] Rutgers e.a., *Inclusieve vraagstelling in gezondheids- en bevolkingsmonitors*.
[304] COC Nederland e.a., *Een kwestie van geluk*.

Robuust maatschappelijk middenveld	Ja, *allianties*		
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Nee	Ja
Implementatie en uitvoering	Ja, *deels doeltreffend*		

Oordeel doeltreffendheid
Op dit doel zien we dat activiteiten die de directie onderneemt over het algemeen goed aansluiten op werkzame interventies die in de literatuurscan terugkwamen. Dat geldt met name voor de activiteiten op het gebied van kennis (-bevordering en -deling) die een duidelijke bestaande behoefte vervullen en voor de activiteiten die de verschillende allianties ondernemen, ook op het gebied van het versterken van maatschappelijk bewustzijn. We beoordelen de inzet op dit doel daarom als **aannemelijk doeltreffend.**

Op het gebied van wet-, regelgeving en beleid zien we op dit doel dat de agenderende functie van DE doeltreffend kan zijn, maar niet altijd nodig is (en daarmee soms tot dubbele activiteiten kan leiden).

C.5.4 Zorg 3: Gendersensitieve gezondheidszorg met aandacht voor genderspecifieke aandoeningen en verschillen

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Aandacht in onderzoek voor de gender-/geslachtsdimensie
Het ontbreekt in bestaand medisch onderzoek vaak aan data uitgesplitst naar geslacht dan wel gender. Het is belangrijk om onderzoek te doen waarin deze gegevens op een inclusieve manier uitgevraagd en apart geanalyseerd worden zodat er inzicht is in de eventuele verschillen in hoe ziekten zich presenteren.[305]

Gender- en seksespecifieke richtlijnen
Gender- en sekseverschillen leiden ertoe dat ziekten zich anders presenteren dan medisch professionals gewend zijn. Opleiding en bestaande richtlijnen zijn gebaseerd op het lichaam van een man. De ontwikkeling van richtlijnen die bijvoorbeeld ook specifiek gebaseerd zijn op vrouwenlichamen is belangrijk om de praktijk van zorg- en hulpverlening in lijn te brengen met bestaande kennis over werkzame behandelingen en ziektepresentatie.[306]

[305] Caroline Criado Perez, *Invisible women: Exposing data bias in a world designed for men* (Vintage, 2020); Rutgers e.a., *Inclusieve vraagstelling in gezondheids- en bevolkingsmonitors*.
[306] Deborah Bartz e.a., 'Clinical Advances in Sex- and Gender-Informed Medicine to Improve the Health of All: A Review', *JAMA Internal Medicine* 180, nr. 4 (2020): 574-83, https://doi.org/10.1001/jamainternmed.2019.7194; Roberta Gualtierotti, 'Bridging the Gap: Time to Integrate Sex and Gender Differences into Research and Clinical Practice for Improved Health Outcomes', *European Journal of Internal Medicine* 134 (april 2025): 9-16, https://doi.org/10.1016/j.ejim.2025.01.030.

Gender- en seksespecifieke kennis in het curriculum
Wanneer curricula geen aandacht besteden aan de manier waarop ziekten anders kunnen presenteren of de verschillende behoeften die personen kunnen hebben, hebben clinici van de toekomst hier ook geen kennis van. Het opnemen van gendersensitiviteit in de opleidingen voor gezondheidsprofessionals verbetert daarom hun vermogen om de juiste zorg te leveren voor vrouwen (en LHBTIQ+ personen).[307]

Integratie van een gender- en/of sekse 'bril' in gezondheidszorg
Ook wanneer een interventie of behandeling niet expliciet direct gericht is op vrouwen of LHBTIQ+ personen is het belangrijk om na te gaan of dit op deze groepen een specifiek effect heeft (*mainstreaming*). Dit is zowel belangrijk op geaggregeerd niveau (zijn mannen/vrouwen disproportioneel geraakt door een aandoening?) als op individueel (heeft een patiënt door diens sekse of gender een gerichte behandeling nodig?).[308]

Inzet en validatie

Kennis (-bevordering/-deling)
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Diverse onderzoeken vanuit *Gezondheidszorg op maat,* zoals ervaringen LHBTIQ+ personen in de eerstelijnszorg[309]
- Kennisdeling met opleidingen en wetenschap over inbedding genderspecifieke kennis in zorgopleiding
- Deelname aan expertbijeenkomst ZonMw

Maatschappelijke bewustwording
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Activiteiten allianties *Bronnen van verandering, Gezondheidszorg op maat, IHLIA, Kleurrijk en vrij,* zoals de (digitale en offline) campagne 'Komt een mens bij de dokter'[310]

Robuust maatschappelijk middenveld
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Financieren van activiteiten deelnemende organisaties in allianties, bijvoorbeeld de kennispagina vrouwspecifieke gezondheid van WOMEN INC[311]

Wet-, regelgeving, beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Agendering van relevante thema's en zorgen bij relevante collega-departementen

[307] Nicola Luigi Bragazzi e.a., 'Key Learnings and Perspectives of a Newly Implemented Sex-and Gender-Based Medicine Modular Course Integrated into the First-Year Medical School Curriculum: A Mixed-Method Survey', *Advances in Medical Education and Practice* 15 (december 2024): 685-93, https://doi.org/10.2147/AMEP.S447843; Andrew Crowe e.a., 'Towards Inclusive Healthcare: Evaluating Knowledge, Confidence and Awareness of LGBTQ + Health among Internal Medicine Trainees in London', *BMC Medical Education* 24, nr. 1 (2024): 851, https://doi.org/10.1186/s12909-024-05827-y.
[308] Joachim Graf e.a., 'The Importance of Gender-Sensitive Health Care in the Context of Pain, Emergency and Vaccination: A Narrative Review', *International Journal of Environmental Research and Public Health* 21, nr. 1 (2023): 13, https://doi.org/10.3390/ijerph21010013.
[309] COC Nederland e.a., *Een kwestie van geluk*.
[310] Home - Komt een mens bij de dokter
[311] Gezondheid - WOMEN Inc.

Uitvoering en implementatie beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
Samenwerking met ZonMw ten behoeve van gendermainstreaming in onderzoeksopdrachten en subsidieaanvragen

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Ja		
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Deels	Ja	
Robuust maatschappelijk middenveld	Ja, *allianties grotendeels effectief*			
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja		
Implementatie en uitvoering	Nee	Ja		

Oordeel doeltreffendheid
Op dit doel zijn de meeste overkoepelende resultaten beoordeeld als **(aannemelijk) doeltreffend**. Ze sluiten nauw aan op de behoeften en interventies die in de literatuurstudie naar voren komen, zoals het vergaren van kennis over sekse-specifieke ziektepresentatie en het vergroten van bewustzijn van sekseverschillen in de gezondheidszorg.

Wat betreft maatschappelijke bewustwording geeft de literatuurscan voornamelijk aan dat bewustzijn en kennis over gendersensitieve zorg bij zorgprofessionals goed moet zijn. De inzet van de directie Emancipatie op dit thema is echter ook gericht op het vergroten van maatschappelijk bewustzijn buiten de professionele doelgroep. Dit is theoretisch onderbouwd: als de maatschappij zich beter bewust is van de verschillen tussen diverse lichamen en de invloed daarvan op ziektepresentatie, kan er tijdiger en beter mee om gegaan worden. We zien hier dus dat de directie verder lijkt te gaan dan de literatuur.

C.5.5 Zorg 4: Versterken van de mentale gezondheid van kwetsbare groepen, met name binnen de LHBTIQ+-gemeenschap

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Kennis en aandacht voor bijzonder kwetsbare groepen en risicofactoren

Suïcide en suïcidale gedachten komen vaker voor onder LHBTIQ+ personen. Met name biseksuelen, transpersonen, en bi-culturele LHBTIQ+ers zijn hierin bijzondere risicogroepen. Risicofactoren voor suïcidaliteit, zoals een negatief zelfbeeld, eerdere suïcidaliteit, afwijzing door ouders, of een onveilige schoolomgeving (voor jeugdigen) komen vaker voor bij LHBTIQ+ personen. Daarnaast ervaren bi-culturele LHBTIQ+ jongeren vaker spanning tussen loyaliteit jegens hulpverleners en tegenover familie, cultuur en/of religie, wat hun situatie ingewikkelder kan maken. Meer kennis faciliteert een beter begrip en daarmee een betere relatie tussen hulpverlening en de LHBTIQ+ persoon in kwestie.[312]

Doelgroepspecifieke kennis en interventies
Voor specifieke doelgroepen vraagt suïcidepreventie – en geestelijke gezondheidszorg breder – een andere insteek. Jongeren spreken bijvoorbeeld eerder met leeftijdsgenoten over problemen en hechten aan hun *peers* groot belang; het is belangrijk om naast ouders ook leeftijdsgenoten te betrekken. Met name voor personen met een bi-culturele achtergrond is het belangrijk dat hulpverleners zowel kennis hebben van LHBTIQ+ thema's als van de culturele achtergrond van de persoon: zo kunnen zij aansluiten bij zowel de beleving van de persoon als van diens omgeving.[313]

LHBTIQ+ personen krijgen bovengemiddeld te maken met traumatische ervaringen en ervaren meer stress. Wanneer behandeling hier begrip voor heeft en door geïnformeerd is – bijvoorbeeld omdat het een traumasensitieve behandeling is – is deze effectiever.[314]

Steunende omgeving, met name steun door ouders, vooral op gender non-conformiteit
LHBTIQ+ personen vertonen vaker gender non-conform gedrag – gedrag dat niet overeen komt met de traditionele verwachtingen van iemands gender. Wanneer de omgeving hier afwijzend of anderszins negatief op reageert, is dat geassocieerd met groter risico op suïcidaliteit. Omgekeerd is een steunende omgeving juist een beschermende factor.[315] Een afwijzende houding en afwijzende communicatie vanuit ouders is ook geassocieerd met suïcidaliteit; ook dit is iets waar LHBTIQ+ personen vaker dan gemiddeld mee te maken krijgen.[316]

De omgeving kan beter betrokken en geïnformeerd worden via publieke campagnes, die effectief kunnen zijn in het vergroten van een goed begrip van suïcidaliteit, en onderdeel kunnen uitmaken van het verminderen van stigma op geestelijke gezondheid.[317]

Inzet en validatie

Kennis (-bevordering/-deling)
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Kennissynthese Nederlands onderzoek naar Bi+ mensen en thema's[318]

[312] Vijlbrief en Bijl, *Suïcidepreventie LHBT-jongeren*.
[313] Boedjarath, I & Ferber, M. (2010). Huilen zonder tranen: suïcidaal gedrag bij allochtone jongeren. In A. Kerkhof & B. van Luyn (Red.), *Suïcidepreventie in de praktijk.* Bohn Stafleu van Loghum.
[314] Carina Tudor-Sfetea en Raluca Topciu, 'A Systematic Review of Evidence-Based Cognitive and/or Behavioural Interventions Targeting Mental Health in LGBTQ+ Populations', *Clinical Psychology in Europe* 6, nr. 3 (2024): e11323, https://doi.org/10.32872/cpe.11323.
[315] Richard T. Liu en Brian Mustanski, 'Suicidal Ideation and Self-Harm in Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Youth', *American Journal of Preventive Medicine* 42, nr. 3 (2012): 221-28, https://doi.org/10.1016/j.amepre.2011.10.023.
[316] Vijlbrief en Bijl, *Suïcidepreventie LHBT-jongeren*.
[317] Ella Arensman, 'Suicide Prevention in an International Context', *Crisis* 38, nr. 1 (2017): 1-6, world.
[318] Kennissynthese Nederlandse onderzoeken over bi+ mensen en thema's | Rapport | Rijksoverheid.nl

Maatschappelijke bewustwording
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Activiteiten allianties *Bronnen van verandering, Gezondheidszorg op maat, IHLIA, Kleurrijk en vrij* zoals de campagne #Kweetnie samen met VWS[319]

Robuust maatschappelijk middenveld
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Financieren van activiteiten deelnemende organisaties in allianties, bijvoorbeeld de financiering van Stichting Bi+

Wet-, regelgeving, beleid
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:
- Agendering van relevante thema's en zorgen bij relevante collega-departementen
- Ambtelijke input op het gebied van relevante wet- en regelgeving, zoals de Wet integrale suïcide-preventie[320]

	Direct geëva-lueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onder-bouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*			
Kennis (-bevorde-ring/-deling)	Nee	Ja		
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Ja		
Robuust maat-schappelijk mid-denveld	Deels, *allianties: grotendeels doel-treffend*	Nee	Impliciet	
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Nee	Ja	
Implementatie en uitvoering			N.v.t.	

Oordeel doeltreffendheid
Over het algemeen beoordelen we de activiteiten op dit doel als aannemelijk doeltreffend. We zien dat deze goed aansluiten op de geïdentificeerde interventies in de literatuurscan. Met name het vergaren en delen van doelgroepspecifieke kennis, gerichte aandacht, en publiekscampagnes zijn elementen die we direct herkennen in het ingezette beleid door de directie.

Op het vlak van het maatschappelijk middenveld zien we dat deze deels in de aanwezigheid en activiteiten van allianties opgenomen zijn. In de literatuurscan is verder over belangenorganisaties niets expliciet naar voren gekomen. De directie heeft wel een (impliciete) onderbouwing voor deze inzet, namelijk dat belangenorganisaties specifieke behoeften van deelgroepen kunnen agenderen en daarmee kunnen zorgen voor beter aansluitend beleid.

[319] #kweetnie - COC
[320] Zie Kamerbrief over stand van zaken Wet integrale suïcidepreventie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

C.5.6 Tussenconclusie

In het thema 'Zorg' zien we veel directe verbindingen tussen de literatuur en praktijk
Binnen de vier doelen op het thema zorg sluiten de activiteiten van de directie nauw aan op de behoeften en mechanismen die in de literatuurscan naar voren komen. Het valt op dat binnen dit thema in de scan veel naar voren komt op het gebied van kennis (-bevordering en -deling). Dit zien we terug in het beleid: de directie onderneemt veel verschillende activiteiten gericht op kennisbevordering en -deling. En ook de activiteiten van het maatschappelijk middenveld en gericht op bewustwording staan bij dit thema sterk in relatie tot het vergaren en delen van kennis.
Voor een aantal van de genoemde interventies in de literatuurscan is niet eenduidig in hoeverre de directie Emancipatie hiervoor aan zet is. Bijvoorbeeld in het aanpassen van richtlijnen of opnemen van bepaalde thema's in de curricula van opleidingen voor zorgprofessionals. Dit zijn activiteiten waarvoor ook beroepsverenigingen en opleidingsinstellingen aan zet zijn. We zien in dit onderzoek echter wel dat de directie Emancipatie hieraan een bijdrage kan leveren via de inzet van allianties en ambtelijke samenwerking, door ondersteuning te bieden aan derden in *hoe* zij *welke* elementen in hun eigen activiteiten kunnen verwerken. Het is hierdoor echter niet eenduidig te evalueren in welke mate de activiteiten van de directie zelf doeltreffend zijn geweest.

Overkoepelend concluderen we dat de inzet van de directie op het thema zorg grotendeels aannemelijk doeltreffend is.

We zien een tweetal interventies in literatuur die niet of minder in het beleid terugkomen
Op doel 2 'Toegankelijke zorg voor LHBTIQ+ personen' zien we elementen in de literatuur terugkomen die nog niet in Nederland zijn vormgegeven en waarmee het zorglandschap in Nederland voor LHBTIQ+ personen verbeterd kan worden. Het gaat daarbij met name om het terugdringen van onwenselijke en schadelijke therapievormen, zoals conversietherapie.[321]

Op doel 4 'Versterkte mentale gezondheid voor kwetsbare groepen binnen de LHBTIQ+ gemeenschap' zien we in wetenschappelijke literatuur ook elementen terugkomen die we nog in mindere mate in het beleid herkennen. Het gaat daarbij met name om het verbeteren van acceptatie van LHBTIQ+ kinderen door ouders. Hier zien we nog weinig gerichte aandacht voor in de beleidsinzet, terwijl dit wel een mogelijke verbetering kan zijn. Deze zou kunnen bestaan uit workshops, cursussen of ondersteuning voor geïnteresseerde ouders in steunende reacties bieden – bijvoorbeeld in reactie op een coming-out – of uit speciale aandacht voor LHBTIQ+ acceptatie binnen bestaande ondersteuningsprogramma's.[322]

C.6 Internationaal beleid en Caribisch Nederland

C.6.1 Overzicht beleidsdoelen

- Behoud en versterking van internationale afspraken over gendergelijkheid en LHBTIQ+ rechten, primair in EU, RvE en VN verband

[321] Higbee e.a., 'Conversion Therapy in the Southern United States', 2022.
[322] Liu en Mustanski, 'Suicidal Ideation and Self-Harm in Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Youth'; Vijlbrief en Bijl, *Suïcidepreventie LHBT-jongeren*.

- Effectievere samenwerking met gelijkgestemde lidstaten in EU, RvE en VN verband
- Betere bescherming bestaande EU, RvE en VN afspraken op DE terrein en randvoorwaardelijke terreinen als mensenrechten, Rule of Law en maatschappelijk middenveld
- Bevordering van (nationale) implementatie en naleving EU, RvE en VN afspraken op DE terrein en randvoorwaardelijke terreinen
- Bevordering van (voorstellen tot) nieuwe relevante afspraken op DE terrein en randvoorwaardelijke terreinen door beïnvloeding agenda's EU, RvE en VN
- Bevordering afspraken op DE terrein en randvoorwaardelijke terreinen door beïnvloeding van onderhandelingen

- Bevordering gender- en LHBTIQ+ gelijkheid en sociale acceptatie van LHBTIQ+ personen in EU lidstaten
  - Effectievere reactie op nationale (in andere lidstaten) en EU brede zorgwekkende ontwikkelingen op vlak van gender- en LHBTIQ+ gelijkheid
  - Sterkere en effectievere NGO's op EU en lidstaat niveau die bijdragen aan gender- en LHBTIQ+ gelijkheid
- Verhoogde gelijkheid en acceptatie van LHBTIQ+ personen binnen het Koninkrijk
  - Gelijkwaardiger (maar niet gelijk) emancipatiebeleid in het Caribisch deel van het Koninkrijk met aandacht voor veiligheid en acceptatie
  - Meer pleitbezorging, acceptatie en begeleiding door ondersteuning van lokale LHBTIQ+ organisaties
  - Verbeterde seksuele weerbaarheid van jongeren in het Caribische deel van het Koninkrijk

C.6.2 Internationaal 1: Behoud en versterking internationale afspraken over gendergelijkheid en LHBTIQ+ rechten (m.n. in EU, RvE en VN)

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Wetgeving
Ondersteuning van de ontwikkeling en handhaving van nationale wetten die aansluiten bij internationale kaders, zoals wetten die discriminatie op grond van seksuele geaardheid, genderidentiteit en geslachtskenmerken verbieden.[323]

Ratificatie en implementatie van internationale verdragen
Landen ertoe aanzetten om internationale verdragen omtrent gendergelijkheid en LHBTIQ+ rechten te ratificeren en uit te voeren.[324] Dit kan bijvoorbeeld gestimuleerd worden door (regionale) denktanks waarin zowel nationale als internationale stakeholders vertegenwoordigd worden.[325]

[323] LGBTIQ Equality Subgroup, *Guidelines for strategies and action plans to enhance LGBTIQ equality*; UNDP en Parliamentarians for Global Action, *Advancing the human rights and inclusion of LGBTI people*.
[324] 'About LGBTI People and Human Rights', OHCHR, geraadpleegd 15 juli 2025, https://www.ohchr.org/en/sexual-orientation-and-gender-identity/about-lgbti-people-and-human-rights.
[325] Office of the Special Envoy for the Great Lakes Region, 'Building alliances beyond borders: how coordinated efforts and initiatives are reinforcing women's collective leadership', United Nations Great Lakes, 2022,

Bewustwording
Het implementeren van educatieve programma's en bewustwordingscampagnes om schadelijke stereotypen te bestrijden, begrip en respect voor diversiteit te bevorderen en discriminatie en vooroordelen tegen te gaan.[326]

Betrekken van de gemeenschap
Betrokkenheid van lokale gemeenschappen, bijvoorbeeld via maatschappelijke organisaties, is bewezen effectief om dialoog te bevorderen, steun te creëren voor gendergelijkheid en LHBTIQ+ rechten, en sociale normen aan te pakken die discriminatie in stand houden.[327]

Verantwoording
Versterking van verantwoordingsmechanismen, zoals rapportage- en monitoringkaders, om ervoor te zorgen dat landen verantwoording afleggen voor hun verplichtingen in het kader van internationale overeenkomsten.[328]

Gendermainstreaming
Het integreren van een genderperspectief in beleidsmaatregelen en -programma's, zodat deze aansluiten bij de behoeften en uitdagingen waarmee LHBTIQ+ personen worden geconfronteerd.[329]

Beleidscoherentie
Het bevorderen van beleidscoherentie door ervoor te zorgen dat beleid consistent is en elkaar versterkt bij het bevorderen van gendergelijkheid en LHBTIQ+ rechten.[330]

Dataverzameling
Investeren in het verzamelen en analyseren van doelgroepgerichte en intersectionele gegevens om inzicht te krijgen in de specifieke uitdagingen waarmee verschillende groepen worden geconfronteerd. Op basis hiervan kan beleid effectiever worden vormgegeven.[331]

Inzet en validatie

Kennis (bevordering/deling)
Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

https://ungreatlakes.unmissions.org/sites/default/files/building_alliances_beyond_borders-_how_coordinated_efforts_and_initiatives_are_reinforcing_womens_collective_leadership.pdf#:~:text=%E2%80%9CRatification%20is%20one%20thing%20and%20implementation%20is,participation%20in%20electoral%20bodies%20and%20political%20processes.

[326] UNDP en Parliamentarians for Global Action, *Advancing the human rights and inclusion of LGBTI people*; OHCHR, 'About LGBTI People and Human Rights'.

[327] Anca-Ruxandra Pandea e.a., 'Gender identity, gender-based violence and human rights', in *Gender Matters: Manual on addressing gender-based violence affecting young people*, 2de dr. (Council of Europe, 2019), https://rm.coe.int/gender-matters-a-manual-on-addressing-gender-based-violence-affecting-/16809e1c34.

[328] UN-Women, *Women's Rights in Review 30 Years After Beijing* (UN Women, 2025), https://www.unwomen.org/sites/default/files/2025-03/womens-rights-in-review-30-years-after-beijing-en.pdf; Etienne Lwamba e.a., 'PROTOCOL: Strengthening women's empowerment and gender equality in fragile contexts towards peaceful and inclusive societies: A systematic review and meta-analysis', *Campbell Systematic Reviews* 17, nr. 3 (2021): e1180, https://doi.org/10.1002/cl2.1180.

[329] European Institute for Gender Equality, 'Gender Mainstreaming Approach - Netherlands', Gender Mainstreaming, geraadpleegd 15 juli 2025, https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/netherlands?language_content_entity=en.

[330] European Institute for Gender Equality, *The EU's evolving legal and policy approaches to Gender Equality* (European Institute for Gender Equality, 2022), http://doi.org/10.2839/474.

[331] LGBTIQ Equality Subgroup, *Guidelines for strategies and action plans to enhance LGBTIQ equality*; Eisele, *The 2020-2025 LGBTIQ equality strategy: Implementation overview*.

- Nederland werkt samen met gelijkgestemde landen in internationale gremia (EU, VN, RvE)
- Deelname aan diverse ambtelijke internationale gremia die bijdragen aan de totstandkoming en implementatie van relevante internationale afspraken

Maatschappelijke bewustwording

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Bijdragen aan sterk politiek geluid op thema's en tegen pushback, bijv. door aanwezigheid van bewindspersonen internationale gremia en deelnemen aan (proactieve en reactieve) verklaringen met gelijkgestemde lidstaten

Robuust maatschappelijk middenveld

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Bijdragen aan sterk politiek geluid op thema's en tegen pushback, bijv. door aanwezigheid van bewindspersonen internationale gremia en deelnemen aan (proactieve en reactieve) verklaringen met gelijkgestemde lidstaten

Wet-, regelgeving, beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Actieve inzet tegen het verwateren van eerder overeengekomen taal over (gender)gelijkheid en LHBTIQ+ rechten op EU-niveau
- Rijksbreed meelezen op de Nederlandse inzet in relevante EU, RvE en VN onderhandelingen

Uitvoering en implementatie van beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Deelname aan EU Hofzaken op gender- en LHBTIQ+ gelijkheid
- Samenwerking Ministeries van BZ en OCW om de pushback op mensenrechten in internationale gremia, in EU lidstaten en landen aan de EU buitengrens aan te pakken

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Ja		
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Deels		
Robuust maatschappelijk middenveld	Nee	Ja		
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja		
Implementatie en uitvoering	Nee	Ja		

Oordeel doeltreffendheid

Gezien de aannemelijke doeltreffendheid van de allianties en de theoretisch onderbouwde effectiviteit van de overige maatregelen, kan de inzet voor dit doel als **aannemelijk doeltreffend** worden beschouwd. Met name voor het versterken van het lokale maatschappelijke middenveld (en betrekken van de gemeenschap in beleid) en op het gebied van wetgeving (gendermainstreaming

en beleidscoherentie) is een sterke verbinding tussen de wetenschappelijke literatuur en het beleid van de directie.

Op maatschappelijke bewustwording zien we dat wetenschappelijke literatuur concretere maatregelen noemt dan door de directie ingezet worden op het thema Internationaal Beleid, zoals campagnes of programma's. De inzet van de directie is niet vormgegeven binnen een afgebakend programma of een gerichte campagne.

C.6.3 Internationaal 2: Bevordering gender- en LHBTIQ+ gelijkheid en sociale acceptatie van LHBTIQ+ personen in EU-lidstaten

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Beleids- en juridische kaders
Tegengaan van discriminatie van LHBTIQ+ personen door de implementatie en ratificatie van beleids- en juridische kaders zoals de EU Charter of Fundamental Rights of de EU LHBTIQ+ Equality Strategy.[332]

Bewustwording
Het instellen van initiatieven zoals de Internationale Dag tegen Homofobie en Transfobie (IDAHOT) of het EU-Platform voor Diversiteitscharters om bewustzijn te vergroten en acceptatie te bevorderen.[333]

Training voor professionals
Door trainingen te geven aan beleidsmakers, zorgverleners, docenten en andere professionals, kan bewustwording en kennis vergroot worden met als uiteindelijke doel het tegengaan van discriminatie tegen LHBTIQ+ personen.[334]

Ondersteuning van LHBTIQ+ organisaties
Strategische partnerschappen en financiering voor lokale LHBTIQ+ organisaties kunnen hen in staat stellen meer activiteiten te ondernemen en daardoor verandering betreffende acceptatie van LHBTIQ+ personen teweeg te brengen.[335]

Monitoring

[332] European Commission. Directorate-General for Communication, *Spotlight on the EU and LGBTI Equality*, Spotlight On (Publications Office, 2020), https://data.europa.eu/doi/10.2775/516; European Commission, 'Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025', European Commission, 12 november 2020, https://commission.europa.eu/system/files/2020-11/lgbtiq_strategy_2020-2025_en.pdf.
[333] Equal rights for LGBTIQ+'s | Human rights | Government.nl
[334] Legal provisions of COM(2020)698 - Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025 - EU monitor; lgbtiq_strategy_2020-2025_en.pdf
[335] European Commission, 'Union of equality'.

Progressie op gender- en LHBTIQ+ gelijkheid en sociale acceptatie kan bijgehouden worden door enquêtes uit te zetten. Dit zorgt ervoor dat inzichtelijk gemaakt wordt op welke gebieden verdere actie nodig is.[336]

Inzet en validatie

Kennis (bevordering/deling)

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Vergaren, inzetten en verspreiden van up to date en bruikbare kennis van nationale (in andere lidstaten) en EU brede zorgwekkende ontwikkelingen op vlak van gender- en LHBTIQ+ gelijkheid
- Ondersteunen van en samenwerken met EU brede en nationale NGO's
- Bewustwording en kennis van thema's bij BZ en regiodirecties bevorderen

Maatschappelijke bewustwording

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Bewustwording en kennis van thema's bij BZ en regiodirecties bevorderen

Robuust maatschappelijk middenveld

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Ondersteunen van en samenwerken met EU brede en nationale NGO's

Wet-, regelgeving, beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Rijksbreed meelezen op de Nederlandse inzet in relevante EU, RvE en VN onderhandelingen

Uitvoering en implementatie van beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Rijksbreed meelezen op de Nederlandse inzet in relevante EU, RvE en VN onderhandelingen

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties	Ja, *grotendeels doeltreffend*			
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Ja		
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Ja		
Robuust maatschappelijk middenveld	Nee	Ja		
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja		
Implementatie en uitvoering	Nee	Ja		

[336] European Union Agency for Fundamental Rights, *LGBTIQ equality at a crossroads*.

Oordeel doeltreffendheid
Gezien de aannemelijke doeltreffendheid van de allianties en de theoretisch onderbouwde effectiviteit van de overige maatregelen, kan de inzet voor dit doel als **aannemelijk doeltreffend** worden beschouwd. Vanuit de allianties verstevigt de directie de vaardigheden en capaciteit van het maatschappelijk middenveld in Europa. Daarmee sluit de directie nauw aan op de bestaande wetenschappelijke behoeften en interventies. Op het vlak van kennis (-bevordering en -deling) sluiten met name monitoringsactiviteiten goed aan op het gevoerde beleid.

C.6.4 Caribisch Nederland 1: Verhoogde gelijkheid en acceptatie van LHBTIQ+ personen binnen het Koninkrijk

Literatuurscan

In een literatuurscan zijn we de onderstaande interventies tegengekomen, waar wetenschappelijk dan wel onderzoeksmatig bewijs voor is. Deze zijn het product van een scan en vormen daarmee geen uitputtende lijst aan effectieve interventies.

Wetgeving
Wetgeving kan helpen bij het beschermen van LHBTIQ+ personen tegen discriminatie, bijvoorbeeld op het gebied van werkgelegenheid, huisvesting en toegang tot diensten.[337]

Bewustwording
Campagnes kunnen helpen bij het vergroten van het publieke bewustzijn over LHBTIQ+ kwesties, het bestrijden van schadelijke stereotypen en het bevorderen van empathie en begrip.[338]

Initiatieven op school
Implementatie van LHBTIQ+ inclusieve curricula en antipestprogramma's op scholen kunnen acceptatie en begrip onder jongeren bevorderen, bijvoorbeeld door GSA's op scholen in te stellen.[339]

Ondersteuning van LHBTIQ+ organisaties
Strategische partnerschappen en financiering voor lokale LHBTIQ+ organisaties kunnen hen in staat stellen meer activiteiten te ondernemen en daardoor verandering betreffende acceptatie van LHBTIQ+ personen teweeg te brengen.[340]

Monitoring

[337] Effective inclusion of LGBT persons | OHCHR
[338] Equal rights for LGBTIQ+'s | Human rights | Government.nl
[339] Schlief e.a., 'A Rapid Realist Review of Universal Interventions to Promote Inclusivity and Acceptance of Diverse Sexual and Gender Identities in Schools'; Poteat e.a., 'Gender-Sexuality Alliances as a Moderator of the Association between Victimization, Depressive Symptoms, and Drinking Behavior among LGBTQ+ Youth'.
[340] Equal rights for LGBTIQ+'s | Human rights | Government.nl; lgbtiq_strategy_2020-2025_en.pdf

Progressie op gender- en LHBTIQ+ gelijkheid en sociale acceptatie kan bijgehouden worden door enquêtes uit te zetten. Dit zorgt ervoor dat inzichtelijk gemaakt wordt op welke gebieden verdere actie nodig is.[341]

Inzet en validatie

Kennis (bevordering/deling)

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Samenwerking met partijen in autonome landen binnen het Koninkrijk om gelijke rechten voor LHBTIQ+ personen te bevorderen
- Onderzoeken van behoeften LHBTIQ+ personen en vrouwen in het Caribisch deel van het Koninkrijk en de mate waarin de directie daar kan ondersteunen via *comply or explain*

Maatschappelijke bewustwording

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Onderzoeken van behoeften LHBTIQ+ personen en vrouwen in het Caribisch deel van het Koninkrijk en de mate waarin de directie daar kan ondersteunen via *comply or explain*

Robuust maatschappelijk middenveld

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Samenwerking met partijen in autonome landen binnen het Koninkrijk om gelijke rechten voor LHBTIQ+ personen te bevorderen
- Samenwerking met lokale partijen en stakeholders om een maatschappelijk middenveld op te zetten of te versterken

Wet-, regelgeving, beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Meelezen en leveren input op beleid van andere departementen
- Opstellen beleidsplan gericht op een gelijkwaardig emancipatiebeleid in Caribisch NL

Uitvoering en implementatie van beleid

Voorbeelden van activiteiten met dit beoogd resultaat:

- Samenwerking met lokale partijen en stakeholders om een maatschappelijk middenveld op te zetten of te versterken

	Direct geëvalueerd	Aannemelijk doeltreffend	In theorie onderbouwd	Maatregel/doel geformuleerd
Allianties			N.v.t.	
Kennis (-bevordering/-deling)	Nee	Ja		
Maatschappelijke bewustwording	Nee	Deels		
Robuust maatschappelijk middenveld	Nee	Ja		
Wet- regelgeving en beleid	Nee	Ja		

[341] European Union Agency for Fundamental Rights, *LGBTIQ equality at a crossroads*.

Implementatie en uitvoering	Nee	Ja

Oordeel doeltreffendheid
De ingezette resultaten op dit doel sluiten goed aan op de wetenschappelijke kennis die in de literatuurscan naar voren komt. Met name in de samenwerking met lokale partners, ondersteunen van LHBTIQ+ organisaties binnen de lokale gemeenschap, en de inzet op beleid en regelgeving zien we een goede afspiegeling van wetenschappelijk bewezen interventies en de inzet van de directie.

Op maatschappelijke bewustwording zien we dat wetenschappelijke literatuur concretere maatregelen noemt dan door de directie ingezet worden op het thema Internationaal Beleid, zoals campagnes of programma's. De inzet van de directie is niet vormgegeven binnen een afgebakend programma of een gerichte campagne.

C.6.5 Tussenconclusie

De inzet op dit thema zien we als aannemelijk doeltreffend
DE heeft gedurende de evaluatieperiode verschillende maatregelen getroffen op het gebied van internationaal beleid en Caribisch Nederland. De maatregelen zijn, met uitzondering van de alliantie, niet direct geëvalueerd. Ze sluiten echter wel aan bij de wetenschappelijk onderbouwde interventies, zoals het opstellen van beleid en juridische kaders en het creëren van bewustwording. Gezien de gedeeltelijke doeltreffendheid van de allianties en de aannemelijke effectiviteit van de overige maatregelen, kan de inzet voor van DE op het thema internationaal beleid en Caribisch Nederland als aannemelijk worden beschouwd.

We zien op elk doel mogelijkheden voor beleid die nog niet geïncorporeerd zijn
Voor doel 1: 'Behoud en versterking internationale afspraken over gendergelijkheid en LHBTIQ+ rechten (m.n. in EU, RvE en VN)' wordt de evidence-based maatregel betreffende dataverzameling minder ingezet. Het effectiever vormgeven van beleid op basis van doelgroepgerichte en intersectionele gegevens lijkt nog niet door DE gedaan te worden.

Voor doel 2: 'Bevordering gender- en LHBTIQ+ gelijkheid en sociale acceptatie van LHBTIQ+ personen in EU-lidstaten' wordt bij de inzet op maatschappelijke bewustwording weliswaar het bevorderen van bewustwording en kennis bij BZ en regiodirecties genoemd, maar niet specifiek dat dit via training voor professionals wordt georganiseerd. Dergelijke trainingen lijken in ieder geval niet voor andere professionals dan beleidsmakers gegeven te worden, dus op die interventie wordt nog niet door DE ingezet.

Voor doel 3: 'Verhoogde gelijkheid en acceptatie van LHBTIQ+ personen binnen het Koninkrijk' lijken de evidence-based maatregelen initiatieven op school en monitoring niet ingezet te worden.