

Wat werkt bij Gemeentelijk LHBT-beleideid?

Werkzame elementen van lokale LHBT-beleidsinterventies verkend





Inhoudsopgave

Inleiding	3
Context	5
Feiten & cijfers	7
Wat werkt in het bevorderen van bestuurlijke innovaties	8
Responsiviteit	9
Productiviteit	11
Betrokkenheid	14
Tegendruk	15
Creativiteit	16
Behoorlijkheid	17
Wat werkt in het bevorderen van maatschappelijke veranderingen	18
Verhogen reflexiviteit	20
Bevorderen diversiteit	21
Inzetten op doorbraakinitiatieven	22
Engageren en verknopen	23
Mobiliseren van middelen	24
Veranderen van het speelveld	26
Kennis uit de praktijk	27
Conclusies en aanbevelingen	30





Inleiding

Steeds meer gemeenten in Nederland zijn zogeheten Regenboogsteden: gemeenten die in hun beleid expliciet aandacht besteden aan het welzijn van hun lesbische, biseksuele, homo, transgender en soms ook intersekse (LHBTI) inwoners en discriminatie en uitsluiting van deze groep tegengaan. Het inzetten van beleidsmaatregelen om maatschappelijke verandering te bevorderen is echter niet eenvoudig en vergt vaak een aanpak die een collegeperiode overstijgt; emancipatie is nu eenmaal niet in vier jaar bereikt. Om deze reden is het van belang over een theoretische basis te beschikken waarmee je als gemeente lokaal LHBTI-beleid kunt vormgeven. In deze kennissynthese vind je hiervoor een aantal mogelijke richtlijnen en aspecten.

Lokaal LHBT-beleid, zonder de I?

In het nationale beleid bestaat de doelgroep uit lesbische vrouwen, homomannen en biseksuele, transgender en intersekse personen (LHBTI-personen). Lokaal zien we echter dat de groep intersekse personen nog nauwelijks doelgroep is van het beleid en de activiteiten. In deze kennissynthese hebben we er daarom voor gekozen het alleen over intersekse personen te hebben als deze expliciet genoemd worden in het beleid. Dit heeft tot resultaat dat het vaker over LHBT-beleid gaat dan over LHBTI-beleid. De verwachting is dat met de toename van de bewustwording rondom dit thema en de ontwikkeling van organisaties die opkomen voor de belangen van intersekse personen deze groep ook nadrukkelijk doelgroep zijn van het lokale beleid.

We gaan in deze verkenning nadrukkelijk niet in op interventies gericht op het vergroten van LHBTI-acceptatie, zoals die ontwikkeld en uitgevoerd worden door maatschappelijke organisaties – kennis die Movisie reeds gebundeld heeft in andere publicaties¹. De focus van deze kennissynthese ligt op de rol van de lokale overheid en haar beleidsinter-

Inleiding

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen
van bestuurlijke innovaties >

Wat werkt bij het bevorderen
van maatschappelijke
veranderingen >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

¹ Zie bijvoorbeeld www.movisie.nl/publicatie/do-right-thing over de plausibiliteit van interventies voor vergroting van acceptatie van homoseksualiteit en ook www.movisie.nl/publicatie/doing-it-optimal-impact met tips voor effectiever discriminatie verminderen over LHBTI's in voorlichtingen, trainingen en workshops.





Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?

venties op het gebied van lokaal LHBTI-beleid. Deze publicatie is bedoeld voor gemeentelijke beleidsmedewerkers en hun uitvoerings- of samenwerkingspartners. De theorieën die hier aangereikt worden zijn een transitietheorie van het onderzoekscollectief DRIFT en de visie van Frank Hendriks om bestuurlijke innovaties te kwalificeren en te evalueren. De theorieën werken tweeledig: ze bieden een theoretische onderbouwing van beleidstheorieën in de praktijk en tegelijkertijd toetsen ze die praktijk aan de theorie.

In deze publicatie zoeken we naar mogelijk werkzame elementen in lokaal inclusief beleid en de onderbouwing daarvan. Om gemeenten theoretische modellen mee te geven die de verschillende fases van maatschappelijke verandering of transitie helder laten zien. Om inspiratie te bieden voor reflectie, verdieping, of om vervolgstappen te bepalen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 gaan we kort in op de geschiedenis en doelstellingen van het Nederlandse LHBTI-beleid. De belangrijkste feiten en cijfers noemen we in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 en 4 bespreken we enkele theoretische modellen die ingaan op de verschillende kanten van bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen. We laten aan de hand van praktijkvoorbeelden zien wat daarin werkzame elementen zijn. Tenslotte schetsen we in hoofdstuk 6 een vergezicht op basis van de conclusies: welke lessen kunnen we trekken uit de theoretische modellen en de beleidspraktijk van de Regenboogsteden? Wat is er nog nodig en hoe kan dat vormgegeven worden?

Inleiding

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties >

Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >





Context

De emancipatie van LHBTI-personen in Nederland is eind 19e eeuw begonnen en nog niet afgerond. Gedurende de jaren zijn er accentverschuivingen geweest, in lijn met wetenschappelijke, bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen en inzichten. Na een eerste fase van legalisering en de oprichting in 1946 van het COC, de oudste nog bestaande belangenvereniging voor homoseksuelen (m/v), volgde een periode van voorzichtige zichtbaarheid in de jaren '60. In 1969 vond de eerste demonstratie plaats tegen de afschaffing van het discriminerende wetsartikel 248bis², waarbij ongeveer 100 studenten openlijk demonstreerden op het Binnenhof. Het wetsartikel werd geschrapt in 1971 en het COC werd in 1973 erkend door de overheid.

De periode die daarna volgde, eind jaren '60 van de 20^e eeuw, parallel aan de tweede feministische golf, markeerde het begin van de strijd om gelijke rechten. Het COC richtte zich vanaf dan op het verkrijgen van gelijke rechten en een eigen plek in de samenleving voor lesbische vrouwen en homoseksuele mannen. Ook werden er verschillende andere verenigingen en groepen opgericht, zowel gericht op ontmoeting en ontspanning, als op het formuleren en uitdragen van politieke standpunten. Daarnaast werden organisaties voor lesbische vrouwen en homoseksuele mannen op basis van religie en culturele achtergrond opgericht. In 1977 vond de eerste Gay Pride plaats, toen nog een demonstratie tegen haat en voor gelijke rechten.

Ondertussen besteedde de Emancipatiecommissie, een adviesorgaan van de regering, voor het eerst aandacht aan gelijke rechten voor homoseksuele mannen en vrouwen in haar Advies voor een wet tegen seksdiscriminatie. Dit leidde ertoe dat in het Voorontwerp van een Wet Gelijke Behandeling uit 1981 homofilie als een zelfstandige non-discriminatiegrond was opgenomen. Na een lange strijd kwam uiteindelijk in 1993 de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) tot stand, waarmee discriminatie van homoseksuelen juridisch strafbaar werd. Nederland was het eerste land ter wereld met een dergelijke wet. In 2001 was de openstelling van het burgerlijk huwelijk voor paren van gelijk geslacht een feit. In tegenstelling tot wat een groot deel van de Nederlandse samenleving dacht, was hiermee de strijd niet voor iedereen in de tegenwoordige LHBTI-doelgroep gestreden. Zo verenigden transgender personen zich in de eerste stichting die opkwam voor het recht op zelfbeschikking en werd in 1985 de wet op geslachtswijziging van kracht. Succesvolle lobby van belangenorganisaties en toegenomen zichtbaarheid van transgenders in media en het

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen
van bestuurlijke innovaties >Wat werkt bij het bevorderen
van maatschappelijke
veranderingen >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

2 De toenmalige grens voor meerderjarigheid voor homoseksuelen was 21 jaar voor wat betreft seksuele handelingen, terwijl de minimumleeftijd voor heteroseksuele contacten 16 jaar was. In 1971 werd het artikel uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt en wordt er in de zedenwetgeving geen onderscheid meer gemaakt tussen homoseksuele en heteroseksuele handelingen. Bron: 'Bewaar mij voor de waanzin van het recht'. 100 jaar strafrecht en homoseksualiteit in Nederland. IHLIA Amsterdam, 2011.





Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?

openbare leven leidden er uiteindelijk toe dat deze wet werd herzien; voor transgender personen was het weliswaar mogelijk om hun geslachtsaanduiding te wijzigen in de geboorteakte, maar daar werden verschillende voorwaarden aan gesteld, zoals aanpassing van het lichaam aan het gewenste geslacht en een onomkeerbare sterilisatie. In 2014 zijn deze vereisten geschrapt en eind 2020 bood het kabinet excuses aan de transgender gemeenschap aan. Ook is er een financiële tegemoetkomingsregeling toegezegd voor het leed dat de in de Transgenderwet opgenomen voorwaarden hebben veroorzaakt³.

Ondertussen werd het LHBT-acroniem uitgebreid met een I, voor intersekse. Met de oprichting van een intersekse-organisatie in Europa en daarna in Nederland werd deze groep zichtbaar. De jonge beweging wist al snel duidelijk te maken dat er raakvlakken waren met de LHBT-doelgroep, zoals het vechten tegen gendernormen en traditionele opvattingen over rolpatronen. Uiteindelijk nam het kabinet de I op in het LHBT-beleid, waardoor nu de term LHBTI haast ingeburgerd is en de bekendheid nog steeds toeneemt.

De derde fase na legalisering en de strijd voor gelijke rechten staat in het teken van sociale acceptatie. Na deze wettelijke gelijkberechtiging bleek regelmatig uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) dat de sociale acceptatie van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgender en intersekse personen niet vanzelfsprekend was onder de Nederlandse bevolking. Sociale acceptatie werd een overheidsdoel en verschillende initiatieven werden ingezet om dat te bewerkstelligen. Zo startte het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) in 2008 een programma waarbij actieve gemeenten op LHBT-terrein ondersteund worden, zowel financieel als inhoudelijk. Dit eerste Koploperprogramma omvatte achttien grotere gemeenten. In 2014 tekende minister Bussemaker met 42 gemeenten het vervolg van dit programma: het Convenant Regenboogsteden. In dit convenant verklaarden de gemeenten dat zij aandacht voor LHBTI-emancipatie duurzaam in hun lokale beleid zouden opnemen. In 2021 zijn er inmiddels 54 officiële Regenboogsteden door heel Nederland, en nog zo'n 40 gemeenten die op een andere manier aandacht besteden aan seksuele en genderdiversiteit.

Deze kennissynthese brengt goede voorbeelden naar voren, die ontwikkeld zijn in de Regenboogsteden. Deze goede voorbeelden dienen als illustratie voor de theoretische kaders die hier geschetst worden.

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties >

Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

³ www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/30/kabinet-maakt-excuses-voor-oude-transgenderwet





Feiten en cijfers

In de handreiking Feiten en Cijfers van Movisie wordt de SCP LHBT monitor 2018 aangehaald met cijfers uit drie landelijke onderzoeken: de Leefsituatie Index, de Leefstijlmonitor en de Veiligheidsmonitor. Uit die cijfers blijkt dat 4 tot 6 procent van de volwassenen zich aangetrokken voelt tot iemand van hetzelfde geslacht. Ofwel, ongeveer 1 op 20 personen is LHB en 1 op de 15 mensen is LHBT⁴.

In de Movisie handreiking worden nog meer belangrijke onderzoeksuitkomsten geciteerd. Zo is ten aanzien van lesbische vrouwen, homomannen en biseksuele personen 71 procent van de Nederlanders positief, 22 procent is neutraal en 7 procent is negatief. Negen jaar geleden was nog 15 procent van de Nederlandse bevolking 'homonegatief'. Dit percentage is dus meer dan gehalveerd. Steeds meer Nederlanders hebben uitgesproken positieve opvattingen over homoseksualiteit en biseksualiteit. Ten aanzien van transgender personen zegt 57 procent van de Nederlanders positief te zijn. 34 procent zegt neutraal te denken over transgender personen en 9 procent zegt hierover negatief te zijn.

Wat merken LHBT-personen van het feit dat seksuele en genderdiversiteit nog niet helemaal geaccepteerd worden? Lesbische vrouwen, homomannen, biseksuele en transgender personen – zowel volwassenen als jongeren - kunnen te maken krijgen met scheldpartijen, pesterijen, seksueel geweld, bedreigingen en fysiek geweld omdat ze LHBT zijn. Dit kan zowel thuis plaatsvinden als op school, op het werk, in de buurt of in de openbare ruimte. Meestal melden zij deze gewelddadigheden niet bij de politie. Daarom is het van belang dat gemeenten deze doelgroep in het oog hebben bij het maken en uitvoeren van beleid.

Deze feiten en cijfers over de situatie van LHBTI-personen in Nederland en aanvullende informatie vind je in de meest recente handreiking van Movisie⁵.

[Inleiding](#) >[Context](#) >[Feiten & cijfers](#) >[Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties](#) >[Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen](#) >[Kenniss uit de praktijk](#) >[Conclusies & aanbevelingen](#) >

4 Handreiking LHBTI Feiten en cijfers op een rij, Movisie (2021)

5 idem





Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties?

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat de sociale acceptatie van seksuele en genderdiversiteit de laatste jaren toeneemt. Desalniettemin worden LHBTI-personen nog altijd meer dan gemiddeld slachtoffer van discriminatie, uitsluiting of zelfs geweld⁶. De meeste Regenboogsteden noemen ongelijkheid en het uitblijven van volledige sociale acceptatie als drijfveer voor lokaal beleid. Door middel van beleid proberen zij maatschappelijke verandering te bewerkstelligen, maar er is geen homogene of van hogerhand bepaalde centrale aanpak. Hoewel Movisie de Regenboogsteden bijstaat met advies en onderlinge uitwisseling faciliteert, blijft elke gemeente verantwoordelijk voor het eigen LHBTI-inclusieve beleid. Dit houdt in dat er verschillende aanpakken worden gerealiseerd met diverse samenwerkingspartners, afgestemd op de lokale situatie. De nadruk ligt met name op de uitvoering; rondom monitoring, evaluatie en evidence-based innovatie zijn nog veel vragen.

Er zijn echter nog nauwelijks wetenschappelijke publicaties naar de effectiviteit van gemeentelijk LHBTI-beleid. Daarom maken we in deze verkenning gebruik van onderzoek waarin werkzame elementen geïdentificeerd zijn ten aanzien van effectief lokaal beleid gericht op maatschappelijke veranderingen in algemene zin. Vervolgens zullen we bekijken in hoeverre deze inzichten bruikbaar zijn voor lokaal LHBTI-beleid.

Maatschappelijke veranderingen onder invloed van lokale bestuursmaatregelen kunnen plaatsvinden op lange termijn of op korte(re) termijn, afhankelijk van het onderwerp en de beleidskeuzes van een politieke coalitie. Sommige onderwerpen vragen om een lange termijnvisie en -aanpak, omdat het bijvoorbeeld een ingewikkeld vraagstuk is of er maatschappelijke verdeeldheid heerst.

Er zijn theoretische modellen en kaders die weliswaar niet specifiek over LHBTI-beleid op lokaal niveau gaan, maar wel bruikbaar kunnen zijn voor het inrichten van een zo effectief mogelijk lokaal LHBTI-beleid. Deze modellen beschrijven stappen of fases die belangrijk zijn voor maatschappelijke veranderingen en laten de verschillende bestuurlijke aspecten zien van veranderingen in de samenleving door beleid.

De twee modellen die in dit stuk uitgelicht worden, zijn niet ontwikkeld voor lokaal LHBTI-beleid, maar wel toepasbaar op de grote maatschappelijke opdracht van toename van sociale acceptatie en het tegengaan van uitsluiting. Aan de

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

**Wat werkt bij het bevorderen
van bestuurlijke innovaties?**

Responsiviteit >

Productiviteit >

Betrokkenheid >

Tegendruk >

Creativiteit >

Behoorlijkheid >

**Wat werkt bij het bevorderen
van maatschappelijke
veranderingen** >

Kennissen uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

6 O.a. in [A long way to go for LGBTI Equality, LGBTI Survey II \(2020\)](#). European Union Agency for Fundamental Rights.





Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?

[Inleiding >](#)[Context >](#)[Feiten & cijfers >](#)[Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties?](#)[Responsiviteit >](#)[Productiviteit >](#)[Betrokkenheid >](#)[Tegendruk >](#)[Creativiteit >](#)[Behoorlijkheid >](#)[Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen >](#)[Kenniss uit de praktijk >](#)[Conclusies & aanbevelingen >](#)

hand van deze twee theorieën kijken we naar het lokale LHBTI-beleid: wat gaat er goed, wat kan er beter en wat kunnen we leren van andere beleidsmaatregelen op het gebied van bestuurlijke innovatie en veranderingsmanagement?

Het onderzoekscollectief DRIFT schreef in 2014 een essay⁷ over transitie management in relatie tot maatschappelijke veranderingen, namelijk de transitie naar een duurzame samenleving. Dit proces is een interessant model om het lokale LHBTI-beleid tegenaan te houden, omdat het net als het sociale acceptatie vraagstuk van seksuele en genderdiversiteit een langdurig en taai proces is en het uit verschillende, opeenvolgende beleidsstappen bestaat.

Het andere theoretische kader dat hier uitgelicht wordt, is de visie van Frank Hendriks, uiteengezet in een artikel uit 2018⁸. Hierin wordt een inhoudelijk kader geschetst waarmee bestuurlijke innovaties kunnen worden gekwalificeerd en geëvalueerd. Ook dit artikel biedt een kader voor de aanpak van LHBTI-gerelateerde vraagstukken op lokaal niveau en heeft om die reden een centrale plaats in deze kennissynthese. Het lokale LHBT-beleid, zoals dat uitgevoerd wordt in de Regenboogsteden, leggen we als eerste langs de leidende principes van Hendriks. Daarna wordt de LHBTI-beleidsaanpak in het kader van onderzoekscollectief DRIFT geplaatst.

Hendriks' inhoudelijk kader komt voort uit een interactieonderzoek dat hij leidde in een gemeente, waarbij praktische wensen van bestuurders botsten met wetenschappelijke overtuigingen. Hendriks onderscheidde tijdens het onderzoek zes leidende principes, die als model ook van toepassing zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van lokaal LHBTI-beleid:

- Responsiviteit
- Productiviteit
- Betrokkenheid
- Tegendruk
- Creativiteit
- Behoorlijkheid

Responsiviteit

Hendriks legt uit dat de mate waarin politieke of maatschappelijke vertegenwoordigers representatief zijn voor de achterliggende gemeenschap(en) belangrijk is, of de wijze waarop zij in symbolische zin uitdrukking geven aan het algemeen belang. In het verlengde, betoogt hij, kan worden gestreefd naar een grotere aanwezigheid van mensen met een lagere opleiding of andere bevolkingssegmenten in bestuurlijke processen. Op deze manier is de gemeente in staat met diverse groepen het gesprek aan te gaan en ervaringen van uiteenlopende burgers mee te nemen in het beleid.

7 Roorda, C., Bosman, R. Essay: Aanjagen van transities - inspiratie uit Nederland en daarbuiten. DRIFT - Dutch Research Institute for Transitions. Erasmus Universiteit Rotterdam, 2014.

8 Hendriks, F. (2018). Leidende principes voor bestuurlijke innovatie: Naar een robuust referentiekader. Bestuurswetenschappen, 72(1), 45-63. <https://doi.org/>





Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties?

Responsiviteit >

Productiviteit >

Betrokkenheid >

Tegendruk >

Creativiteit >

Behoorlijkheid >

Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

Bij lokaal LHBTI-beleid speelt deze responsiviteit ook een grote rol. Uit evaluaties van het Regenboogsteden programma komt naar voren dat gemeenten sterk afhankelijk zijn van uitvoeringsorganisaties en samenwerkingspartners om het beleid vorm te geven en uit te voeren⁹. Vertegenwoordigers uit de LHBTI-gemeenschap, als organisatie of als ambassadeur of expert, vervullen een rol als ervaringsdeskundige: zij hebben een signaalfunctie naar de gemeente op basis van de ervaringen van hun leden en/of achterban. Omgekeerd creëren zij vaak draagvlak voor het gemeentelijk beleid onder hun achterbannen, mits zij voldoende betrokken worden bij het opstellen en uitvoeren van beleidsplannen. Dat Hendriks het woord 'representatief' gebruikt, is belangrijk. De laatste jaren is er in de LHBTI-gemeenschap discussie over wie wie vertegenwoordigt. Deze discussie wordt ook gevoerd bij andere vormen van inwoner- of cliëntparticipatie. Vandaar dat steeds meer gemeenten experimenteren met andere vormen dan de klassieke inspraakorganen en adviesraden. Het Wat Werkt bij-dossier over cliëntenparticipatie van Movisie gaat hier ook op in¹⁰.

Goed voorbeeld: adviseren over beleid

In een aantal Regenboogsteden zijn platforms, allianties of adviescommissies opgericht die de gemeente vaak gevraagd en ongevraagd advies geven over het beleid. Deze organen hebben niet zelden ook een signalerende functie en zijn samengesteld uit samenwerkingspartners, uitvoeringsorganisaties en/of betrokken burgers. Dit is het geval in onder andere Almere, Amersfoort, Arnhem, Assen, Enschede, Gouda en Oss. In Eindhoven en Helmond wordt intensief samengewerkt en is er dus ook een werkgroep opgericht met partijen uit beide gemeenten. Vertegenwoordigers komen uit LHBT-organisaties, middelbare scholen, welzijnsinstellingen en de GGD Zuidoost Brabant.

In Nijmegen en Utrecht is de inspraak zelfs geformaliseerd: in beide steden is er een officiële gemeentelijke adviescommissie, samengesteld uit experts en vertegenwoordigers uit verschillende organisaties. Deze commissies opereren zelfstandig, maar ontvangen wel budget voor de gemeente om advies uit te brengen en eventueel zelf opdracht te geven voor specifiek onderzoek.

LHBTI-organisaties die al langer bestaan worden vaak verweten een blinde vlek te hebben voor diversiteit. Daarnaast

⁹ LHBT koploperaanpak 2012-2014 - Evaluatie van het emancipatiebeleid lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders in de 41 Koplopergemeenten. Zoetermeer: Panteia, 2014. En: Evaluatieonderzoek Regenboogsteden 2015-2017. Zoetermeer: Panteia 2017.

¹⁰ gemeenten.movisie.nl/publicaties-infographics/wat-werkt-bij-clientenparticipatie



**Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?**

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties?

Responsiviteit >

Productiviteit >

Betrokkenheid >

Tegendruk >

Creativiteit >

Behoorlijkheid >

Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen >

Kenniss uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

zijn bijvoorbeeld transgender personen niet zelden ondervertegenwoordigd in lokale belangenorganisaties. Het wordt steeds belangrijker te luisteren naar de uiteenlopende ervaringen en behoeften van een diverse groep mensen, ook voor een gemeente. Responsiviteit zit in samenstelling van gesprekspartners, maar nodigt dus ook uit tot zoeken naar de juiste vorm om juiste groep te betrekken, vandaar dat een gemeente wordt aangemoedigd om te streven naar representativiteit van hun samenwerkingspartners. LHBTI-beleid wordt gemaakt voor lesbische vrouwen, homomannen, biseksuele personen en transgender- en intersekse personen, dus is het belangrijk dat deze partijen, in al hun diversiteit, betrokken worden door de gemeente. Ook als er lokaal of regionaal geen formele organisatie is die deze belangen behartigt, zijn er landelijk inmiddels voldoende deskundige organisaties die vanuit hun expertise deze rol kunnen vervullen. Welke belangen worden behartigd door de partijen waarmee gepraat en samengewerkt wordt? Alleen door bewust keuzes te maken voor samenwerkingspartners en te streven naar een zo divers mogelijke afspiegeling van de betreffende doelgroep kan er effectief vorm worden gegeven aan de responsiviteit van de gemeente.

Productiviteit

Onder dit generieke begrip vallen werkzaamheid, rendement en efficiency. Een bestuur dat aan de voorkant geweldig representatief, open en sensitief is, maar aan de achterkant weinig oplevert, of alleen tegen disproportionele kosten, schiet uiteindelijk toch tekort, zo redeneert Hendriks.

Burgemeesters, wethouders en de gemeenteraad willen graag laten zien dat zij er voor iedereen zijn, dat er in hun gemeente oog is voor iedereen. En hoewel het jaarlijks hijsen van een regenboogvlag, of het aanleggen van een regenboog(zebra)pad een belangrijke symbolische functie heeft¹¹, moet er méér gebeuren om de levens van LHBTI-personen in een gemeente daadwerkelijk te verbeteren. Regenboogsteden kiezen vaak zelf de interventies die passen bij hun beleid, sommigen werken samen in een regionale aanpak met dezelfde aanbieders en samenwerkingspartners. Dat laatste kan interessant zijn voor beide partijen: ontwikkelingskosten hoeven maar één keer gemaakt te worden en met kleine aanpassingen per gemeente heeft de aanbieder meerdere afnemers tegelijkertijd. Bovendien biedt een meer regionale aanpak de mogelijkheid de resultaten en effecten bovengemeentelijk te vergelijken.

11 www.movisie.nl/artikel/regenboogzebrapad-niet-voetgangers-steken-gewoon-over. Online artikel n.a.v. een straatonderzoek naar regenboogobjecten in de publieke ruimte. 10 oktober 2017. Geraadpleegd op 7 december 2020.



Goed voorbeeld: samenwerkingsverbanden

Sommige Regenboogsteden zijn onderling samenwerkingsverbanden aangegaan. De reden hiervoor kan zijn dat de uitvoeringpartners ook regionaal werken en niet zozeer lokaal, maar ook bijvoorbeeld om ontwikkelingskosten te besparen van interventies ter uitvoering van het beleid. Tevens biedt het, zoals hierboven aangegeven, kansen om onderling de effecten van het beleid en de uitvoering te vergelijken en te leren van elkaar.

Onder meer in de regio's Haaglanden (bijvoorbeeld Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Westland en Zoetermeer) en Zuidoost-Brabant (Eindhoven en Helmond) en in de provincies Zeeland en Limburg wordt nauw samengewerkt door middel van gezamenlijke uitvoeringpartners, regelmatig onderling overleg en zelfs gezamenlijke activiteiten in het kader van Coming Out Dag of Internationale Dag Tegen Homo-, Lesbo-, Bi-, Trans-, en Interseksefobie.

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

 ● Wat werkt bij het bevorderen
van bestuurlijke innovaties?

Responsiviteit >

Productiviteit >

Betrokkenheid >

Tegendruk >

Creativiteit >

Behoorlijkheid >

 Wat werkt bij het bevorderen
van maatschappelijke
veranderingen >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

Metten is weten, dat geldt ook voor lokaal LHBTI-beleid. Maatschappelijke verandering is echter niet eenvoudig te kwantificeren: is de toegenomen acceptatie van seksuele en genderdiversiteit toe te schrijven aan lokale beleidsinitiatieven of spelen ook andere invloeden een rol? Uit verschillende bronnen, waaronder de eerder genoemde evaluaties van het Regenboogstedenprogramma en publicaties van Movisie komt naar voren dat er meerdere factoren van invloed zijn op het acceptatieproces¹². Zo is er vanuit de landelijke overheid niet alleen ingezet op lokaal beleid, maar ook zijn er bijvoorbeeld initiatieven gestart in het onderwijs en projecten die aandacht besteden aan sociale acceptatie in religieuze en multiculturele kring. Daarnaast is seksuele en genderdiversiteit inmiddels een belangrijk onderwerp in de media, en zijn er steeds meer bekende Nederlanders open over hun LHBTI-zijn. Een programma zoals 'Hij is een Zij' bijvoorbeeld laat de kijker kennismaken met transgender personen en hun ervaringen, ook dit kan bijdragen aan een vergrote sociale acceptatie.

Voor wat betreft lokale inspanningen, door gemeenten en hun uitvoeringpartners, is het belangrijk in het beleidsplan duidelijke doelen en monitoringscriteria en -momenten op te nemen. Zo kan gedurende de projectperiode bijgehouden worden of het beleid effectief en efficiënt is en kan er indien nodig bijgestuurd worden. Als hetzelfde project op bijvoorbeeld meerdere scholen uitgevoerd wordt, of in meerdere gemeenten, kunnen de uitkomsten onderling vergeleken worden. Ook kunnen vragen over al dan niet toegenomen acceptatie meegenomen worden in lokale monitoren en peilingen, zoals de jeugdmonitor, bevolkingspeilingen, veiligheidsmonitor en de gezondheidsmonitor. Deze lokale

¹² Meer grip op resultaat van LHBTI-beleid. Handreiking LHBTI-emancipatie (2019), Movisie.





of regionale peilingen worden met enige regelmaat herhaald, zodat er op lokaal niveau inzicht verkregen kan worden in de stand van zaken en eventuele vooruitgang. Ook kan een gemeente ervoor kiezen om in te zetten op meer kwalitatieve, anekdotische manieren van meten, zoals het optekenen van verhalen van LHBT-inwoners of sleutelfiguren uit de gemeente (storytelling bijvoorbeeld, door middel van portretten).

Goed voorbeeld: meten van effect van beleid

In Rotterdam is door een samenwerkingsverband tussen de Erasmus Universiteit, gemeente Rotterdam en RADAR een nieuwe meetstructuur opgezet, een inclusiviteitsindex. Deze index heeft tot doel een beter begrip te ontwikkelen van specifiek lokale patronen van inclusie en exclusie in Rotterdam. Informatie uit de index en enkele aanvullende kwalitatieve studies kunnen snel ingezet worden voor beleidsontwikkeling. Er wordt ook op deze manier naar het LHBTI-beleid gekeken. De gemeente stelt dat meer ervaren discriminatie niet zomaar een verklaring kan zijn voor toegenomen cijfers van discriminatie, onder andere via het Antidiscriminatiebureau. De cijfers moeten van meerdere kanten bekeken worden, vandaar dat de gemeente de komende jaren gaat inzetten op een beleidscyclus waarin duurzaam en kwalitatief meten ingezet wordt om het beleid te verbeteren, maar ook te borgen¹³.

In Delft maakt de gemeente gebruik van het Kwaliteitskompas¹⁴ om kwaliteit en outcome van sociaal beleid te meten en te verbeteren. Zo zijn er duidelijke afspraken met de belangrijkste uitvoerder van het LHBTI-beleid in Delft over het aantal activiteiten en bezoekers. Hierbij is er ruimte voor lerend vermogen en dus het aanpassen bij voortschrijdend inzicht of zoals recent in het geval van de Covid-pandemie.

Vallen de resultaten tegen, of stijgen de kosten onevenredig ten opzichte van het resultaat, dan kan er besloten worden tot bijsturing. Het is in dit kader belangrijk dat de gemeente regelmatig overleg voert met de samenwerkingspartners op basis van een verslag of rapportage met daarin de voortgang. Dat kan een formeel document zijn, dat ook als stuk naar de gemeenteraad gezonden kan worden, terwijl sommige gemeenten er voor kiezen om een inhoudelijk gesprek te voeren over de inspanningen en de uitkomsten. Mocht een gemeente besluiten tot een meer formele vorm van rapportage, dan zijn er manieren om de geïnvesteerde tijd in deze rapportages te beperken. Bijvoorbeeld door in de samenwerkings-

¹³ radar.nl/erasmus-universiteit-gemeente-rotterdam-en-radar-werken-samen-bij-wetenschappelijke-aanpak-van-discriminatie/

¹⁴ www.movisie.nl/publicatie/kwaliteitskompas-praktijk



Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties?

Responsiviteit >

Productiviteit >

Betrokkenheid >

Tegendruk >

Creativiteit >

Behoorlijkheid >

Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >



Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?

[Inleiding >](#)
[Context >](#)
[Feiten & cijfers >](#)
[Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties?](#)
[Responsiviteit >](#)
[Productiviteit >](#)
[Betrokkenheid >](#)
[Tegendruk >](#)
[Creativiteit >](#)
[Behoorlijkheid >](#)
[Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen >](#)
[Kennis uit de praktijk >](#)
[Conclusies & aanbevelingen >](#)

overeenkomst of subsidievoorwaarden een helder overzicht op te nemen worden van de punten waarover gerapporteerd moet worden en hoe vaak, op basis van de uit te voeren activiteiten en het te verwachten bereik en effect.

Het gaat bij lokaal LHBTI-beleid om het stimuleren van maatschappelijke veranderingen, die zoals eerder gezegd een lange adem vergen. Daarom is het aan te raden een dergelijke rapportage niet vaker dan eens per jaar te verlangen. Dit heeft ook te maken met het feit dat de schaarse tijd van de vrijwel overwegend met vrijwilligers werkende organisaties zo effectief mogelijk ingezet dient te worden. Tenzij de situatie vraagt om een meer directe of regelmatige vorm van sturing. Zoals ook naar voren komt in het meest recente evaluatieonderzoek naar de Regenboogsteden, is het sowieso belangrijk voor de gemeente om regelmatig overleg te voeren met de samenwerkingspartners/uitvoerders, omdat dit de enige manier is om op de hoogte te blijven van actuele ontwikkelingen en eventueel bij te kunnen sturen bij onverwachte ontwikkelingen¹⁵.

Hendriks betoogt dat elk beleid tekort schiet als de ingezette financiële middelen niet efficiënt ingezet worden. Ook een gemeente die in Hendriks' woorden 'geweldig representatief, open en sensitief' is, heeft de verantwoordelijkheid budgetten (publieke gelden) efficiënt te besteden. Die verantwoordelijkheid houdt ook in dat een gemeente reken-schap moet kunnen afleggen over hoe beleid ontwikkeld is en waar eventuele subsidiegelden aan besteed worden. De voortgangsrapportages van samenwerkingspartners vormen hiervoor een belangrijke bron van informatie.

Betrokkenheid

Hendriks noemt het verhogen en verstevigen van de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke groepen als veelvoorkomend doel van bestuurlijke innovatie. Hij constateert dat de nationale overheid de 'participatiesamenleving' en de 'doe-democratie' omarmd heeft, deels vanwege financiële overwegingen. Hendriks betoogt dat maatschappelijk initiatief en stevigere betrokkenheid van de samenleving bij de publieke zaak echter nadrukkelijk moeten worden nagestreefd, niet alleen omdat het een besparing van kosten betekent. Sterker nog, in eerste instantie kost het verhogen van maatschappelijke betrokkenheid onder burgers juist geld, omdat gemeenten moeten investeren in nieuwe netwerken en structuren.

Als we kijken naar lokaal LHBTI-beleid, dan kunnen we op basis van de plannen van aanpak van de Regenboogsteden inderdaad zien dat de betrokkenheid van burgers een belangrijke pijler is waar het beleid op steelt. Sommige steden werken met een platform of klankbord uit het maatschappelijk middenveld (LHBTI-, maar ook andere organisaties zoals de anti-discriminatievoorziening of zelforganisaties van migranten). Andere gemeenten benoemen ambassadeurs uit de doelgroep, die actief het gesprek met anderen aangaan in verschillende omgevingen en instellingen en zo het beleid dichterbij de inwoners brengen. Die bewoners merken op hun beurt dat de gemeente actief een boodschap uitdraagt en betrokken is bij wat er speelt.

¹⁵ Evaluatieonderzoek Regenboogsteden 2015-2017. Zoetermeer: Panteia 2017.





Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?

Goed voorbeeld: inwoners en organisatie betrekken bij planvorming

In Alphen aan den Rijn werden twee bijeenkomsten georganiseerd om het activiteitenplan op basis van het LHBT-beleid vorm te geven. LHBT-burgers en andere belangstellenden, organisaties en welzijnsinstellingen werden uitgenodigd om over verschillende thema's te praten en prioriteiten te stellen. De gemeente nam het initiatief en na consensus onder aanwezigen werd door de beleidsmedewerker het plan opgesteld. Door de inwoners en organisaties in de stad vanaf het begin actief te betrekken, krijgen burgers het gevoel dat ze gezien en gehoord worden, dat ze invloed kunnen uitoefenen in de uitvoering van beleid. Ze voelen zich mede-eigenaar en de gemeente krijgt letterlijk een gezicht. Dit vergroot wederzijds begrip.

In Gouda is er een Regenboogalliantie opgericht: een samenwerkingsverband van LHBT- en niet-LHBT-vrijwilligers. Zij worden door de gemeente betrokken bij de planvorming en uitvoering, waarvoor zij subsidie ontvangen. Hoewel de beleidsadviseur betrokken is bij de alliantie, is de gemeente geen lid: de inbreng komt echt vanuit de (ervarings)deskundigen.

Ook in Assen is er een Regenboogalliantie opgericht: Stichting ARA (Asser Regenboog Alliantie). Hierin nemen LHBT-burgers zitting die, net als in Gouda, subsidie ontvangen voor uitvoering van activiteiten. De gemeente nam het initiatief voor deze alliantie, omdat zij andere stemmen uit de stad wilde horen, naast die van het regionale COC. Het is een officiële stichting, die naast een bestuur uit een denktank bestaat: een groep mensen uit de wereld van politiek en sport, en ook 'meedenkers' uit de LHBT-gemeenschap.

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties?

Responsiviteit >

Productiviteit >

Betrokkenheid >

Tegendruk >

Creativiteit >

Behoorlijkheid >

Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

Dit soort maatschappelijke initiatieven geven gemeenten inzicht in wat er speelt en wat er nodig is voor verschillende groepen. Tegelijkertijd creëren ze betrokkenheid bij het beleid onder diezelfde groepen en de uiteindelijke doelgroep. Dat geldt daarbij een rol speelt is mooi meegenomen in dit opzicht; het aanstellen van een klankbordgroep of ambassadeurspool van ervaringsdeskundige vrijwilligers is goedkoper dan het inhuren van een (externe) adviseur.

Tegendruk

Hendriks benoemt dat 'eigen kracht' niet vanzelfsprekend verbonden is met aanspreekbaarheid, controleerbaarheid en verantwoording aan de bredere buitenwereld. Geïnstitutionaliseerde tegendruk is volgens Hendriks net zo goed een fundamenteel beginsel van de democratische rechtsstaat als maatschappelijke betrokkenheid.

Met andere woorden, het is dus goed als er ook tegengeluid en tegenbeweging ontstaat. Het gaat dan echter niet om





Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?

[Inleiding](#)[Context](#)[Feiten & cijfers](#)

Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties?

[Responsiviteit](#)[Productiviteit](#)[Betrokkenheid](#)[Tegendruk](#)[Creativiteit](#)[Behoorlijkheid](#)

Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen

[Kennis uit de praktijk](#)[Conclusies & aanbevelingen](#)

tegendruk tegen het onderwerp van seksuele en genderdiversiteit an sich, want dat zou discriminatie zijn; een strafbaar feit. Wat Hendriks bedoelt is dat het belangrijk is om de uiteenlopende ideeën over de vorm van het beleid, over vertegenwoordiging en aanpak te laten horen. Het kan dus zijn dat bijvoorbeeld een LHBTI-organisatie die subsidie ontvangt van de gemeente een demonstratie organiseert tegen diezelfde gemeente. Of dat de gemeente ervaringsdeskundigen die kritisch zijn op het beleid of de samenwerkingspartners uitnodigt om zitting te nemen in een gemeentelijk platform of adviescommissie. Soms staan deze recht tegenover elkaar wanneer verschillende groepen verschillende belangen hebben. Maar door als gemeente open te staan voor deze inbreng en veelheid aan geluiden én dat zichtbaar te maken, wint een gemeente aan geloofwaardigheid en legt het rekenschap af over de totstandkoming van bepaalde beleidsinterventies.

Creativiteit

In zijn artikel zegt Hendriks dat bestuurlijke innovatie gaat om zoeken naar andere werkvormen: nieuwe ingrediënten toevoegen aan bestaande praktijken, of bestaande praktijken omvormen tot iets nieuws. Hij voegt daar echter aan toe dat iets nieuws niet automatisch iets beters brengt. Maar om tot verbeteringen te komen, moeten nieuwe combinaties wel worden beproefd.

Regenboogsteden hebben de afgelopen jaren vernieuwende aanpakken ingezet als het gaat om het bevorderen van de acceptatie van seksuele en genderdiversiteit. Gemeenten sporen uitvoeringspartners vaak aan om innovatief te zijn, om niet hetzelfde project jaar na jaar in te dienen als subsidieaanvraag. Creatieve vormen die aansluiten bij de leefwereld van specifieke groepen (zoals theaterstukken, quizzes of voorlichtingslessen gericht op scholieren, ouderen, zorgprofessionals, etc.) worden omarmd en graag door een gemeente ingezet bij de uitvoering van het beleid.

In de zoektocht naar manieren om de sociale acceptatie te verhogen, zijn of worden steeds vaker methodieken ingezet die getoetst zijn op effectiviteit. Toch is er ook nog steeds onwetendheid over welke activiteiten en methodieken wel en niet werken bij het aanjagen van sociale verandering. Er is de laatste jaren redelijk wat onderzoek¹⁶ naar gedaan, dat onder andere door Movisie met gemeenten en hun uitvoeringspartners wordt gedeeld. Uit deze onderzoeken komt onder andere naar voren dat het motto 'baat het niet, dan schaadt het niet' niet opgaat; sommige interventies kunnen wel degelijk leiden tot bevestiging of toename van vooroordelen en uitsluiting. Movisie moedigt gemeenten en hun uitvoeringspartners aan om kennis te nemen van deze ontwikkelingen en alleen nog maar methodieken in te zetten die beschikken over meerdere werkzame elementen. Ook ontwikkelde Movisie in samenwerking met Roze 50plus (gevormd door ANBO en COC Nederland) een korte handreiking voor ervaringsdeskundige betrokken burgers over hoe zij in gesprek met hun gemeente kunnen aansturen op een LHBTI-vriendelijk subsidiebeleid¹⁷.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld www.movisie.nl/publicatie/do-right-thing over de plausibiliteit van interventies voor vergroting van acceptatie van homoseksualiteit en ook www.movisie.nl/publicatie/doing-it-optimal-impact met tips voor effectiever discriminatie verminderen over LHBTI's in voorlichtingen, trainingen en workshops.

¹⁷ Sturen op LHBTI-vriendelijk subsidiebeleid, Roze 50plus (2020): www.roze50plus.nl/wp-content/uploads/Sturen-LHBTI-vriendelijk-subsidiebeleid.pdf



**Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?**

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties?

Responsiviteit >

Productiviteit >

Betrokkenheid >

Tegendruk >

Creativiteit >

Behoorlijkheid >

Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen >

Kennissen uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

Creativiteit hoeft niet te lijden onder de aanbevelingen voor effectiviteit, maar het is belangrijk dat enkele basisprincipes leidend zijn of worden bij het aanbesteden van bepaalde onderdelen van beleid. Er is inmiddels steeds meer bekend over wat werkzame mechanismen zijn. De gemeente kan dus samenwerkingspartners aanmoedigen op zoek te gaan naar innovatieve methodieken, mits op basis van onderbouwde theorieën en werkzame mechanismen. Als een gemeente deze theorieën vastlegt als basisprincipes voor het beleid, kan het voor samenwerkingspartners een uitdaging worden om binnen deze kaders met creativiteit iets nieuws te ontwikkelen.

Behoorlijkheid

Hendriks benadrukt dat naast creativiteit er behoorlijk bestuur gevoerd moet worden dat niet alleen een begrenzend effect heeft, maar ook bekrachtigend is. De lokale overheid moet voorwaarden scheppen en grenzen stellen, maar ook initiatieven uit de samenleving stimuleren en bevestigen. Aan de ene kant, zo legt Hendriks uit, omdat het moet ('anders komt de bestuursrechter in beeld'), maar ook en vooral omdat op interrelationeel en communicatief vlak kwaliteitspunten te verdienen zijn.

Het gemeentebestuur moet via de gemeenteraad (en dus indirect aan de burgers) verantwoording kunnen afleggen over beleidskeuzes. Ook in het communicatiebeleid is het voor een gemeente belangrijk te laten weten welk beleid op welk thema ingezet wordt. Lokaal LHBTI-beleid is de afgelopen jaren, met de ontwikkeling van lokale aandacht voor seksuele en genderdiversiteit, vaker op de politieke agenda komen te staan¹⁸. Bijvoorbeeld in de vorm van vragen in de gemeenteraad, insprekmomenten en ook de lobby door belangenorganisaties om een rol te krijgen in de ontwikkeling en uitvoering van het beleid.

Concluderend zouden de inspanningen van gemeenten die een actief LHBTI-beleid voeren geschaard kunnen worden onder bestuurlijke innovatie. Bovenstaande principes zijn te linken aan de beleidsinterventies zoals deze in veel gemeenten uitgevoerd worden ten aanzien van acceptatie van seksuele en genderdiversiteit. Dat er echter een paar valkuilen zijn, wordt ook duidelijk.

Principes als die van Hendriks bieden een leidraad om het beleid nog beter vorm te geven en in te bedden. Dit referentiekader biedt houvast en ondersteunt de gemeente bij bestuurlijke veranderingen. Daarnaast is er tegenwoordig (hoewel nog beperkt) onderzoek voorhanden om te zorgen dat beleidsinterventies en bestuurlijke vernieuwing, ook op het gebied van lokaal LHBTI-beleid, gebaseerd kunnen worden op bewijs over wat wel, minder en niet werkt.

18 Evaluatieonderzoek Regenboogsteden 2015-2017. Zoetermeer: Panteia 2017. Blz. 32-33.





Wat werkt bij het bevorderen maatschappelijke veranderingen?

Verandering is een proces van lange adem, zeker als het gaat om sociaal-maatschappelijke zaken zoals gedrag en houding. Daarom is het interessant te kijken naar wat er bekend is over de theoretische onderbouwing van verandermanagement. Wanneer het gaat om veranderingen die betrekking hebben op diepgewortelde opvattingen en werkwijzen, noemen we dat ook wel transitie management.

Lokaal LHBTI-beleid past uitstekend in deze beschrijving: het is een vorm van lokaal beleid om maatschappelijke verandering teweeg te brengen. Daarom bekijken we lokaal LHBTI-beleid door de bril van transitie management.

Onderzoekscollectief DRIFT¹⁹ is een onderzoeksinstituut binnen het veld van (duurzaamheids)transities. Het collectief ontwikkelt en deelt kennis die mensen, steden, sectoren en organisaties in staat stelt zich actief in te zetten voor transities. DRIFT heeft vier kernactiviteiten die elkaar aanvullen, aanscherpen en inspireren: academisch onderzoek, advies, onderwijs en publiek(e) dialoog & debat. Door de verbinding tussen deze activiteiten wordt theorievorming met kritische reflectie gecombineerd en worden inzichten op verschillende manieren getest, gevalideerd en uiteindelijk maatschappelijk relevant. DRIFT is in 2004 opgericht en opereert onder de koepel van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

In een essay²⁰ over het aanjagen van transities onderscheidt onderzoekscollectief DRIFT zes vormen van beleidsinterventies als het gaat om transitie management, met voorbeelden van uitwerking in de praktijk. DRIFT was gevraagd een verkenning uit te voeren naar beleidsinnovaties die de Vlaamse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling konden inspireren. Zij zijn daarbij op zoek gegaan naar beleidsinterventies die gericht zijn op, of geschikt zijn voor, het aanjagen van transities: fundamentele omslagen in denken, werken en organiseren. Er was behoefte aan een ambitieuze strategie met een

beleidscultuur en -instrumentarium die verder gaan dan het gangbare. Weliswaar heeft DRIFT dit essay geschreven naar aanleiding van een vraagstuk op het gebied van duurzame ontwikkeling, maar dit kan ook dienen als leidraad voor sociaal-maatschappelijke beleidsinterventies. De transitietheorieën van DRIFT worden regelmatig gebruikt om te

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen
van bestuurlijke innovaties >● Wat werkt bij het bevorderen
van maatschappelijke
veranderingen

Verhogen reflexiviteit >

Bevorderen diversiteit >

Inzetten op doorbraakiniciatieven >

Engageren en verknopen >

Mobiliseren van middelen >

Veranderen van het speelveld >

Kennissen uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

19 Meer over onderzoekscollectief DRIFT - Dutch Research Institute For Transitions: drift.eur.nl/nl/

20 Roorda, C., Bosman, R. Essay: Aanjagen van transities - inspiratie uit Nederland en daarbuiten. DRIFT - Dutch Research Institute for Transitions. Erasmus Universiteit Rotterdam, 2014.





Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen
van bestuurlijke innovaties >● Wat werkt bij het bevorderen
van maatschappelijke
veranderingen

Verhogen reflexiviteit >

Bevorderen diversiteit >

Inzetten op doorbraakinitiatieven >

Engageren en verknopen >

Mobiliseren van middelen >

Veranderen van het speelveld >

Kenniss uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

kijken naar veranderingen en ontwikkelingen in het sociaal domein, zoals de decentralisaties in het sociaal domein²¹ en kennisontwikkelingen voor sociaal stedenbeleid²².

Het onderzoekscollectief noemt transitie management geschikt om beleid te maken om brede, maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen wanneer het bestaande beleidsinstrumentarium niet voldoet. De transitie management aanpak werd gedefinieerd aan de hand van de volgende vuistregels: langetermijndenken als afwegingskader voor kortetermijnbeleid; multidomein en multi-actor; sturen op leerprocessen; inzetten op systeeminnovatie; openhouden van een scala van opties. Als het gaat om LHBT-beleid, dan gelden deze principes ook: er zijn zowel op lange als korte termijn en op meerdere deelbeleidsterreinen maatschappelijke veranderingen nodig

De auteurs beargumenteren dat bepaalde problemen zo diep zijn geworteld in onze maatschappij dat het bestaande beleidsinstrumentarium niet voldoet om deze effectief aan te pakken; er zijn brede, maatschappelijke en duurzame veranderingen nodig. Weliswaar schreven zij het essay naar aanleiding van vraagstukken op het gebied van duurzame ontwikkeling, maar deze kunnen ook dienen als leidraad voor de beleidsinterventies op het gebied van LHBTI-beleid, omdat ze gericht zijn op (of zijn geschikt voor) het aanjagen van fundamentele veranderingen in wijze van denken, werken en organiseren.

Net als met lokaal LHBTI-beleid is beleid voor verduurzaming gericht op de lange termijn; het model van DRIFT biedt daarom interessante aanknopingspunten om lokaal LHBTI-beleid tegen het licht te houden, in zowel de ontwikkelingsfase als de uitvoerende praktijk.

DRIFT onderscheidt zes verschillende typen beleidsinterventies:

- verhogen van reflexiviteit
- bevorderen van diversiteit
- inzetten op doorbraakinitiatieven
- engageren en verknopen
- mobiliseren van middelen
- veranderen van het speelveld

Als we kijken naar lokaal LHBTI-beleid, dan wordt duidelijk dat het beleid in de verschillende Regenboogsteden kenmerken heeft van alle interventies. Hieronder laten we dat zien, geïllustreerd met voorbeelden uit de praktijk van de Regenboogsteden.

21 www.movisie.nl/artikel/transitiearena-geurige-stoofpot-vernieuwing-sociaal-domein

22 De stad kennen, de stad maken (2015) W. Hafkamp, J. Koffijberg, T. Rutjens, & G. Teisman (editors). Platform 31. www.platform31.nl





Verhogen reflexiviteit

- Bijeen brengen van wetenschap en beleid
- Het creëren van ruimte voor reflectie en leren
- Oriënteren op maatschappelijke dynamiek

In hun essay stellen de onderzoekers van DRIFT dat het streven naar duurzame ontwikkelingen een zoekende houding vergt. Ruimte voor reflectie, in combinatie met een blik die verder gaat dan vaststaande sectoren, disciplines en zelfs landsgrenzen leveren nieuwe inzichten op voor een veranderende samenleving, zo betogen de onderzoekers.

Het bijeenbrengen van wetenschap en beleid en de ruimte voor reflectie en leren zien we ook terug in het beleid van veel Regenboogsteden. Een lokaal LHBTI-beleid dat onderbouwd is, dat gebaseerd is op wat werkt, is een ideale situatie. Gemeente en uitvoerders gebruiken de kennis die voorhanden is om aanpakken te ontwikkelen die de acceptatie van seksuele en genderdiversiteit of bijvoorbeeld de sociale veiligheid van LHBTI-personen bevorderen. Het creëren van ruimte voor reflectie en leren vereist het inbouwen van specifieke momenten. Gemeentelijke monitoren²³, tussenrapportages en evaluaties kunnen daarbij helpen, maar ook bijvoorbeeld praktijkuitwisselingen met andere gemeenten of de doelgroep. Deze maatschappelijke dynamiek zorgt ervoor dat de gemeente weet wat er leeft en verantwoording aflegt over de gekozen beleidsrichting.

Goed voorbeeld: onderwijsbeleid

In 's-Hertogenbosch ligt de focus op onderwijsbeleid, met aandacht voor veranderingen op de lange termijn. Er is een kwartiermaker aangesteld die een zogeheten *needs assessment* heeft uitgevoerd op scholen: wat is er nu en in de komende jaren nodig om het schoolklimaat blijvend te verbeteren voor LHBT-leerlingen? Bij de uitvoering van het beleid zijn meerdere partijen betrokken die daar subsidie voor ontvangen. De gemeente maakt gebruik van regelmatige monitoring om te sturen op beleid en daar waar nodig het beleid of de uitvoering aan te passen.

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen
van bestuurlijke innovaties >

● Wat werkt bij het bevorderen
van maatschappelijke
veranderingen

Verhogen reflexiviteit >

Bevorderen diversiteit >

Inzetten op doorbraakinitiatieven >

Engageren en verknopen >

Mobiliseren van middelen >

Veranderen van het speelveld >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

²³ Gemeentelijke monitoren en LHBT. Movisie (2018)





Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?

[Inleiding >](#)[Context >](#)[Feiten & cijfers >](#)[Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties >](#)[Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen](#)[Verhogen reflexiviteit >](#)[Bevorderen diversiteit >](#)[Inzetten op doorbraakinitiatieven >](#)[Engageren en verknopen >](#)[Mobiliseren van middelen >](#)[Veranderen van het speelveld >](#)[Kennis uit de praktijk >](#)[Conclusies & aanbevelingen >](#)

Bevorderen diversiteit

- Uitzonderingen in regelgeving voor bepaald gebied of regelluwe zones
- Het faciliteren van niche-initiatieven
- Het financieren van kritische geluiden
- Events / prijsvragen om maatschappelijk initiatief te bevorderen en versterken

Volgens DRIFT richt dit type interventies zich op het creëren van een omgeving waarin alternatieve denk- en werkwijzen kunnen ontstaan. Dat kan door het ondersteunen van alternatieven voor dominante ideeën en praktijken. Dergelijke activiteiten worden soms als controversieel of lastig ervaren, maar in een wereld die constant in verandering is, zijn diversiteit en daarmee alternatieve oplossingsrichtingen een must. Met gerichte interventies kan aan dergelijke initiatieven ruimte worden geboden.

Het lokaal LHBTI-beleid in de meeste Regenboogsteden bevat elementen van dit type interventies, hoewel uitzonderingen in regelgeving niet van toepassing zijn. Veel initiatieven gericht op de LHBTI-gemeenschap kunnen onder de noemer niche-initiatieven worden geschaard, aangezien de doelgroep een minderheid betreft. Veel Regenboogsteden kiezen er toch voor om deze initiatieven te ondersteunen vanwege het maatschappelijke belang en het weerbaarheidsverhogende effect op LHBT-jongeren²⁴.

Het bestaansrecht van een belangenorganisatie is dat er opgekomen wordt voor de rechten en belangen van de achterban. Dat doel kan botsen met de belangen van of keuzes door gemeenten, maar toch zetten de meeste Regenboogsteden in op het (financieel) ondersteunen van deze organisaties. Omdat ze opkomen voor minderheden en omdat activiteiten van belangenorganisaties sociale cohesie en maatschappelijke participatie bevorderen. Tegelijkertijd houden kritische geluiden de gemeente alert.

Deze organisaties organiseren niet zelden, al dan niet in samenwerking met de gemeente, events en prijsvragen om aandacht te vragen voor de situatie van LHBTI-personen²⁵. Themadagen als de Internationale Dag tegen Homo-, Lesbo-, Bi-, Trans- en Interseksefobie, Coming Out Dag en de Transgender Gedenkdag worden aangegrepen om evenementen te organiseren voor de LHBTI-gemeenschap, maar vaker nog voor een breder publiek. Vaak verlenen gemeenten hiervoor eenmalig subsidie, maar ook hebben ondertussen meerdere gemeenten hun eigen Pride evenement, al dan niet vergezeld van een lokale LHBTI-prijs. Zo reikt Den Haag jaarlijks de John Blankenstein prijs uit, Schiedam de Jillis Bruggeman Penning, Hilversum de Gooische Rainbow Award en de gemeente Utrecht de Annie Brouwer-Korf prijs.

²⁴ Movisie deed onderzoek naar interventies die LHBT-jongeren helpen, zie voor enkele voorbeelden: www.movisie.nl/artikel/lhbt-jongeren-kwetsbaar-tot-weerbaar

²⁵ Communicatie en zichtbaarheid van lokaal LHBTI-beleid (2019) Movisie.





Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?

[Inleiding >](#)
[Context >](#)
[Feiten & cijfers >](#)
[Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties >](#)
[Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen](#)
[Verhogen reflexiviteit >](#)
[Bevorderen diversiteit >](#)
[Inzetten op doorbraakinitiatieven >](#)
[Engageren en verknopen >](#)
[Mobiliseren van middelen >](#)
[Veranderen van het speelveld >](#)
[Kenniss uit de praktijk >](#)
[Conclusies & aanbevelingen >](#)


Inzetten op doorbraakinitiatieven

- Zelf starten
- Ondersteunen
- Uitdagen

Zoals Roorda en Bosman van DRIFT betogen, is het belangrijk om doorbraken te forceren om maatschappelijke veranderingen aan te zwengelen. Deze doorbraken kan de gemeente zelf initiëren, maar zij kan deze ook ondersteunen of, zoals de auteurs het noemen, uitdagen. Voorbeelden van gemeenten die zelf doorbraken startten zijn bijvoorbeeld de hierboven genoemde gemeenten die een stadsprijs voor LHBT-emancipatie in het leven riepen. Ook zijn er gemeenten die specifieke gemeentelijke diensten opdracht geven met het onderwerp aan de slag te gaan (bijvoorbeeld Veiligheid, Sociale Zaken, Zorg en Jongeren & Onderwijs), klankbordgroepen samenstellen en/of faciliteren of in hun subsidie-eisen inclusiviteit eisen ten aanzien van seksuele en genderdiversiteit.

Goed voorbeeld: prioriteiten voor het LHBT-beleid

In Enschede heeft de gemeente enkele prioriteiten benoemd voor het LHBT-beleid in de komende jaren. Deze prioriteiten zijn vervolgens samen met de lokale partijen uitgewerkt. Meerdere overleggen hebben geleid tot een uitgewerkte beleidsvisie. De door de gemeente georganiseerde stedelijke regenboogworkshop en het Regenboogakkoord 2018-2022 waren, naast de input van de lokale partijen, de belangrijkste bronnen voor het beleid. De gemeente benadrukt dat de prioriteiten afhankelijk zijn en blijven van maatschappelijke ontwikkelingen en dus in de loop van de tijd kunnen wijzigen. Per jaar wordt daarom gezamenlijk met de lokale partners een thema gekozen om de activiteiten daarop te laten aansluiten. Rode draad bij alle prioriteiten is deskundigheidsbevordering. De prioriteiten zoals vastgesteld in Enschede zijn: Onderwijs, Religie & cultuur, Veiligheid, Zorg, welzijn & sport en Een voorbeeld zijn.

Voor een deel van de gemeenten is dat echter een brug te ver, zeker voor hen die geen of weinig uren beschikbaar hebben voor een beleidsmedewerker LHBT-beleid²⁶. Zij kiezen er dan vaak voor om samen te werken met uitvoeringspartners: organisaties of individuele onderaannemers die projecten en activiteiten ontwikkelen als uitvoering van

26 Evaluatieonderzoek Regenboogsteden 2015-2017. Zoetermeer: Panteia 2017. Blz. 18-19.

**Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?**

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties >

● **Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen**

Verhogen reflexiviteit >

Bevorderen diversiteit >

Inzetten op doorbraakiniciatieven >

Engageren en verknopen >

Mobiliseren van middelen >

Veranderen van het speelveld >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

het beleid. Denk in dit kader aan LHBTI-organisaties, Meldpunt Discriminatie/Art.1/Radar, onderwijsinstellingen, GGD en zorg- en welzijnsinstellingen. Een groot deel van de activiteiten wordt uitgevoerd en/of gecoördineerd door lokale of regionale LHBTI-organisaties, niet zelden gerund door vrijwilligers. Gemeentelijke subsidie stelt deze organisaties soms in staat één of meerdere medewerkers in dienst te nemen om uitvoering te geven aan de activiteiten. Ook de organisaties die niet bestaan uit vrijwilligers hebben soms de (financiële) impuls van de gemeente nodig om seksuele en genderdiversiteit op te pakken.

Engageren en verknopen

- Netwerkvorming om commitment te krijgen en samen te werken aan ambitie
- Opzetten of ondersteunen van (tijdelijke) 'aanjaag' instituties/netwerken
- Events om denk- en doe-kracht van mensen te mobiliseren
- Vraagbundeling
- Ontwikkelen van randvoorwaarden

Maatschappelijke veranderingen vergen een lange adem, het is hier al een paar keer gezegd. Ook is er een gezamenlijke inspanning van meerdere partijen nodig, een netwerk dat zich committeert aan de beleidsdoelstellingen en daarin een eigen rol neemt. De gemeente vervult hierin een centrale rol: middels een beleidsmedewerker die zelf een netwerk of een klankbord van (ervarings-)deskundigen en relevante organisaties samenstelt of via subsidies aan één of meerdere organisaties om dit als taak uit te voeren. Om beleid te laten slagen in de praktijk, is commitment cruciaal. Roorda en Bosman betogen dat er toegewerkt kan worden naar een gezamenlijke ambitie door te engageren en denk- en doekracht van mensen te verknopen.

De meeste Regenboogsteden zien het belang van netwerken en het aanjagen van de denk- en doekracht van hun burgers. Zoals al eerder genoemd, zetten sommige gemeenten klankbordgroepen, adviescommissies of ambassadeursnetwerken op of ondersteunen zij soortgelijke initiatieven met een financiële bijdrage of door het beschikbaar stellen van vergaderruimte. Op deze manier kan een dergelijk platform fungeren als een spreekbuis vanuit de LHBTI-gemeenschap en tegelijkertijd is het een centraal orgaan waar de gemeente zich toe kan wenden om bijvoorbeeld beleid te toetsen of ideeën én feedback te verzamelen voor LHBTI-inclusieve activiteiten in de gemeente.

Soms gaan gemeenten nog verder dan dat en organiseren ze zelf een evenement om hun beleid en de doelstellingen ervan zichtbaar te maken en mensen erbij te betrekken. Zo worden er Roze Ontbijten georganiseerd, waarbij de burgemeester of wethouder mensen uit de doelgroep ontmoet. Of slaan meerdere gemeenten in een regio de handen ineen om een tournee langs zorginstellingen te organiseren op een bepaalde LHBTI-feestdag. Of wordt er een prijsvraag georganiseerd over het verwerken van de regenboogvlag in de openbare ruimte.





In lijn met wat Roorda en Bosman van onderzoekscollectief DRIFT betogen, zetten gemeenten deze activiteiten in om te komen tot een verhoogd commitment van burgers bij beleid, waarbij de gemeente een centrale rol inneemt om organisaties en initiatieven aan te jagen en mensen met elkaar te verbinden.

Mobiliseren van middelen

- Overheden als 'launching customer'
- Inclusief gebruik/exploitatie door overheid
- Financiering duurzame initiatieven
- Verbinden van beleidsagenda's
- Structurele veranderingen binnen de ambtelijke organisatie

Dit type interventies is erop gericht hetgeen overheden al doen bij te sturen, zodat het bijdraagt aan de gewenste transitie. Financiële middelen, maar ook menskracht, fysieke middelen en een heroriëntatie van de interne organisatie vallen hieronder. Ook als het gaat om het bewerkstelligen van een vergrote acceptatie van seksuele en genderdiversiteit zijn bovengenoemde interventietypes relevant. Zo kan een gemeente via haar inkoopbeleid invloed uitoefenen op het interne beleid van 'leveranciers', zoals zorginstellingen of aanbieders van het sociaal werk. Zo zijn er gemeenten die bij de aanbesteding van ouderenzorg en zorg voor mensen met een beperking letten op het Roze Loper Keurmerk, of de aanbieder verplichten daar naar te streven. Ook kan de gemeenten in contracten voorwaarden laten opnemen rondom diversiteit en daarin vanzelfsprekend ook seksuele en genderdiversiteit meenemen.



Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties >

Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen

Verhogen reflexiviteit >

Bevorderen diversiteit >

Inzetten op doorbraakinitiatieven >

Engageren en verknopen >

Mobiliseren van middelen >

Veranderen van het speelveld >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >





Goed voorbeeld: aanbestedingseisen

Als het gaat om het ontwikkelen van randvoorwaarden op het gebied van diversiteit in het algemeen en LHBTI-emancipatie in het bijzonder, blijkt dat voor de meeste gemeenten een ingewikkeld traject. De gemeente Amsterdam is echter aan de slag gegaan om aanbestedingseisen op te nemen rond diversiteit en inclusie. Twee voorbeelden van deze eisen:

- Voor taalaanbieders in het kader van de aanbesteding:
"Opdrachtnemer heeft tijdens de lessen aandacht voor statushouders met een LHBTIQ+ achtergrond, houdt rekening met hun behoeften en zorgt voor een veilige en respectvolle lesomgeving".
- Voor de aanbieder van maatschappelijke opvang en begeleid-wonen-trajecten:
"De zorg van opdrachtnemer sluit aan bij cliënten van verschillende geloven, etnische afkomst, sociaaleconomische achtergrond en seksuele oriëntatie. Opdrachtnemer houdt rekening met verschillen tussen mensen en culturen en met de wensen van diverse inwonersgroepen. Opdrachtnemer heeft aandacht voor intercultureel vakmanschap en het bevorderen en waarborgen van voldoende kennis bij medewerkers over inwoners met verschillende achtergronden en leefstijlen".

Gemeenten hebben vaak eigen vastgoed, zij kunnen afspraken maken met uitvoeringspartners over het gebruik van deze ruimtes met een sociaal-maatschappelijk oogmerk. De gemeente kan dan een lage huur vragen of een uitvoeringspartner voor een bepaalde periode het gebruiksrecht geven. Op deze manier kan de gemeente tegen relatief lage kosten en inspanning een bijdrage leveren aan maatschappelijke verandering.

Voor het laten slagen van een lokaal LHBTI-beleid is het cruciaal een beleidsmedewerker aan te stellen. Deze stelt het beleidsplan op, legt contact met potentiële uitvoeringspartners, agendeert het beleid binnen verschillende gemeentelijke diensten en coördineert de uitvoering en monitoring van het activiteitenplan. Voor kleinere gemeenten is het vaak niet haalbaar een fulltime functie hiervoor vrij te maken, maar al met enkele uren per week blijken de beleidsmedewerkers in de meeste Regenboogsteden een verschil te kunnen maken²⁷. Het is echter van belang dat deze beleidsmedewerkers een sterk netwerk binnen het gemeentelijke apparaat hebben en langere tijd verantwoordelijk zijn voor dit dossier; veel verschuivingen in de ambtelijke inzet lijken een nadelige invloed te hebben op de uitvoering van het beleid²⁸.

27 Evaluatieonderzoek Regenboogsteden 2015-2017. Blz. 18.

28 Idem. Blz 40.

Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties >

Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen

Verhogen reflexiviteit >

Bevorderen diversiteit >

Inzetten op doorbraakinitiatieven >

Engageren en verknopen >

Mobiliseren van middelen >

Veranderen van het speelveld >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >



**Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?**

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties >

● **Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen**

Verhogen reflexiviteit >

Bevorderen diversiteit >

Inzetten op doorbraakinitiatieven >

Engageren en verknopen >

Mobiliseren van middelen >

Veranderen van het speelveld >

Kenniss uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

Gemeenten die al een beleidsmedewerker hebben die verantwoordelijk is voor het LHBT-beleid, kunnen overwegen deze persoon uitbreiding van uren te geven. Op deze manier kan de gemeente een coördinerende rol vervullen en beleidsagenda's van verschillende diensten verbinden. In veel Regenboogsteden gebeurt dit al; binnen de verschillende diensten zijn contactpersonen en heeft de LHBTI-beleidsmedewerker een intern netwerk opgebouwd. Overleggen met deze diensten kunnen geformaliseerd worden in een regelmatig (interdepartementaal) overleg, hoewel soms informele afstemming ook effectief kan zijn om verantwoordelijkheden te delen.

Veranderen van het speelveld

- a. Subsidies en/of belastingen
- b. Schaarste creëren
- c. Informatie ontsluiten en ketentransparantie verhogen
- d. Aanleggen en/of versterken van bestaande infrastructuur
- e. Randvoorwaarden aanpassen
- f. Top-down afdwingen

Dit type interventies is duidelijk beter toepasbaar bij verandermanagement op het gebied van verduurzaming dan het veranderen van gedrag en houding, dat zoals eerder gezegd de originele insteek was van de auteurs Roorda en Bosman. Enkele elementen zijn echter wel herkenbaar van de aanpak die Regenboogsteden inzetten. Zo zijn subsidies een beproefd middel om te sturen in het (maatschappelijk) middenveld en versterken ze een (al dan niet) bestaande (maatschappelijke) infrastructuur. Vooral uitvoeringsorganisaties die hun methodiek kunnen onderbouwen en hun impact inzichtelijk kunnen maken, maken steeds vaker kans op financiële steun. De gemeente weet graag op basis van feiten dat de beschikbaar gestelde financiële middelen bijdragen aan die maatschappelijke verandering die zij voor ogen heeft. Soms betekent het dat een gemeente de subsidies aan bepaalde organisaties stopzet, waar het juist andere zal stimuleren tot het doen van een aanvraag. Invloed uitoefenen op het speelveld vergt echter een duidelijke visie, met afspraken over outcome en resultaat.

Onderlinge uitwisseling tussen Regenboogsteden heeft laten zien dat het wiel niet opnieuw uitgevonden dient te worden, ook niet als het gaat om lokaal LHBTI-beleid. Hoewel de uitwisseling die Movisie organiseert expliciet bedoeld is voor het uitvoerende niveau van beleidsmedewerkers, is het wellicht een idee om minimaal eens per periode ook op bestuurlijk niveau uitwisseling te faciliteren.





Kennis uit de praktijk

Voorwaarden van (lokaal) LHBTI-beleid

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, kent Nederland een lange traditie van LHBTI-activisme, begonnen als lesbisch- en homo-activisme. Al in de jaren '80 zijn er voorzichtige stappen gezet om emancipatie en gelijkstelling van (destijds) lesbische vrouwen en homomannen via de wet te regelen. Verschillende actieplannen zijn geschreven, programma's als Regenboogsteden zijn opgezet en uitvoeringsorganisaties hebben tientallen interventies ontwikkeld om discriminatie en geweld te verminderen en sociale acceptatie te bevorderen. Bovendien zijn inmiddels meerdere letters en dus doelgroepen aan het beleid toegevoegd: biseksuele en transgender personen worden expliciet genoemd, en meer recent zijn ook intersekse personen doelgroep van, in ieder geval, het landelijk beleid. Lokaal zien we dat deze groepen ook steeds meer in het vizier komen van gemeenten en hun uitvoeringpartners, al vormt de lagere organisatiegraad van transgender en intersekse personen buiten de grote steden nog wel een obstakel om de behoeften en ervaringen van deze groepen als uitgangspunt te nemen voor beleidsinterventies. Dankzij onderzoek door Movisie weten we wat goed én minder of zelfs niet goed werkt als het gaat om praktische interventies op scholen, in de zorg en in gemengde groepen²⁹, maar onderzoek naar werkzame elementen in beleidsinterventies is zowel nationaal als internationaal onderontwikkeld.

Goed voorbeeld: Gezonde School-aanpak

Nijmegen biedt sinds 2001 het programma SchoolsOUT aan op middelbare scholen. SchoolsOUT maakt op schoolniveau gebruik van de werkwijze van de effectieve 'Gezonde School-aanpak'. De pijlers van deze aanpak zijn: beleid en regelgeving, educatie, zorg, signalering en begeleiding en zichtbaarheid.

Scholen kiezen zelf hun activiteiten die elkaar versterken en die bijdragen aan het doel. Essentie is dat scholen op een structurele en samenhangende manier proberen om LHBT-negativiteit te verminderen en LHBT-positiviteit te bevorderen. Op basis van onderzoek van de GGD Gelderland-Zuid heeft de gemeente Nijmegen inzicht in de effecten van het programma. De GGD doet elke 4 jaar onderzoek middels een elektronische vragenlijst (Gezondheidsmonitor Jeugd). De resultaten geven inzicht in de mate van tolerantie ten aanzien van homoseksualiteit. Uit het onderzoek in 2015 bleek een significante verbetering ten opzichte van 2003, 2007 en 2011 en ook een betere score vergeleken met regio's en scholen waar geen SchoolsOut is uitgevoerd.

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen
van bestuurlijke innovaties >Wat werkt bij het bevorderen
van maatschappelijke
veranderingen >

● Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

29 Zie www.movisie.nl/publicatie/do-right-thing





Wat werkt bij gemeentelijk LHB-beleid?

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties >

Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies & aanbevelingen >

In het programma met Regenboogsteden, dat sinds 2012 loopt, zijn er belangrijke inzichten opgedaan over veelbelovende aanpakken. Ook heeft het subsidiërende ministerie van OCW tweemaal een officiële evaluatie laten uitvoeren. Uit deze evaluaties komt naar voren dat er ruwweg drie samenwerkingsvormen te onderscheiden zijn binnen een Regenboogstad, als het gaat om LHBTI-beleid:

1. De gemeente fungeert als 'spin in het web' waarbij de beleidsambtenaar zelf actief contact houdt met alle samenwerkingspartners.
2. Een samenwerkingsorganisatie fungeert als 'spin in het web' en heeft het contact met de samenwerkingspartners. De gemeente is meer op afstand betrokken.
3. Er is een werkgroep of platform gevormd die bestaat uit diverse samenwerkingsorganisaties. De gemeente schuift veelal aan bij de overleggen. Speerpunten en verdeling van middelen worden gezamenlijk bepaald.

Uit beide evaluaties wordt duidelijk dat het beleid van de Regenboogsteden niet één-op-één aan te wijzen kan worden als oorzaak voor een toenemende sociale acceptatie zoals die door het SCP gemeten is³⁰. Wel is er op lokaal niveau inmiddels veel ervaring opgedaan met het ontwikkelen en uitvoeren van LHBTI-beleid. Movisie deelt regelmatig gemeentelijke initiatieven met de buitenwereld en speelt een belangrijke rol in het uitwisselen van kennis en praktijk door de partners die actief zijn in de Regenboogsteden³¹.

Het succes van lokaal LHBTI-beleid lijkt nauw samen te hangen met de ambitie en betrokkenheid van de gemeente én de samenwerkingspartners. Zonder leiderschap vanuit het College van B&W, een (beginnende) LHBTI-infrastructuur en/of enthousiaste burgers blijkt het moeilijk om gedragen beleid van de grond te krijgen³².

Een duurzaam beleid dat jaren meegaat en een basis legt voor de toekomst is iets waar alle steden naar streven. Maar in de praktijk zijn er verschillende factoren van invloed die dit kunnen belemmeren. Zo zijn de Regenboogsteden afhankelijk van landelijke subsidie van het Ministerie van OCW en de ondersteuning door Movisie, iets wat door alle gemeenten wordt genoemd als reden dat het beleid wordt gevoerd, op een enkele uitzondering na³³.

30 LHB koploperaanpak 2012-2014 - Evaluatie van het emancipatiebeleid lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders in de 41 Koplopergemeenten. Zoetermeer: Panteia, 2014. En: Evaluatieonderzoek Regenboogsteden 2015-2017. Zoetermeer: Panteia 2017.

31 Zie www.movisie.nl/lhbt-emancipatie voor praktijkvoorbeelden en publicaties.

32 LHB koploperaanpak 2012-2014 - Evaluatie van het emancipatiebeleid lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders in de 41 Koplopergemeenten. Zoetermeer: Panteia, 2014, p.49.

33 Evaluatieonderzoek Regenboogsteden 2015-2017. Zoetermeer: Panteia 2017. Blz 6-7.





Goed voorbeeld: het Kwaliteitskompas

Veel gemeenten hebben behoefte om meer grip te krijgen op het resultaat van hun beleid. Zo willen ze weten of hun inspanningen en die van hun partners bijdragen aan het vergroten van sociale acceptatie van LHBTI-personen. Soms hebben ze daar nog te weinig zicht op en weten ze onvoldoende of ze de goede dingen doen om hun doelstellingen te bereiken. Movisie ontwikkelt hulpmiddelen om daar verandering in te brengen, zoals het Kwaliteitskompas. Met deze praktische stap-voor-stap aanpak kunnen gemeenten samen met partners gewenste effecten van LHBTI-beleid formuleren. Ook kunnen ze zichtbaar maken in hoeverre de beoogde effecten daadwerkelijk worden bereikt. Enkele Regenboogsteden, waaronder Delft, Haarlem, Oss en Zwolle hebben het Kwaliteitskompas gebruikt om hun beleid te ontwikkelen en te toetsen in een vooropgestelde cyclus. Deze tool helpt om beleidsdoelen tastbaar en concreet te maken.

Zoals geschetst door onderzoekscollectief DRIFT en de principes van Frank Hendriks blijkt ook uit onderzoek in het Verenigd Koninkrijk dat samenwerking tussen verschillende lokale partijen essentieel is³⁴. Zowel uit de Regenboogsteden-evaluatieonderzoeken van Panteia (2014 en 2017) als uit dit Engelse onderzoek komt naar voren dat de rol van de beleidsmedewerker doorslaggevend is. Deze moet politieke steun hebben om beleid te maken, maar ook een persoonlijke drijfveer om de situatie voor LHBTI-burgers te verbeteren blijkt van belang. Dat dit zowel een valkuil als een kans kan zijn, beschrijft Surya Monro in één van haar studies naar lokaal LHBT-beleid in het Verenigd Koninkrijk. Uit interviews met beleidsmedewerkers, gemeenteraadsleden en vertegenwoordigers van LHBTI-organisaties komt naar voren dat sommige beleidsmedewerkers het als vervelend ervaren dat hun persoonlijke seksuele oriëntatie onderwerp van gesprek wordt of dat er van uitgegaan wordt dat zij zelf ook tot de LHBTI-gemeenschap behoren. Vertegenwoordigers van LHBTI-organisaties uit het onderzoek van Monro herkennen en bevestigen dit, al benadrukken zij liever de kansen die ambtelijke betrokkenheid biedt; zonder deze inzet zou er minder van de grond komen.

Wat werkt bij gemeentelijk LHBT-beleid?

[Inleiding >](#)[Context >](#)[Feiten & cijfers >](#)[Wat werkt bij het bevorderen van bestuurlijke innovaties >](#)[Wat werkt bij het bevorderen van maatschappelijke veranderingen >](#)[Kennis uit de praktijk >](#)[Conclusies & aanbevelingen >](#)

34 Zie o.a.: Monro, Surya and Richardson, Diane (2014) Lesbian, Gay and Bisexual Populations: The Role of English Local Government. *Local Government Studies*, 40 (6). pp. 869-887 en: Richardson, Diane and Monro, Surya (2013) Public Duty and Private Prejudice: Sexualities, Equalities and Local Government. *Sociological Review*, 61 (1). pp. 131-152.





Conclusies en aanbevelingen

Onderlinge uitwisseling tussen Regenboogsteden heeft laten zien dat het wiel niet opnieuw uitgevonden dient te worden, ook niet als het gaat om lokaal LHBTI-beleid. Hoewel de uitwisseling die Movisie organiseert expliciet bedoeld is voor het uitvoerende niveau van beleidsmedewerkers, is het ook aan te bevelen om minimaal eens per periode ook op bestuurlijk niveau uitwisseling te faciliteren. Principes als die van Hendriks en de interventietypen van DRIFT bieden een leidraad om het lokale LHBT-beleid nog beter vorm te geven en in te bedden. Dit referentiekader biedt houvast en ondersteunt de gemeente bij bestuurlijke veranderingen. Daarnaast is er tegenwoordig (hoewel nog beperkt) onderzoek voorhanden om te zorgen dat beleidsinterventies en bestuurlijke vernieuwing, ook op het gebied van lokaal LHBTI-beleid, gebaseerd kunnen worden op bewijs over wat wel, minder en niet werkt.

Het succes van lokaal LHBTI-beleid lijkt nauw samen te hangen met de ambitie en betrokkenheid van de gemeente én de samenwerkingspartners. Zonder leiderschap vanuit het College van B&W, een aangewezen beleidsmedewerker op het thema, een (beginnende) LHBTI-infrastructuur die bestaat uit belangenorganisaties en geschikte uitvoeringspartners en/of enthousiaste burgers blijkt het moeilijk om gedragen beleid van de grond te krijgen. Nauwe samenwerking met het brede maatschappelijk middenveld, reeds praktijk in veel Regenboogsteden, draagt bij aan een effectief beleid dat gedragen wordt door vele belangen.

Duurzaamheid is een aandachtspunt. Door beleid voor een langere periode in te richten en daarbij een monitoringsstructuur in te richten, kan een gemeente de aanzet geven tot veranderingen over een lange termijn. Cruciaal voor een effectief LHBTI-beleid is het inzetten op wat werkt, betrekken van de doelgroep en anderen betrokken burgers, meerjarige subsidies aan uitvoeringspartijen, continuïteit in ambtelijke capaciteit en het creëren van eigenaarschap in de stad, al dan niet door het stimuleren van platforms en adviesraden. In deze kennissynthese zijn de verschillende aspecten van bestuurlijke innovatie en transitie management uiteengezet en langs het beleid van de Regenboogsteden gelegd. Met als doel dat gemeenten op een gedegen, onderbouwde manier werk maken van sociale acceptatie en inclusie van LHBTI-burgers.

De principes uit het model van Hendriks en de interventietypen van onderzoekscollectief DRIFT zien we deels terug in de beleidsinterventies zoals deze in veel gemeenten uitgevoerd worden. De besproken modellen kunnen door gemeenten gebruikt worden om hun eigen LHBT-beleidspraktijk kritisch onder de loep te nemen en valkuilen te vermijden. Zodat beleid ten aanzien van acceptatie van seksuele en genderdiversiteit versterkt kan worden.

[Inleiding](#)[Context](#)[Feiten & cijfers](#)[Wat werkt bij het bevorderen
van bestuurlijke innovaties](#)[Wat werkt bij het bevorderen
van maatschappelijke
veranderingen](#)[Kenniss uit de praktijk](#)[Conclusies & aanbevelingen](#)



Bronnenlijst

Alle beleidsplannen en plannen van aanpak van de Regenboogsteden.

LHBT koploperaanpak 2012-2014 - Evaluatie van het emancipatiebeleid lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders in de 41 Koplopergemeenten. Zoetermeer: Panteia, 2014.

Evaluatie Actieplan Zelfbeschikking. Actielijn Sociale acceptatie LHBT. Omlo, J. en Bouma, S. Zoetermeer: Panteia, 2016.

Evaluatieonderzoek Regenboogsteden 2015-2017. Oomkes, R., De Haan, L. en Bouma, S. Zoetermeer: Panteia 2017.

Evaluatie van het integratiebeleid van de gemeente Rotterdam. Movisie 2018, Utrecht.

Regenbooggids voor gemeenten. Beleid voor lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgender en intersekse personen. Utrecht, Movisie (2020).

Cahill, S. (2015). Community resources and government services for LGBT older adults and their families. In N. A. Orel & C. A. Fruhauf (Eds.), *The lives of LGBT older adults: Understanding challenges and resilience* (p. 141–169). American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/14436-007>

Colgan, F., Wright, T., Creegan, C., & McKearney, A. (2009). Equality and diversity in the public services: moving forward on lesbian, gay and bisexual equality?. *Human Resource Management Journal*, 19(3), 280-301.

Colgan, F., & Wright, T. (2011). Lesbian, gay and bisexual equality in a modernizing public sector 1997–2010: opportunities and threats. *Gender, Work & Organization*, 18(5), 548-570.

Cooper, D. (2006). Active citizenship and the governmentality of local lesbian and gay politics. *Political Geography*, 25(8), 921-943.

Hendriks, F. (2018). Leidende principes voor bestuurlijke innovatie: Naar een robuust referentiekader.

Bestuurswetenschappen, 72(1), 45-63. <https://doi.org/10.5553/Bw/016571942018072001004>

Itaborahy, L.P. (2012). *LGBT Rights in Brazil: An Analysis of the public policies established by the Federal Government to recognize the human rights of the LGBT community* (Master thesis, Universitetet i Tromsø).

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen
van bestuurlijke innovaties >

Wat werkt bij het bevorderen
van maatschappelijke
veranderingen >

Kennis uit de praktijk >

Conclusies >





- King, A. (2015). Prepare for impact? Reflecting on knowledge exchange work to improve services for older LGBT people in times of austerity. *Social Policy and Society*, 14(1), 15-27.
- Lawrence, M., & Taylor, Y. (2019). The UK government LGBT Action Plan: Discourses of progress, enduring stasis, and LGBTQ+ lives 'getting better'. *Critical Social Policy*, 0261018319877284.
- Mallory, C., & Sears, B. (2012). Evaluation of Local Laws Requiring Government Contractors to Adopt LGBT-Related Workplace Policies. *Alb. Gov't L. Rev.*, 5, 478.
- Monro, Surya (2010). Sexuality, Space and Intersectionality: The Case of Lesbian, Gay and Bisexual Equalities Initiatives in UK Local Government. University of Huddersfield, UK.
- Monro, S., & Richardson, D. (2010). Intersectionality and sexuality: The case of sexuality and transgender equalities work in UK local government. In *Theorizing intersectionality and sexuality* (pp. 99-118). Palgrave Macmillan, London.
- Monro, S. (2006). Evaluating local government equalities work: the case of sexualities initiatives in the UK. *Local Government Studies*, 32(1), 19-39.
- Monro, Surya and Richardson, Diane (2014) Lesbian, Gay and Bisexual Populations: The Role of English Local Government. *Local Government Studies*, 40 (6). pp. 869-887. ISSN 0300-3930
- Platform 31 (2015) De stad kennen, de stad maken. W. Hafkamp, J. Koffijberg, T. Rutjens, & G. Teisman (editors).
- Richardson, Diane and Monro, Surya (2013) Public Duty and Private Prejudice: Sexualities, Equalities and Local Government. *Sociological Review*, 61 (1). pp. 131-152. ISSN 0038-0261
- Roorda, Chris en Bosman, Rick (2014). Essay: Aanjagen van transitie - inspiratie uit Nederland en daarbuiten. DRIFT - Dutch Research Institute for Transitions. Erasmus Universiteit Rotterdam, 2014.
- Ross, F. J. (2018) From municipal feminism to the Equality Act—Legislation and gender equality work in UK local government 1980-2010. In *Women's Studies International Forum* (Vol. 66, pp. 1-8). Pergamon.
- Weaver, P., Backhaus, J., Pel, B. and Rach, S. (2017). Transformative change for an inclusive society. Insights from social innovations and implications for policy innovation and innovation policy. (TRANSIT working paper # 9), TRANSIT: EU SSH.2013.3.2-1 Grant agreement no:613169.

Inleiding >

Context >

Feiten & cijfers >

Wat werkt bij het bevorderen
van bestuurlijke innovaties >Wat werkt bij het bevorderen
van maatschappelijke
veranderingen >

Kennissen uit de praktijk >

Conclusies >



Colofon

Auteur: Hanneke Mateman en Els Meijssen, m.m.v. Ceronne Kastelein, Charlot Pierik en Simon Timmerman

Eindredactie: Daniëlle van Oostrum, communicatie Movisie

Vormgeving: Suggestie en Illusie

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van de bronvermelding:

© Movisie, kennis en aanpak van sociale vraagstukken.

De inhoud van deze publicaties is met grote zorg samengesteld. Desondanks is Movisie niet aansprakelijk voor de eventuele schade die ontstaat door het gebruik van deze informatie.

Mei, 2021



Deze publicatie is tot stand gekomen dankzij financiering van het ministerie van VWS.



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

