



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



LHBT koploperaanpak 2012-2014

**Evaluatie van het emancipatiebeleid lesbiennes,
homoseksuelen, biseksuelen en transgenders
in de 41 Koplopergemeenten**

Zoetermeer, september 2014

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Achtergrond en onderzoeksopzet	9
1.3 Onderzoeksaanpak	12
1.4 Leeswijzer	13
2 Overeenkomst tussen Rijk en gemeenten	15
2.1 Intentieverklaring en financiële ondersteuning	15
2.2 Inhoudelijke ondersteuning	16
3 Uitvoering bij koplopergemeenten	19
3.1 Inzet door gemeenten: capaciteit en middelen	19
3.2 Opstellen van lokaal beleid	21
3.3 Lokale samenwerking	23
3.4 Bovenlokale samenwerking	26
4 Resultaten van de Koploperaanpak	29
4.1 Verhoogde aandacht	29
4.2 Inzicht in problematiek vergroot	31
4.3 Lokale mogelijkheden beter benut	32
4.4 Breder en versterkte lokale samenwerking	33
4.5 Uitvoeren van activiteiten	36
5 Effecten van de Koploperaanpak	39
5.1 Monitoring door gemeenten	39
5.2 Effecten	40
6 Borging: continuïteit in beleid	43
6.1 Borging: huidige stand van zaken	43
6.2 Politieke aandacht	43
6.3 Beleidsmatige borging in de toekomst	44
6.4 Naar meer samenhang lokaal – regionaal – landelijk?	46
7 Conclusies	47
7.1 De aannames achter de Koploperaanpak	47
7.2 Randvoorwaarden voor succes	49
7.3 Hoe nu verder?	50



Samenvatting

Evaluatie LHBT-Koploperaanpak

De LHBT-Koploperaanpak is gestart in 2008 en loopt – na een verlenging en uitbreiding in 2012 – eind 2014 af. Doel van de Koploperaanpak is het geven van een impuls aan het stimuleren van lokaal homo-emancipatiebeleid, om de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie te bevorderen. Hiervoor hebben 41 gemeenten een intentieverklaring met het ministerie van OCW ondertekend en ontvangen zij financiële middelen.

Panteia is gevraagd de meerwaarde van de samenwerking tussen OCW/Directie Emancipatie en de deelnemende gemeenten voor het lokale LHBT-beleid te evalueren door de beleidstheorie achter de Koploperaanpak te toetsten. De evaluatie bestond uit:

- enquêtes onder de betrokken gemeenten en hun samenwerkingspartners
- interviews met de koplopergemeenten
- bijeenkomsten met gemeenten en samenwerkingspartners.

In deze samenvatting zijn de belangrijkste bevindingen gepresenteerd.

Uitvoering van de aanpak

De koplopergemeenten ontvangen van OCW een financiële ondersteuning voor het benodigde maatwerk op lokaal niveau. De G4-gemeenten ontvangen € 50.000 per jaar en de overige 37 gemeenten € 20.000 per jaar. Ruim de helft (57%) zet aanvullend eigen middelen in voor het LHBT-beleid. Vooral gemeenten die in 2008 zijn begonnen zetten vaak eigen middelen in (88%). Van 35 gemeenten is bekend of en hoeveel middelen zij aanvullend inzetten. In totaal gaat het bij deze gemeenten om een bedrag van jaarlijks € 1,3 miljoen. Het leeuwendeel van de middelen is afkomstig van de G4.

Voor de uitvoering is in totaal bijna 11 fte beschikbaar bij de 34 gemeenten waarvan cijfers bekend zijn. Meer dan de helft is werkzaam bij de G4. Gemiddeld gaat het om 0,12 fte per gemeente. Bij twee derde van de gemeenten is het aantal fte gestegen door de Koploperaanpak. Vooral gemeenten die sinds 2012 koploper zijn hebben meer fte. Zij zijn van 'niets' naar 'iets' gegaan.

Voor het grootste deel van de gemeente betekende de Koploperaanpak ook dat voor het eerst LHBT-beleid is geformuleerd. Dit geldt voor 71% van de gemeenten.

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe Koploperaanpak is het investeren in samenwerking met lokale organisaties. We onderscheiden globaal drie vormen van samenwerking:

1. De gemeente fungeert als 'spin in het web' en houdt actief contact met alle samenwerkingspartners.
2. Een samenwerkingsorganisatie fungeert als 'spin in het web' en heeft het contact met de andere partners. De gemeente is meer op afstand betrokken.
3. Er is een werkgroep of platform gevormd met diverse samenwerkingsorganisaties. Speerpunten en verdeling van middelen worden gezamenlijk bepaald.

De tweede vorm komt het meest voor. De sleutelrol wordt daarbij vaak ingenomen door LHBT-organisaties en soms door antidiscriminatiebureaus of de GGD. In de samenwerking zijn verder vaak de politie, onderwijs-, welzijns- en zorginstellingen



vertegenwoordigd. Met name grote gemeenten hebben een divers palet aan samenwerkingspartners. Kleinere gemeenten werken minder samen met partijen als de GGD, de politie en migrantenorganisaties.

Het aantal samenwerkingspartners is dankzij de Koploperaanpak in 86% van de gemeenten groter geworden. In veel gemeenten wordt lokaal een vliegwieleffect geconstateerd. De Koploperaanpak genereert interesse bij nieuwe potentiële samenwerkingspartners.

Ook de kwaliteit van de samenwerking is in veel gemeenten verbeterd. Gemeenten zelf zijn hier iets positiever over dan samenwerkingspartners. De helft van de samenwerkingspartners ziet een verbetering (tegen 77% van de gemeenten). Daarbinnen zijn de LHBT-organisaties (die ook de belangrijkste rol in de samenwerking spelen) positiever dan andere organisaties (60% tevreden ten opzichte van 49% gemiddeld). Organisaties geven aan dat zij zichtbaarder zijn geworden, er directe lijnen met de gemeente zijn ontstaan er sprake is van betere onderlinge afstemming.

Directe resultaten van de aanpak

De Koploperaanpak dient te leiden tot een verhoogde aandacht voor en bewustzijn van de problematiek bij de gemeente (politiek en ambtelijk), meer inzicht in de LHBT-problematiek en benutten van de lokale mogelijkheden.

Het is duidelijk dat de Koploperaanpak heeft geleid tot de ontwikkeling van beleid en toename van politieke aandacht. In 80% van de gemeenten is de politieke aandacht toegenomen. Ook samenwerkingspartners herkennen dit: 64% ziet een verbetering. Bij het grootste deel van de gemeenten (75%) is het LHBT-beleid meerdere keren in de gemeenteraad besproken in de afgelopen jaren.

Ook wordt aangegeven dat het inzicht van de gemeente in de LHBT-problematiek is verbeterd. Driekwart van de samenwerkingspartners ziet verbetering. De helft meent dat het inzicht ook goed te noemen is. Belangrijk is ook dat een meerderheid van de gemeenten nu beter inspeelt op de lokale mogelijkheden om de LHBT-problematiek aan te pakken. Bijna twee derde van de samenwerkingspartners ziet een toename en ongeveer de helft vindt dat dit op dit moment ook van voldoende niveau is.

Het overkoepelende beeld is dat in bijna alle gemeenten veel activiteiten zijn verricht en er meer samenhang is aangebracht in de uitvoering. De LHBT-problematiek staat beleidsmatig en politiek op de agenda en het inzicht in de problematiek is vergroot. Betrokken partners vinden dat meer gemeenten inspelen op lokale mogelijkheden.

Uiteraard zijn er verschillen in resultaten. In het algemeen kan worden gesteld dat de gemeenten die in 2008 zijn begonnen, verder zijn dan de gemeenten die in 2012 zijn gestart. Dat komt niet alleen doordat zij langer bezig zijn, maar ook omdat velen uit deze groep al voor de Koploperaanpak LHBT-beleid hadden. Een belangrijke factor die daarbij tevens een rol speelt is de grotere inzet van fte en eigen middelen. Ook als gekeken wordt naar gemeentegrootte (100.000+ ten opzichte van de gemeenten met minder dan 100.000 inwoners) is op meerdere aspecten verschil in inzet en resultaat te zien. De verschillen zijn echter minder duidelijk dan die tussen 2008 en 2012 gemeenten.



Maatschappelijk effecten van de aanpak

Uiteindelijk dienen de directe resultaten te leiden tot een breder maatschappelijk effect: het vergroten van de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van homoseksuelen en transgenders. Om deze effecten in kaart te kunnen brengen neemt monitoring van effecten op lokaal niveau een belangrijke plaats in. Gemeenten hebben in de intentieverklaring aangegeven zich hiervoor in te spannen. Deze inspanning vindt inderdaad in veel gemeenten plaats. In de praktijk blijkt het meten van effecten op onveiligheidsgevoelens en sociale acceptatie lastig. Voor een deel is dit te verklaren doordat het hiervoor eenvoudigweg nog te vroeg is. Dit geldt met name voor Koplopergemeenten die in 2012 zijn gestart. Hoewel de meeste gemeenten een nulmeting hebben uitgevoerd, is het nog te vroeg voor een vervolgmeting. Belangrijk is echter ook dat veel gemeenten worstelen met de invulling van de monitoring. Met name het in kaart brengen van de onveiligheidsgevoelens onder de doelgroep blijkt lastig uitvoerbaar. Gegevens over veranderingen in acceptatie kunnen wel gemeten worden, maar dit wordt niet overal consequent gedaan. Gemeenten hebben op een enkele uitzondering na (nog) geen inzicht in maatschappelijke effecten van hun inspanningen.

Continuïteit

De Koploperaanpak is bedoeld als tijdelijke impuls. Uiteindelijk dienen gemeenten het opgezette beleid zonder verdere financiële ondersteuning vanuit de Rijksoverheid uit te kunnen voeren. Van belang is dan ook dat gemeenten aandacht hebben voor de borging van hun beleid. Hierbij gaat het zowel om financiering, bestuurlijke rugdekking als beleidsmatige borging.

Opvallend is dat weinig gemeenten expliciet aandacht hebben voor borging van hun beleid en aanpak. Dit geldt zowel voor gemeenten die in 2012 als in 2008 zijn gestart. Ook zijn hierin nauwelijks verschillen tussen grote en kleine gemeente te constateren. Wel hebben gemeenten die in 2008 al actief waren over het algemeen een dusdanige basis opgebouwd dat zij doorgaan met LHBT-beleid. Zij geven zelf aan enige teruggang in activiteiten en samenhang te verwachten bij stopzetting van de tijdelijke impuls. Voor gemeenten die in 2012 zijn gestart ligt dit anders. Vooral de kleinere gemeenten uit deze groep geven aan dat hun aanpak na beëindiging wordt stopgezet. Voortzetting is in deze gemeenten afhankelijk van de inspanningen van lokale partners. Juist in deze kleinere gemeenten zijn het echter vaak lokale vrijwilligersorganisaties met een zeer beperkt aantal betrokkenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

Voor deze gemeenten geldt dat voor goede borging en continuïteit van beleid meer gezocht kan worden naar regionale samenwerking. Als lokale partners ontbreken of relatief zwak zijn biedt aansluiting en samenwerking bij regionale partijen meer kansen. Sowieso geldt dat veel samenwerkingspartners van gemeenten niet op lokale maar op regionale schaal actief zijn. Het maken van afspraken voor een specifieke gemeente is dan lastiger dan voor meerdere gemeenten in de regio.

Niet alleen op regionaal niveau lijkt versterking mogelijk. Ook de relatie tussen lokaal en landelijk LHBT-beleid biedt kansen. Nu lijkt de Koploperaanpak redelijk geïsoleerd op lokaal niveau te worden uitgevoerd. Landelijke koepelorganisaties van gemeenten, zorginstellingen, onderwijs of de landelijke politie zijn niet direct betrokken. Afspraken met landelijke partijen vergroten weer de mogelijkheden om lokaal en regionaal samenwerkingspartijen in beweging te krijgen en resultaten steviger te borgen.



Conclusies en aanbevelingen

Hoewel verschillende kanttekeningen te maken zijn, kunnen we concluderen dat de aannames achter Koploperaanpak in grote lijnen kloppen. Met een eenvoudige opzet en relatief beperkt bedrag heeft het in veel gemeenten tot direct tastbare resultaten geleid. In hoeverre deze resultaten uiteindelijk tot vermindering van onveiligheidsgevoelens gaan leiden of invloed hebben op de sociale acceptatie is moeilijk aan te geven. De gekozen activiteiten en opzet van de samenwerking zijn in veel gemeenten echter wel dusdanig dat dit hieraan zeker een bijdrage kan leveren.

Daarbij past echter wel de opmerking dat de looptijd van de Koploperaanpak voor de gemeenten die in 2012 zijn gestart kort is geweest. Deze gemeenten zijn in de praktijk geen "Koploper", maar eerder "Aanhaker" te noemen. Zij hadden nog nauwelijks tot geen LHBT-beleid ontwikkeld en dienden dit volledig op te bouwen. Beëindiging van de aanpak voor deze recent gestarte gemeenten zal in veel gevallen tot een snelle terugval van de opgebouwde inspanningen leiden. Ook lokale partners zijn niet sterk genoeg om zelf verder invulling te geven aan benodigde activiteiten.

Hiermee verschillen de 2012 gemeenten wezenlijk van de gemeenten die in 2008 als koploper startten. Zij hadden hun beleid al veel sterker ontwikkeld. Stopzetting van de aanpak zal voor deze laatste groep gemeenten vooral een versobering van het beleid betekenen. Daarnaast zullen gemeenten het uitstralings-effect van landelijk beleid missen. Het expliciet benoemen van de LHBT-problematiek door het Rijk is een belangrijke factor om activiteiten in gang te kunnen zetten.

Hoewel daarmee argumenten aanwezig zijn voor voortzetting van de aanpak, zijn wel kritische punten bij de opzet te maken.

1. Bij een vervolg is het van belang, bijvoorbeeld in een nieuwe intentieverklaring, aandacht te vragen voor de wijze waarop gemeenten invulling geven aan borging van beleid na afloop van de aanpak.
2. In een deel van de 41 gemeenten (ongeveer 5 tot 7) is de inzet en het draagvlak voor activiteiten wat plichtmatig te noemen. Bovendien is niet in alle gemeenten een goede lokale infrastructuur aanwezig. Bij een eventuele voortzetting is het dan ook aan te raden selectiever te zijn in het aantal gemeenten dat ondersteuning ontvangt.
3. De huidige intentieafspraken gericht op regionale verspreiding van LHBT-beleid onder niet-koplopergemeenten in de regio zijn weinig zinvol voort te zetten. Wel biedt regionale samenwerking tussen koplopergemeenten en met partners voor de uitvoering kansen. In verschillende kleinere gemeenten ontbreekt het nu aan een goede lokale infrastructuur. Op regionaal niveau kan hier beter invulling aan worden gegeven. Door bovendien daarin samen met andere koplopergemeenten op te trekken ontstaan meer middelen en capaciteit voor de uitvoering.
4. Monitoring komt nu op lokaal niveau nog te weinig uit de verf, maar is essentieel om effecten van beleid in kaart te kunnen brengen. Op enkele uitzonderingen na slagen nog weinig gemeenten hierin. Het is aan te bevelen in een eventueel volgende intentieverklaring gericht afspraken te maken over het doel en de opzet van monitoring door gemeenten. Ook in het ondersteuningsprogramma kan daar aandacht naar uitgaan.



1 Achtergrond en onderzoekopzet

Dit rapport betreft de neerslag van een evaluatieonderzoek naar het LHBT-Koploperprogramma. Dit programma is gestart in 2008 en loopt – na een verlenging en uitbreiding in 2012 – eind 2014 af. In dit eerste hoofdstuk belichten we kort de totstandkoming en werking van het programma en de aanpak van het onderzoek.

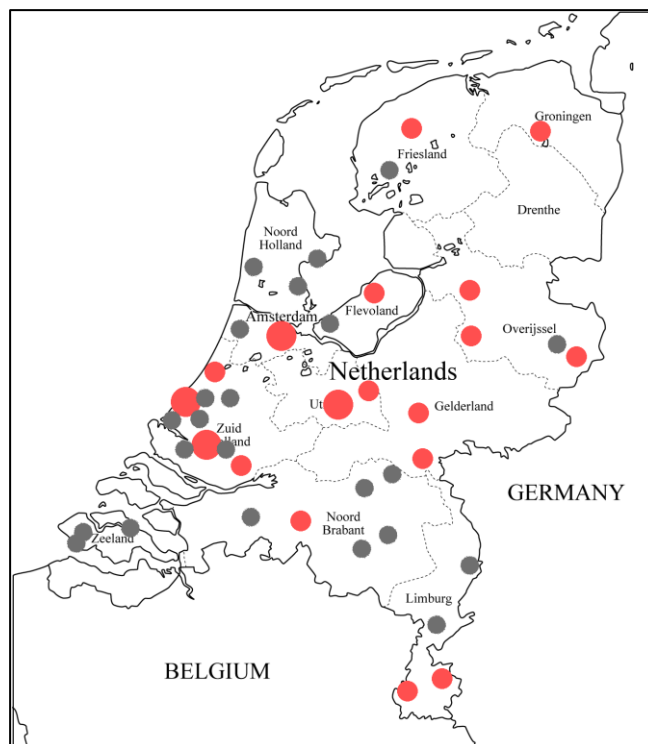
1.1 De Koploperaanpak

Het huidige LHBT-emancipatiebeleid borduurt voort op de nota "Gewoon homo zijn", waarin het lesbisch en homo-emancipatiebeleid voor de periode 2008-2011 werd vastgelegd. Eén van de kerndoelen van dit beleid is het **stimuleren van maatschappelijke allianties, landelijk en lokaal**. Uitgangspunt is dat gemeenten en lokale belangen- en uitvoeringsorganisaties de lokale situatie en specifieke knelpunten goed kennen en dat samenwerking tussen deze partijen op lokaal niveau van belang is om daar op in te spelen.

In 2008 hebben 18 'koplopergemeenten' een intentieverklaring getekend. Movisie werd gevraagd de gemeenten te ondersteunen door inhoudelijk te adviseren, de gemeentelijke activiteiten te inventariseren, goede praktijkvoorbeelden uit te wisselen en regionale en landelijke bijeenkomsten te organiseren.

In 2012 werd besloten de samenwerking voor drie jaar (2012-2014) voort te zetten, waarbij het aantal koplopergemeenten tevens werd uitgebreid naar 41 gemeenten (zie onderstaande afbeelding). De focus van het programma bleef hetzelfde.

Figuur 1.1 Spreiding LHBT-koplopergemeenten in Nederland

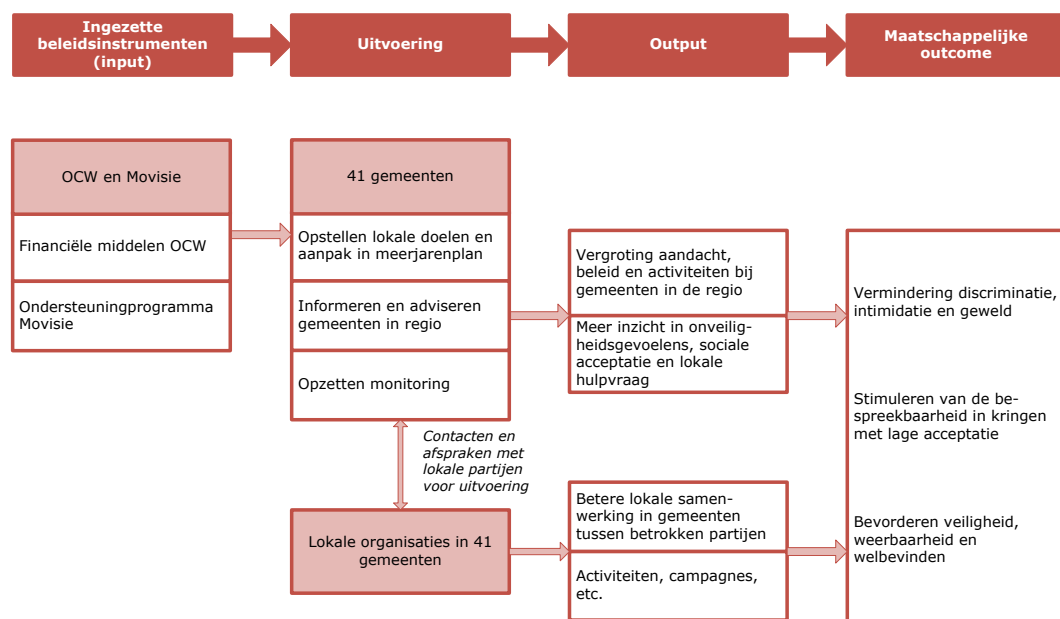


De kaart geeft de geografische spreiding van de 41 gemeenten koplopergemeenten weer. De **rode stippen** representeren de 18 gemeenten die in de periode 2008-2011 al als Koplopergemeente aangemerkt werden, de **grijze stippen** zijn de 23 'nieuwe' gemeenten die in 2012 de intentieverklaring hebben ondertekend.

Koploperaanpak in beeld

Doel van de Koploperaanpak is het geven van een impuls aan het stimuleren van lokaal homo-emancipatiebeleid, om de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie te bevorderen. In onderstaand figuur is de Koploperaanpak in beeld gebracht.

Figuur 2.1 Koploperaanpak



- De **ingezette instrumenten** van de Koploperaanpak zijn een financiële bijdrage van OCW voor maatwerk op lokaal niveau en ondersteuning van MOVISIE met advisering, kennisuitwisseling en informatieverstrekking. Voor de periode 2012-2014 ontvingen de G4 gemeente € 50.000 per jaar en de overige 37 gemeenten € 20.000 per jaar.
- De **uitvoering** bestaat uit het (door)ontwikkelen van een lokale beleidsaanpak. Lokale belangenorganisaties voor LHBT-ers, organisaties als Art 1., de GGD, diverse zelforganisaties van groepen waar acceptatie van homoseksualiteit laag is en leiders van religieuze gemeenschappen kunnen een rol spelen. Contacten en samenwerking met deze organisaties en het tot stand brengen van activiteiten met deze partners is van belang om de uitvoering van het beleid te laten slagen. Ook kunnen gemeenten investeren in het in kaart brengen van de omvang van de problematiek. Ten slotte kunnen deelnemende gemeenten andere gemeenten in de regio informeren over de gekozen aanpak en adviseren, om zo een vliegwieleffect te creëren.
- De **output** van deze inzet is verdere ontwikkeling van het lokaal LHBT-beleid en de resultaten die dit oplevert. Hieronder wordt verstaan dat:
 - er lokale doelen en een lokale aanpak zijn beschreven en er op alle niveaus in de gemeente (ambtelijk, bestuurlijk en in de raad) meer aandacht is,
 - samenwerking met lokale partners is versterkt,
 - er een beter beeld is van zowel de onveiligheidsgevoelens onder de LHBT groep zelf als van de sociale acceptatie onder de lokale bevolking,



- de onderlinge kennisuitwisseling tussen gemeenten is vergroot,
- er activiteiten en campagnes zijn uitgevoerd die een bijdrage leveren aan de doelen van de aanpakken.
- Met deze impuls dient uiteindelijk het **maatschappelijk effect** te worden bereikt dat de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van homoseksuelen en transgenders wordt vergroot.

1.2 Evaluatie van de Koploperaanpak

Doel van de evaluatie

Doel van het onderzoek is de meerwaarde van de samenwerking tussen OCW/Directie Emancipatie en de deelnemende gemeenten voor het lokale LHBT-beleid te evalueren door de beleidstheorie achter de Koploperaanpak te toetsten. De Koploperaanpak is gebaseerd op een aantal aannames, die we in onderstaand kader uiteen zetten:

Aannames Koploperaanpak (beleidstheorie)

- Op lokaal niveau zijn er verschillen in acceptatie en homotolerantie, zowel in aard als in omvang.
- Ook zijn er op lokaal niveau tal van organisaties die betrokken zijn bij onderwerpen als veiligheid, weerbaarheid en emancipatie van LHBT's. Lokale LHBT-organisaties hebben toegang tot de doelgroep en weten wat nodig is. Ook andere organisaties zijn betrokken, zoals antidiscriminatiebureaus, GGD-en etc. Zij kennen de lokale situatie.
- Maatwerk op lokaal niveau sluit het beste aan op wat er al is en kan het beste inspelen op de lokale situatie. In dit maatwerk speelt samenwerking met lokale organisaties een belangrijke rol (Beter samenspel leidt tot meer resultaat).
- Maatwerk, waarin samenwerking met lokale organisaties de kern vormt, draagt het beste bij aan het realiseren van de doelstellingen (verminderen discriminatie, bevordering veiligheid en weerbaarheid, bevorderen van bespreekbaarheid).
- Door een financiële prikkel te geven, worden gemeenten ertoe aangezet om een dergelijke maatwerkeraanpak te ontwikkelen en uit te voeren.

Focus van het onderzoek

Als deze beleidstheorie klopt, dan:

1. zou er in gemeenten sprake moeten zijn van maatwerkeraanpakken;
2. zouden deze aanpakken effect sorteren op de doelstellingen;
3. zou dit maatwerk (de lokale aanpak en de lokale samenwerkingsrelaties hierin) een essentieel element moeten zijn dat tot de gevonden effecten leidt;
4. zou dit zonder financiële prikkel niet in dezelfde mate tot stand zijn gekomen.

Dit onderzoek richt zich op de toetsing van bovenstaande aannames. Hierbij kijken we naar de uitvoering en de output, waarbij duidelijk dient te worden of de samenwerking van de lokale organisaties met de koplopergemeenten en met OCW bijdraagt aan de beoogde maatschappelijke effecten.¹

Onderzoeksvragen

Om de beleidstheorie achter de Koploperaanpak te toetsten en de meerwaarde van de samenwerking tussen OCW/Directie Emancipatie en de deelnemende gemeenten voor het lokale LHBT-beleid te evalueren, gaan we uit van de volgende onderzoeksvragen.

¹ Het in kaart brengen van de maatschappelijke effecten zelf is geen onderwerp van onderzoek. In opdracht van OCW monitort het SCP op landelijk niveau de stand van zaken met betrekking tot emancipatie en acceptatie van LHBT's.



1. *Wat is de beleidstheorie achter de Koploperaanpak, en welke aannames liggen hieraan ten grondslag?*
2. *Hoe is de aanpak in de koplopergemeenten opgezet en uitgevoerd?*
(verloop uitvoering, ontwikkelde plannen, ingezette middelen en FTE, samenwerking met lokale organisaties, contacten/afspraken met regiogemeenten)
3. *Welke rol speelt samenwerking tussen organisaties op lokaal niveau?*
(gelegde contacten, doelgroepenbereik, samenwerkingsvormen, randvoorwaarden voor succes)
4. *Hebben de gemeentelijke aanpakken effect?*
(staat LHBT-beleid lokaal "op de kaart" - ambtelijk, bestuurlijk, in de raad-, zijn plannen uitgevoerd? Is er samenwerking met regiogemeenten? Zijn er intensievere contacten en wordt er meer samengewerkt? Is beleid geborgd? Is er inzicht in effecten aanpak? Is er onderzoek of een monitor opgezet?)
5. *Zou dit ook tot stand zijn gebracht zonder een financiële impuls vanuit OCW/DE?*
(was er al LHBT-beleid? Welke impuls heeft Koploperaanpak gegeven? Welke veranderingen zijn er sinds deelname aan de Koploperaanpak? Wat zou hiervan ook tot stand zijn gebracht zonder de financiële prikkel?)
6. *Overkoepelend*
(wat zijn de opbrengsten van de Koploperaanpak? Levert het bijdrage aan de gestelde doelen? Werkt de beleidstheorie zoals beoogd? Welke aspecten van de aanpak kunnen beter).

1.3 Onderzoeksaanpak

Aanpak

Na een eerste documentstudie is een internetenquête opgesteld en uitgezet onder alle 41 deelnemende koplopergemeenten. Deze vragenlijst was erop gericht een eerste inzicht te krijgen in het verloop van de aanpak in de gemeenten. Hierna zijn alle 41 gemeenten benaderd voor een telefonisch interview. In deze interviews werd dieper ingegaan op de in de enquête gegeven antwoorden.

In de enquête aan de gemeenten is gevraagd om maximaal drie samenwerkingspartners met contactgegevens door te geven. Deze zijn vervolgens benaderd voor het invullen van een internetenquête voor de samenwerkingspartners. Deze enquête was bedoeld om inzicht te krijgen in de uitvoering van de Koploperaanpak op lokaal niveau, vanuit het perspectief van de samenwerkingspartners.

Ten slotte volgden twee bijeenkomsten: één bijeenkomst voor gemeenten en één bijeenkomst waarvoor samenwerkingspartners zijn uitgenodigd. In deze bijeenkomsten zijn de voorlopige resultaten uit de enquêtes gepresenteerd. Vervolgens werden de deelnemers in drie groepen ingedeeld, die achtereenvolgens discussieerden over drie gespreksonderwerpen.

De gespreksonderwerpen voor **de samenwerkingspartners** waren:

1. Wat zijn de belangrijkste opbrengsten van de Koploperaanpak binnen de gemeente?
2. Wat zijn de belangrijkste punten voor verbetering?
3. Hoe kan ervoor gezorgd worden dat de (politieke) aandacht binnen de gemeente wordt vastgehouden?



De gespreksonderwerpen voor **de gemeenten** waren:

1. Wat zijn voor gemeenten de belangrijkste randvoorwaarden om de Koploperaanpak tot een succes te maken?
2. Wat zijn de knelpunten in de huidige opzet en uitvoering van het programma (de kaders)?
3. Welke vorm van regionale samenwerking is nodig om de Koploperaanpak tot een succes te maken?

Responsverantwoording

De internetenquête is naar de contactpersonen van het LHBT-beleid van alle 41 **gemeenten** verzonden. Bij een enkele gemeente was de contactpersoon op vakantie of was er sprake van een recente ambtenaarswisseling en beschikte de contactpersoon nog over te weinig informatie om de vragen te beantwoorden. Van de 41 gemeenten hebben 35 gemeenten de internet-enquête ingevuld. Alle gemeenten zijn vervolgens benaderd voor een telefonisch interview. Hieraan is door 40 gemeenten deelgenomen. Met de enquête en de interviews is hiermee een vrijwel integraal beeld van de stand van zaken bij de gemeenten verkregen. Aanvullend op de enquêtes en interviews is een slotbijeenkomst georganiseerd waaraan 18 gemeenten hebben deelgenomen.

Aan de 35 gemeenten die de internetenquête hebben ingevuld, is gevraagd de contactgegevens te noteren van drie **samenwerkingspartners**. In totaal zijn er 78 contactgegevens aangedragen. Sommige gemeenten hebben dezelfde contactgegevens aangedragen (zo werkt COC Limburg voor alle Limburgse gemeenten). Deze organisaties zijn gevraagd de enquête meermaals in te vullen, waarbij elke keer een andere gemeente centraal staat. De enquête is 49 keer door 44 samenwerkingspartners ingevuld. Met name de directe samenwerkingspartners als LHBT-organisaties, antidiscriminatiebureaus en GGD's hebben de enquête veel ingevuld. Van andere lokale partners als onderwijs-, zorginstellingen of de politie is de respons lager. Deze zijn relatief ondervertegenwoordigd. Met deze respons is vooral een goed beeld van de belangrijkste samenwerkingspartners van de gemeenten verkregen. Aanvullend op de enquête is een slotbijeenkomst voor samenwerkingspartners georganiseerd waarop 15 deelnemers aanwezig waren.

1.4 Leeswijzer

Het rapport volgt logischerwijze de stappen in het koploperprogramma. Het volgende hoofdstuk gaat in op het programma: de intentieverklaring, de koplopergelden en de intentieverklaring. Hoofdstuk 3 richt zich op de wijzen waarop in de verschillende gemeenten uitvoering is gegeven aan het programma: de aanpak waarvoor is gekozen, de samenwerkingsvorm, de keuze van samenwerkingspartner, etc. Ook is hierin aandacht voor de inzet door de gemeente in capaciteit en middelen. Hoofdstuk 4 behandelt de resultaten in termen van meer (politieke) aandacht voor LHBT's, bewustwording, meer inzicht in de problematiek, betere samenwerking, meer/betere activiteiten, etc. Hoofdstuk 5 gaat in op de effecten: het bereiken van de doelstellingen om de onveiligheidsgevoelens onder LHBT's te verkleinen en de sociale acceptatie te vergroten. Hoofdstuk 6 gaat in op borging van beleid en activiteiten. In hoofdstuk 7 ten slotte wordt in de conclusies een antwoord gegeven op de hoofdvragen van het onderzoek.



2 Overeenkomst tussen Rijk en gemeenten

Doel van de Koploperaanpak is het geven van een impuls aan het stimuleren van lokaal homo-emancipatiebeleid, om de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie te bevorderen. Om dit doel te bereiken geeft het ministerie van OCW ondersteuning in de vorm van financiële middelen en inhoudelijke ondersteuningsprogramma.

2.1 Intentieverklaring en financiële ondersteuning

Aan de basis van het koploperprogramma staat een intentieverklaring die door de minister van OCW en de wethouders van de 41 koplopergemeenten is ondertekend. Hierin verklaren zij samen met de minister van OCW inspanningen te leveren om de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van LHBT's te bevorderen. In onderstaand kader wordt de inhoud van de intentieverklaring kort weergegeven.

Inhoud intentieverklaring

Om de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van LHBT's te bevorderen zijn drie gemeenschappelijke doelstellingen geformuleerd.

1. Discriminatie, intimidatie en geweld tegen homoseksuelen en transgenders krachtig bestrijden;
2. Bevorderen dat homoseksuelen en transgenders zich veilig(er) weten, weerbaar zijn en zich welbevinden op school, op straat, op het werk, in de zorg, in de sport en hun eigen sociale kring, en te bevorderen dat homoseksuelen voor hun seksuele voorkeur durven uitkomen;
3. Stimuleren dat homoseksualiteit meer bespreekbaar wordt onder jongeren en in hun kringen waar dat nog taboe is en dat homoseksuelen en transgenders daarbij ondersteuning krijgen.

Hiertoe zorgen gemeenten ervoor dat:

- er lokale doelen en een lokale aanpak zijn beschreven, en er waar mogelijk internationale aandacht voor homoseksuele en transgenders wordt gevraagd
- onveiligheidsgevoelens onder LHBT's, en sociale acceptatie onder de lokale bevolking worden gemonitord;
- informatie over goede praktijkvoorbeelden beschikbaar wordt gesteld aan MOVISIE en dat kleine gemeenten in de regio worden geïnformeerd;
- de effectiviteit van de activiteiten in het licht van gezamenlijke en lokale doelen wordt geëvalueerd.

De koplopergemeenten ontvangen van OCW een **financiële ondersteuning** voor het benodigde maatwerk op lokaal niveau. In de eerste periode (2008-2011) ontvingen de G4 gemeenten €50.000 per jaar en de overige 14 gemeenten €75.000 over 4 jaar. In de tweede periode (2012-2014) ontvingen de G4-gemeenten €50.000 per jaar en de overige 37 gemeenten €20.000 per jaar.

De middelen zijn toegekend via een **decentralisatie-uitkering**. Dit is een uitkering van middelen door het Rijk voor een tijdelijke beleidsimpuls of experiment (waarbij geen voornemen bestaat de middelen uiteindelijk op te laten gaan in de algemene uitkering). Verder is een belangrijk kenmerk van een decentralisatie-uitkering dat het gaat om de niet-geoordeelde middelen waarover geen verantwoording afgelegd hoeft te worden. De verantwoordelijkheid voor de besteding van het geld ligt bij gemeenten zelf. Bestedingsvoorwaarden passen niet bij het karakter van deze uitkering en zijn bovendien niet formeel afdwingbaar. De decentralisatie-uitkering geeft beleidsvrijheid aan de betrokken gemeenten. Zij kunnen op basis van de lokale situatie en behoeften hun beleid invullen.



De intentieverklaring vormt het algemene kader voor de afspraken. De hierin vastgelegde algemene doelstellingen vormen de hoofdlijnen voor gemeenten voor hun eigen beleid en activiteiten.

Gemeenten geven aan **goed uit de voeten** te kunnen **met de gekozen opzet en vorm van de regeling**. De geformuleerde doelstellingen geven een duidelijke richting aan en bieden tegelijkertijd alle vrijheid naar de lokale invulling te zoeken. Wel blijkt er achteraf op onderdelen van de afspraken wat onduidelijkheid over de verwachte opbrengsten. Hierbij gaat het met name om het betrekken van gemeenten in de regio.

2.2 Inhoudelijke ondersteuning

Vanuit **Movisie** ontvangen de gemeenten inhoudelijke ondersteuning. Deze ondersteuning bestaat uit het bieden van een overzicht van gemeentelijke activiteiten², advies op maat, uitwisseling van good-practices en het bijeenbrengen van gemeenten in regionale en landelijke bijeenkomsten. De ondersteuning is in te delen in de twee tijdsperiodes. De 18 koplopergemeenten in de eerste periode (2008-2011) betreffen gemeenten die al LHBT-beleid uitvoerden.³ Deze ontvingen intensieve ondersteuning met veel één op één contact. In de tweede periode (2012-2014) is de intensiviteit van het contact met deze 18 gemeenten verminderd (met name telefonisch contact bij ad hoc vragen of bij wisseling van ambtenaar) en werd de focus verlegd naar de 23 'nieuwe' gemeenten. Deze gemeenten hadden vrijwel geen traditie met LHBT-beleid. Het contact tussen Movisie en de ambtenaren diende niet alleen om ondersteuning te bieden, maar ook om een vinger aan de pols te houden.

In beide periodes heeft Movisie landelijke en regionale bijeenkomsten georganiseerd. Bij de landelijke bijeenkomsten waren alle Koplopers uitgenodigd. De regionale bijeenkomsten werden per regio of per aanpak georganiseerd. Wanneer een gemeente in het noorden dezelfde aanpak hanteert als een gemeente in het zuiden, hadden deze de ruimte om tijdens de regiobijeenkomst hun kennis en ervaring te delen.

Bijna alle gemeenten maken gebruik van de ondersteuning die Movisie biedt en zijn **tevreden over de geboden ondersteuning**. Gemeenten zijn te spreken over de kennis die Movisie in huis heeft en hun rol als verbindende factor tussen de koplopergemeenten. De inhoudelijke kennis wordt met name gewaardeerd bij ambtenaarswisseling (*"Ik ben halverwege de Koploperaanpak ingestapt, maar kon het onderwerp door hulp vanuit Movisie snel oppakken"*) en door gemeenten die recent zijn begonnen met LHBT-beleid. Voor kleinere gemeenten geldt dat Movisie, en de inhoudelijke kennis, ook een aanjagersfunctie heeft: *"In deze gemeente zijn weinig belangengroepen en dan komt Movisie met hele relevante stukken. Dan heb ik weer kennis in handen om bijvoorbeeld het onderwijs te overtuigen van het belang van een LHBT-aanpak."*

De verbindende factor komt tot uiting bij de landelijke- en regiobijeenkomsten. Deze worden door bijna alle gemeenten als waardevol beschouwd. Er vindt veel uitwisseling plaats en hiermee wordt voorkomen dat het wiel continu opnieuw uitgevonden wordt. Een enkele gemeente is minder positief over de landelijke- en regiobijeenkomsten. Zij hebben het gevoel dat ze meer komen 'brengen' dan 'halen'.

² In het 'Overzicht koplopergemeenten' is een overzicht van activiteiten van de koplopergemeenten op het gebied van LHBT-beleid 2008 – 2011 opgenomen en in 'samenvatting Lokaal LHBT-beleid 2014' de activiteiten overzicht vindt u een weergave van het soort beleid, de speerpunten en de betrokken samenwerkingspartners in de periode 2012 – 2014. Zie ook: <http://www.movisie.nl/overmovisie/portfolio/programma-lokaal-lhbt-beleid>

³ Op basis van eerdere monitoren, zoals de tweejaarlijkse Monitor LHBT-emancipatie van Movisie.



Een aantal koplopergemeenten maakt geen tot weinig gebruik van de ondersteuning die Movisie biedt. Het betreft veelal een combinatie van te weinig capaciteit binnen de gemeente en het extern beleggen van de projectorganisatie (bijvoorbeeld bij een LHBT-organisatie of de GGD). Deze gemeenten hadden het prettig gevonden wanneer Movisie niet alleen het ambtelijke, maar ook het uitvoerende niveau had ondersteund.



3 Uitvoering bij koplopergemeenten

In dit hoofdstuk belichten we de wijze waarop in de koplopergemeenten uitvoering is gegeven aan de Koploperaanpak. Wat is de inzet van de gemeente in de aanpak, in fte en in eigen middelen? Waaraan worden de koplopergelden besteed? Welke doelstellingen worden in de aanpak geformuleerd? Welke samenwerkingspartners worden betrokken, en in welke samenwerkingsvorm? Wat is de aard van de samenwerking tussen gemeente en partners? En op welke wijze wordt vorm gegeven aan de intentie (zoals verwoord in de intentieverklaring) om regiogemeenten te betrekken en om LHBT-beleid te internationaliseren?

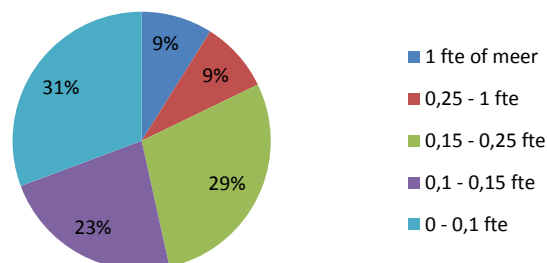
3.1 Inzet door gemeenten: capaciteit en middelen

Ingezette capaciteit binnen gemeenten

De capaciteit die binnen de gemeente beschikbaar wordt gesteld voor het LHBT-beleid kan een indicatie zijn voor het belang dat een gemeente hieraan hecht, en voor de mogelijkheden die de gemeente heeft om hier zelf vorm aan te geven.

In de enquête is gevraagd hoeveel fte er per week beschikbaar is voor het uitvoeren van het LHBT-beleid. Figuur 3.1 laat zien dat sprake is van **grote spreiding**. Zo is in bijna een derde van de gemeenten 0 tot 0,1 fte beschikbaar (minder dan vier uur per week). Bij 10 procent van de gemeenten wordt 1 fte of meer aan LHBT-beleid besteed.

Figuur 3.1 Aantal fte voor LHBT-beleid (n=34)



In totaal is in 34 gemeenten 10,47 fte voor het LHBT-beleid beschikbaar. Daarvan neemt de G4 het leeuwendeel voor zijn rekening: maar liefst 7 fte. Voor de overige 30 gemeenten blijft dus 3,47 fte over. Dat is gemiddeld 0,12 fte per gemeente (ongeveer 4 uur per week).

Aan de gemeenten is daarnaast gevraagd of de beschikbare tijd sinds de Koploperaanpak gestegen is (zie tabel 3.2). De meeste gemeenten geven aan nu **meer fte** beschikbaar te hebben **dan voor de Koploperaanpak**: dit geldt voor 63% van de gemeenten. Het zijn voornamelijk de koplopers die in 2012 zijn aangehaakt, die meer fte ter beschikking hebben gesteld. Waarschijnlijk gaat het vooral om gemeenten die van geen fte naar weinig fte zijn gegaan.



Tabel 3.1 Is dit meer, gelijk of minder fte dan voorafgaand aan de Koploperaanpak?

	<i>Koploper sinds 2008</i>	<i>Koploper sinds 2012</i>	<i>Totaal</i>
Meer	44%	79%	63%
Gelijk	50%	16%	31%
Minder	6%	5%	6%
Totaal	100%	100%	100%
	(n=16)	(n=19)	(n=35)

Ingezette extra financiële middelen

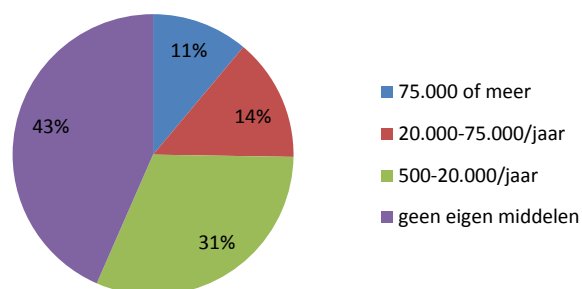
Gemeenten hebben niet alleen capaciteit ingezet voor LHBT-beleid, maar vaak ook eigen financiële middelen (bovenop de uitkering van het rijk). Onderstaande tabel laat zien dat dit voor **meer dan de helft van de gemeenten** (57%) geldt. Vooral gemeenten die in 2008 zijn begonnen, zetten eigen middelen in (88%). Maar ook van de 2012-groep legt bijna een derde eigen middelen bij.⁴

Tabel 3.2 Heeft uw gemeente zelf financieel bijgedragen bovenop de uitkering van het rijk?

	<i>Koploper sinds 2008</i>	<i>Koploper sinds 2012</i>	<i>Totaal</i>
Ja	88%	32%	57%
Nee	13%	68%	43%
Totaal	100%	100%	(100%)
	(n=16)	(n=19)	(n=35)

In onderstaande figuur is nogmaals te zien dat 43% van de gemeenten (n=15) geen eigen middelen inlegt. Daarnaast laat de figuur zien dat bijna een derde een bedrag tot €20.000,- per jaar inlegt, 14% een bedrag tussen €20.000,- en €75.000,- per jaar, en 11% een bedrag van €75.000,- of hoger.

Figuur 3.2 Investeren van eigen middelen gemeente (bedrag/jaar, n=35)



In totaal is er door 35 gemeenten jaarlijks €1.296.650,- aan eigen middelen bijgedragen. Het leeuwendeel daarvan (ruim 80%) komt van de G4, waarbij Amsterdam verreweg de meeste middelen inbrengt. De andere gemeenten volgen op grote afstand.

⁴ Dit hoeft overigens niet te betekenen dat deze middelen vanwege de koploperaanpak zijn ingezet. Het gaat deels om middelen die voorheen ook al voor LHBT-beleid werden ingezet. Dit geldt vooral voor de grote gemeenten die voor de koploperaanpak al zeer actief waren.



Wanneer we de inzet van eigen middelen en fte tegen elkaar afzetten, zien we dat 9 gemeenten (53%) geen eigen middelen én 0,1 fte (ongeveer 4 uur per week) of minder inzetten.

Tabel 3.3 Inzet eigen middelen vs. inzet fte

Inzet eigen middelen	≤ 0,1 fte	>0,1 fte	Totaal
Ja	47%	67%	57%
Nee	53%	33%	43%
Totaal	100% (n=17)	100% (n=18)	(100%) (n=35)

Er is overigens geen enkele gemeente 0 fte én geen eigen middelen inzet.

3.2 Opstellen van lokaal beleid

Bestaand of nieuw beleid

Koplopergemeenten uit 2008 zijn destijds als 'goed voorbeeld' geselecteerd en waren dus veelal al bezig met LHBT-beleid en/of -activiteiten. Gemeenten uit de tweede periode (2012) hadden bij aanvang veelal geen tot weinig ervaring op LHBT-gebied. Dit verschil is goed zichtbaar bij de vraag aan gemeenten of zij voor de start van de Koploperaanpak al LHBT-beleid hadden. De volgende tabel laat zien dat **de meeste koplopergemeenten van de 2012-groep (84%) voorafgaand aan de Koploperaanpak nog geen LHBT-beleid** hadden. Van de koplopergemeenten uit 2008 hadden relatief meer gemeenten voorheen al lokaal LHBT-beleid. Toch was dit ook in deze groep bij lang niet alle gemeenten het geval: meer dan de helft had voorheen geen specifiek LHBT-beleid.

Tabel 3.4 Had uw gemeente al LHBT-beleid voor de start van de Koploperaanpak?

	Koploper sinds 2008	Koploper sinds 2012	Totaal
Ja	44%	16%	29%
Nee	56%	84%	71%
Totaal	100% (n=16)	100% (n=19)	100% (n=35)

Tegelijkertijd moeten we voorzichtig zijn met de betekenis van deze percentages. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat de wisseling van ambtenaren vaak optreedt. Veel geïnterviewde ambtenaren hebben LHBT-beleid nog maar kort in hun pakket. Zij hebben doorgaans weinig zicht op het LHBT-beleid van hun voorganger(s). Zo is vrijwel geen van de ambtenaren van gemeenten die voorheen al LHBT-beleid hadden in staat het verschil tussen het oude en nieuwe beleid weer te geven. Een andere reden voor enige voorzichtigheid is de definitie van 'beleid' die wellicht verschillend wordt geïnterpreteerd (variërend van aandacht voor het onderwerp door het financieren van organisaties, een 'uitgangspuntendocument' tot een beleidsdocument).

Opstellen van lokale doelstellingen

Met de intentieverklaring hebben de 41 koplopergemeenten zich gecommitteerd inspanningen te leveren om de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van LHBT's te bevorderen. Gezamenlijke doelstellingen die vervolgens vertaald moesten



worden naar lokale doelstellingen en een lokale aanpak. De meeste gemeenten bepalen de lokale doelstellingen zelf en maken daarbij gebruik van advies van de samenwerkingspartners. Enkele gemeenten hebben hiervoor een onafhankelijke LHBT commissie of –ambassadeurs. Andere gemeenten leggen hun ideeën neer in werkgroepen of informatiebijeenkomsten. Weer andere gemeenten bepalen de speerpunten gezamenlijk. Dit kan zowel gezamenlijk met samenwerkingspartners als met koplopergemeenten onderling. Voorbeelden van dit laatste zijn terug te vinden in Limburg - waar drie gemeenten met het COC een plan van aanpak opstelden - en Zeeland waar gemeenten samenwerken. Ook zijn er 'oude' koplopergemeenten die 'nieuwe' gemeenten onder hun hoede nemen, zoals Leeuwarden en Sud-West-Friesland.

Slechts één gemeente bepaalde de lokale doelstellingen niet zelf. Deze gemeente sluit aan bij een (bestaand) plan van aanpak van een lokale samenwerkingsorganisatie.

Bovenstaande laat zien dat de wijze waarop lokale doelstellingen worden bepaald varieert. Daarnaast zien we dat er ook een inhoudelijke **diversiteit in doelstellingen** is. Sommige gemeenten nemen de gezamenlijke doelstellingen uit de intentieverklaringen over, maar de meeste gemeenten bepalen concrete speerpunten. Voorbeelden zijn de weerbaarheid van homoseksuele ouderen in welzijns- en zorginstellingen, voorlichting van jongeren in het onderwijs, bespreekbaar maken binnen de etnische en levensbeschouwelijke gemeenschappen en het betrekken van bedrijven, sportverenigingen, stichtingen et cetera. Wel is duidelijk dat veel koplopergemeenten nog 'zoekende' zijn in het bepalen van hun speerpunten, met name koplopers uit 2012 die daarvoor nog geen LHBT-beleid hadden. Zij steunen sterk op advies van andere gemeenten of samenwerkingsorganisaties en hebben vaak ofwel een groot aantal speerpunten zonder samenhang, ofwel een beperkte focus (bijvoorbeeld alleen 'onderwijs'). De gemeenten die voor de Koploperaanpak wél een LHBT-beleid hadden, hebben al een plan van aanpak en kunnen met de Koplopermiddelen de nog resterende 'witte vlekken' oppakken. Zij richten zich bijvoorbeeld op de organisaties in de samenwerking die versterkt moeten worden, zetten zich in op doelgroepen die nog niet bereikt zijn of geven meer aandacht aan regionale of internationale samenwerking. Dit betreft vooral de gemeenten uit 2008. Een enkele gemeente had in de eerste periode (2008-2011) al een samenhangend en gerichte lokale aanpak opgesteld, maar de meerderheid heeft de eerste periode gebruikt om tot een samenhangend aanpak te komen en is zich vanaf 2012 gaan focussen.

Besteding van middelen

De koplopergelden die door het rijk worden verstrekt, worden **vooral** ingezet voor het **subsidiëren van samenwerkingsorganisaties en het organiseren van activiteiten**. Een paar gemeenten hebben de middelen (deels) ingezet voor extra fte. Het betreft hier met name het aanstellen van een externe projectleider. Bij 'anders, nl.' zijn vaak specifieke projecten benoemd.



Tabel 3.5 Besteding koplopergelden (n=35, meerdere antwoorden mogelijk)

<i>Besteding aan:</i>	<i>% gemeenten</i>
Subsidiëren van samenwerkingspartners	83%
Organiseren van activiteiten	74%
Anders	29%
Extra fte	6%

De wijze waarop de middelen worden verdeeld, verschilt per Koplopergemeente. Zo zijn er gemeenten die alle middelen toekennen aan één of twee samenwerkingsorganisaties. Het betreft veelal een LHBT-organisatie, Antidiscriminatiebureau en/of GGD. De gemeenten hebben diverse redenen om alle middelen aan deze organisaties toe te kennen:

- De activiteiten die deze organisaties organiseren passen bij de speerpunten van het LHBT-beleid.
- De organisaties hebben een groter netwerk en betere ingangen tot andere organisaties dan de gemeente.
- De organisaties hebben meer kennis van het beleidsveld dan de gemeente.
- De organisaties hebben een professionaliseringslag nodig, zodat de samenwerkingsketen sterker wordt.

De meerderheid van de gemeenten verspreiden de middelen over meerdere organisaties en activiteiten. *Hoe* de middelen worden verdeeld verschilt. De meeste gemeenten verdelen de middelen op basis van ontwikkelde speerpunten, maar een enkeling voert een 'ad hoc' beleid om in te kunnen spelen op actualiteiten. Een combinatie is ook mogelijk waarbij naast investering in de speerpunten een 'potje' gereserveerd wordt voor nieuwe activiteiten of onverwachte aanvragen. Soms beheert de gemeente zelf een dergelijk potje, voor activiteiten waarvoor via de gemeente een aanvraag wordt gedaan. Ook is er verschil te zien in *wie* de middelen verdeelt. Zo hebben enkele gemeenten ervoor gekozen de besluitvorming buiten de gemeentelijke organisatie te leggen. Zij hebben een werkgroep opgesteld waarin samenwerkingspartners, in gezamenlijkheid, de projectaanvragen bekijken en de beschikbare middelen verdelen.

Good practice: Zorg dat er een 'potje' overblijft

In diverse gemeenten is de besteding van het gehele budget al in het begin vastgelegd (voor specifieke organisaties en voor specifieke projecten/aandachtspunten). Dat betekent dat het gedurende uitvoering op een later moment niet meer mogelijk is in te springen op nieuwe initiatieven, nieuwe mogelijkheden die zich aandienen, nieuwe partners die aan willen haken, of opvolging te geven aan nieuwe inzichten. Sommige gemeenten hebben om deze reden een apart potje achter gehouden, dat zij bovendien vaak zelf beheren.

3.3 Lokale samenwerking

Type samenwerkingspartners

Voor de uitvoering van de lokale aanpak werken gemeenten samen met lokale organisaties. **Vrijwel alle gemeenten werken samen met LHBT-organisaties en een Meldpunt Discriminatie of antidiscriminatiebureau.** De gemeenten die niet samenwerken met deze organisaties zijn vooral de kleine gemeenten waarbij deze organisaties niet in de gemeente vertegenwoordigd zijn. Daarnaast wordt veel



samengewerkt met onderwijs-, welzijns- en zorginstellingen. Met de GGD en met de politie werkt ruim de helft van de gemeenten samen. Andere samenwerkingspartners worden beduidend minder vaak genoemd. Bij 'anders, nl.' zijn meestal sportverenigingen genoemd en een enkele maal een ondernemersvereniging, horeca, een ondersteuningsorganisatie voor vrijwilligers en mantelzorgers, en een culturele organisatie.

Tabel 3.6 Type samenwerkingspartners (n=35, meerdere antwoorden mogelijk)

Type samenwerkingspartner	% gemeenten dat met partner samenwerkt
LHBT-organisaties	94%
Meldpunt discriminatie/ antidiscriminatiebureau, Art. 1	91%
Onderwijsinstellingen	77%
Welzijnsinstellingen	69%
Zorginstellingen	60%
GGD	54%
Politie	54%
Religieuze organisaties	34%
Centrum voor Jeugd en Gezin	29%
OM	26%
Veiligheidshuis	11%
Vrijwilligerscentrale	11%
Steunpunt Huiselijk Geweld	9%
Anders	29%

Wanneer we een uitsplitsing maken naar gemeenteomvang (niet zichtbaar in tabel), dan is duidelijk te zien dat grote gemeenten (100.000 inwoners of meer) over het algemeen met meer verschillende type partners samenwerken dan kleinere gemeenten (minder dan 100.000 inwoners). Zij werken in vergelijking met grotere gemeenten vooral minder samen met de GGD, de politie en met migrantenorganisaties. Ook in de groep gemeenten die in 2012 is gestart wordt met minder verschillende partners samenwerkt dan in de 2008-groep. In de 2012-groep wordt, naast LHBT-organisaties en antidiscriminatiebureaus, vooral veel samengewerkt met welzijnsorganisaties en het onderwijs.

Niet alleen aan gemeenten, maar ook aan de directe samenwerkingspartners van de gemeenten is gevraagd met wie zij samenwerken. Tabel 3.7 laat zien dat er veel wordt samengewerkt met het onderwijs. Ook welzijns- en zorginstellingen worden vaak genoemd. Dit komt overeen met de speerpunten die de gemeenten en/of samenwerkingsorganisaties bepaald hebben.

Als we de LHBT-organisaties apart bekijken (niet in tabel opgenomen), zien we dat zij veel vaker dan niet-LHBT-organisaties samenwerken met de GGD, politie, meldpunt discriminatie en zorginstellingen.



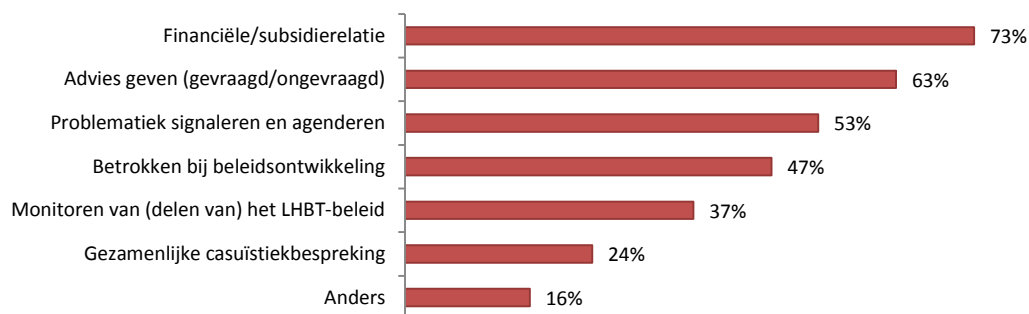
Tabel 3.7 Samenwerking tussen samenwerkingspartners (n=43, meerdere antwoorden mogelijk)

Type organisatie	% samenwerkingspartners van de gemeente dat met betreffende organisatie(s) samenwerkt
Onderwijs	77%
LHBT-organisaties	60%
Politie	53%
Meldpunt Discriminatie / Art. 1/ RADAR, etc.	51%
Zorginstellingen	49%
Welzijnsinstellingen	49%
GGD	47%
OM	35%
Vrijwilligersorganisatie	33%
Migrantenorganisatie	16%
Centrum voor Jeugd en Gezin	12%
Religieuze organisatie	7%
Steunpunt Huiselijk Geweld	5%
Veiligheidshuis	5%
Anders	14%

Aard van de samenwerking en samenwerkingsvormen

Aan de samenwerkingspartners is gevraagd wat de aard van hun samenwerkingsrelatie met de gemeente is. Ongeveer driekwart (73%) van de samenwerkingspartners heeft een financiële/subsidierelatie met de gemeente. Bijna twee derde geeft - gevraagd en/of ongevraagd - advies (63%) en ruim de helft signaleert en agendeert problematiek (53%). Minder dan de helft van de samenwerkingspartners zegt betrokken te zijn bij beleidsontwikkeling door de gemeente (47%).

Figuur 3.3 Aard samenwerking met de gemeente (meerdere antwoorden mogelijk)



Als we een onderscheid maken tussen LHBT-organisaties en niet-LHBT-organisaties, dan zien we bij beide groepen dezelfde volgorde, maar zien we ook verschillen. Ongeveer twee derde van de LHBT-organisaties geeft bijvoorbeeld aan betrokken te zijn bij beleidsontwikkeling, tegen nauwelijks een derde van de niet-LHBT-organisaties.



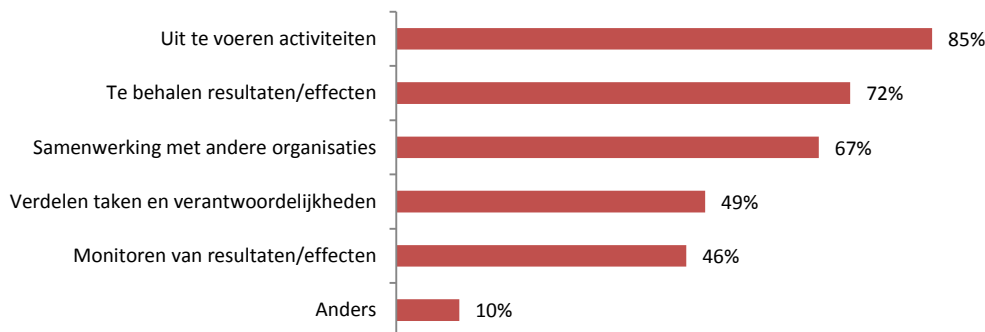
Deze verschillen zijn te verklaren vanuit de wijze waarop de samenwerking is vormgegeven en de positie die een organisatie hierin inneemt. We onderscheiden **globaal drie vormen van samenwerking**:

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.

De tweede vorm, waarbij een samenwerkingsorganisatie als 'spin in het web' fungeert, komt het meest voor. Omdat **LHBT-organisaties** deze rol vaak op zich nemen, zijn zij in vergelijking met andere organisaties **vaker betrokken bij beleidsontwikkeling**.

Wat voor afspraken hebben de samenwerkingspartners met de gemeente gemaakt? De meeste organisaties zeggen afspraken te hebben gemaakt over uit te voeren activiteiten (85%) en te behalen resultaten (72%). Afspraken over samenwerking met andere organisaties wordt door meer dan de helft (67%) genoemd. Over het verdelen van taken en verantwoordelijkheden wordt bij minder dan de helft (49%) van de organisaties afspraken gemaakt. Hetzelfde geldt voor monitoren van resultaten en effecten, dat door 46% van de organisaties is genoemd.

Figuur 3.4 Afspraken met de gemeente



Als we alleen naar LHBT-organisaties kijken, dan zien we dat 60% van hen afspraken maakt over verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Dit ligt, gezien hun rol in de samenwerking, voor de hand.

3.4 Bovenlokale samenwerking

In de intentieverklaring is vastgelegd dat de koplopergemeenten de kleinere, omliggende gemeenten informeren over de Koploperaanpak en de uitvoering van het lokale LHBT-beleid. Uit de interviews en gesprekken met koplopergemeenten blijkt een aantal 'oude' koplopergemeenten (2008) een aantal gemeenten in de regio te hebben overtuigd deel te nemen aan de tweede periode van de Koploperaanpak (2012). Daarnaast is slechts **sprake van een enkel initiatief**, zoals het aanbieden van workshops aan collega-ambtenaren bij de veranderende registratie van transgenders. Verder is weinig sprake van uitwisseling met regiogemeenten en samenwerking tussen



Koploper en niet-koplopergemeenten. Vijf gemeenten geven aan samenwerking met regiogemeenten tot stand te hebben gebracht. Andere gemeenten geven aan dat de ontvangen middelen en beschikbare capaciteit niet toereikend zijn om als regievoerder in de regio op te treden. Daarnaast merken ze dat omliggende gemeenten geen initiatief nemen om op het gebied van LHBT-beleid samen te werken. Het draagvlak voor aanpak van de LHBT-problematiek in deze regiogemeenten is vaak beperkt.

Samenwerking tussen koploper en niet-koploper gemeenten vindt op dit moment dus weinig plaats. De **focus ligt vooral op de eigen gemeente**. Wel vindt in enkele provincies (bijvoorbeeld Limburg, Zeeland en Groningen en Friesland) samenwerking tussen koplopergemeenten plaats. Niet alleen werken deze gemeenten op regionaal niveau samen, ook hun samenwerkingspartners zijn regionaal georganiseerd. Sowieso geldt dat veel samenwerkingspartners van gemeenten eerder een regionale dan een lokale scope hebben.

Internationale samenwerking

Nederland is internationaal koploper als het gaat om algemene acceptatie van homoseksualiteit. In de intentieverklaring is daarom opgenomen dat koplopergemeenten, indien mogelijk, 'ook internationaal aandacht vragen voor de rechten, emancipatie en veiligheid van homoseksuelen en transgenders'. Als voorbeeld worden de stedenverbanden en het Committee of the Regions van de EU en het Congres of local and regional authorities van de Raad van Europa genoemd.

Uit de interviews met de koplopergemeenten blijkt dat alleen enkele grote koplopergemeenten hebben ingezet op internationale samenwerking. Zo hebben beleidsmedewerkers van de G4 contact met buitenlandse ambassades, liepen er dit jaar Russische LHBT-sporters mee in de Nijmeegse Vierdaagse en kon ook Groningen in de tweede tranche budget vrijmaken om samenwerking met Rusland tot stand te brengen.



4 Resultaten van de Koploperaanpak

In hoofdstuk 3 lag de focus op de uitvoering van de Koploperaanpak. In hoofdstuk 4 belichten we de resultaten hiervan. In de eerste plaats richten we onze focus op de gemeenten: in hoeverre heeft de Koploperaanpak geresulteerd in een verhoogde aandacht voor en bewustzijn van de problematiek bij de gemeente (politiek en ambtelijk) en is het inzicht van de gemeenten in de LHBT-problematiek vergroot? Heeft de gemeente met de aanpak waar voor is gekozen de lokale mogelijkheden optimaal benut? Daarna richten we de aandacht op de samenwerking en wat hieruit is voort gekomen. Is de samenwerking verbreed en verbeterd? Zijn er nieuwe activiteiten uitgevoerd, is de onderlinge samenhang verbeterd en zijn nieuwe doelgroepen bereikt?

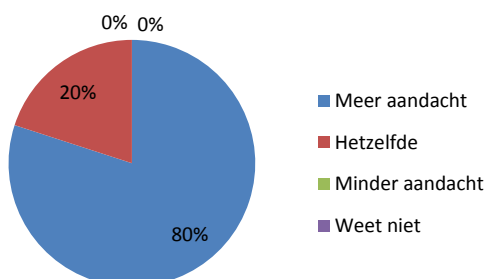
4.1 Verhoogde aandacht

In de interviews en gesprekken met de beleidsmedewerkers van de koplopergemeenten wordt duidelijk dat de LHBT-Koploperaanpak het onderwerp **beleidsmatig op de agenda** heeft gezet. In veel gemeenten die voorheen geen LHBT-beleid hadden, is dit nu wel ontwikkeld. Gemeenten die al een LHBT-beleid hadden, kregen de mogelijkheid de 'witte vlekken' aan te pakken en de samenwerkingsketen te versterken.

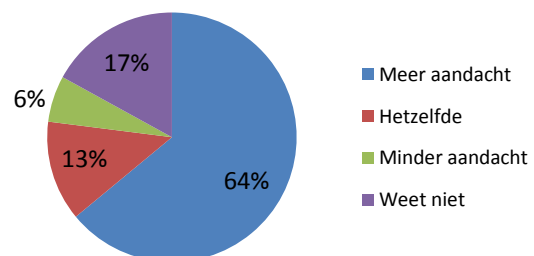
Ook is er sprake van een **toename aan politieke aandacht**. Een ruime meerderheid (80%) van de gemeenten (zie figuur) geeft aan dat de politieke aandacht sinds de start van de Koploperaanpak is toegenomen. Ook de samenwerkingspartners is de vraag gesteld of er een toename is aan politiek aandacht. Zij zijn minder positief: 64% is van mening dat de politieke aandacht is verbeterd. Binnen deze groep zijn LHBT-organisaties echter aanmerkelijk positiever. Van hen is 77% van mening dat er binnen de politiek meer aandacht is voor LHBT's: dit antwoord komt sterk overeen met dat van de gemeenten zelf. Anders dan bij de gemeenten, zegt 14% van de LHBT-organisaties dat er *minder* politieke aandacht is sinds de Koploperaanpak (zoals in de figuur is te zien, is dit 6% van de totale groep samenwerkingspartners).

Figuur 4.1 Politieke aandacht sinds start Koploperaanpak

Volgens gemeenten:



Volgens samenwerkingspartners:



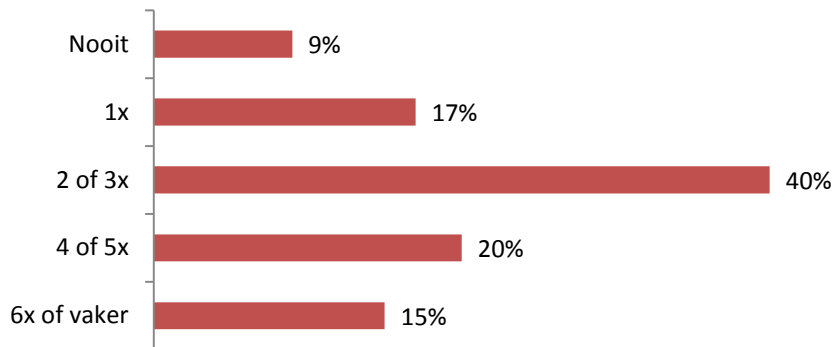
Toename aan politieke en beleidsmatige aandacht wordt veelal deels toegeschreven aan de Koploperaanpak. Ook andere zaken kunnen dit uiteraard beïnvloeden, zoals het vóórkomen van incidenten in de gemeenten. Sommige gemeenten geven aan dat het



afstappen van doelgroepenbeleid een potentieel gevaar vormt voor de politieke aandacht voor LHBT-beleid (zie ook paragraaf 6.3).

Een indicator voor politieke aandacht is het aantal keer dat het LHBT-beleid in de gemeenteraad besproken wordt (zie figuur 4.2). Bijna 10% van de gemeenten geeft aan dat het nooit is besproken en 17% zegt dat dit eenmaal is gebeurd (meestal vaststelling van het beleid). Bij de meeste gemeenten (40%) is er enige politieke aandacht voor LHBT (2 tot 3 maal besproken). Bij ruim een derde (35%) van de gemeenten staat LHBT met enige regelmaat (4x of vaker) op de politieke agenda.

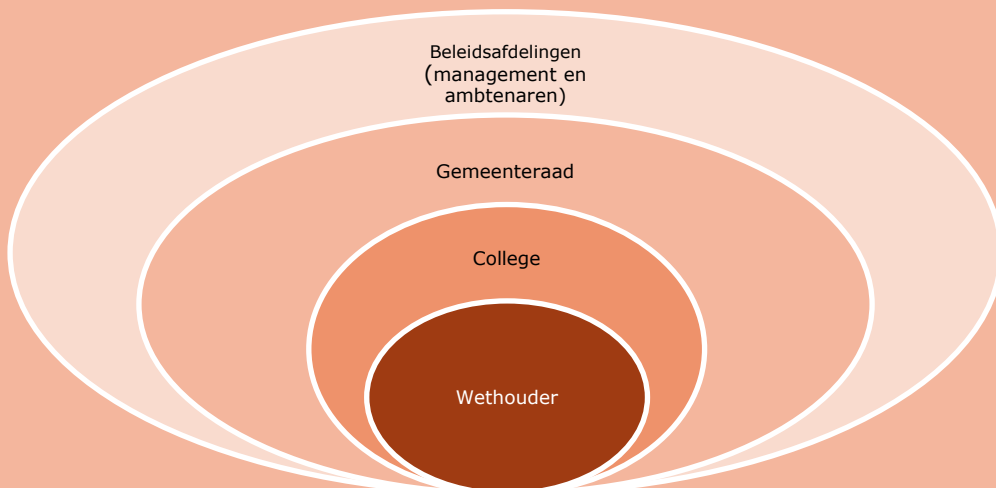
Figuur 4.2 Aantal keer dat LHBT in de gemeenteraad is besproken



Good practice: een interne regierol binnen de gemeente

Beleidsmedewerkers LHBT hebben niet alleen een regierol naar buiten (richting samenwerkingspartners), maar ook intern, binnen de gemeente. Idealiter worden alle niveaus binnen de gemeenten 'gevoed' en bij LHBT-beleid betrokken:

- De wethouder (moet worden geïnformeerd, ook over de situatie van LHBT's)
- Het gehele College. Hoewel één wethouder verantwoordelijkheid draagt voor LHBT-beleid, is het belangrijk alle wethouders te betrekken, zeker wanneer de verantwoordelijk wethouder weinig belang hecht aan LHBT-beleid. Potentieel nadeel van het betrekken van het gehele College is wel dat uiteindelijk geen enkele wethouder zich meer echt verantwoordelijk voelt.
- De Raad (goede sturing en informatievoorziening is nodig, o.a. om 'kakofonie' en irreële verwachtingen te voorkomen, evenals een te eenzijdige focus van de raad)
- De beleidsafdelingen. Idealiter is LHBT een geïntegreerd onderdeel in alle beleidsvelden ('uitsmeren' LHBT-beleid). Overigens is het belangrijk om de managementlaag niet te vergeten: ook zij moeten erachter staan.



4.2 Inzicht in problematiek vergroot

Door een lokaal LHBT-beleid op te stellen en activiteiten uit te voeren, is er bij gemeenten en maatschappelijke organisaties (zoals scholen, zorginstellingen, welzijnsorganisaties, politie, e.d.) een **bewustwordingsproces in gang gezet**. Waar deze organisaties zich voorheen niet bewust waren dat er sprake is van een LHBT-problematiek, zijn velen daar nu veel beter van doordrongen. Dit betekent ook dat steeds beter de witte vlekken in zicht komen: doelgroepen die nog onvoldoende worden bereikt en samenwerkingspartijen die nog onvoldoende bij de aanpak worden betrokken.

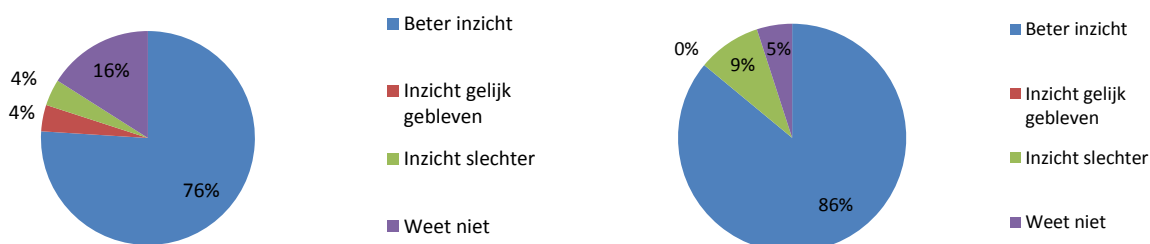
Tegelijkertijd zijn er ook nog gemeenten die menen dat er in hun gemeente geen LHBT-problematiek is (bijvoorbeeld omdat er geen meldingen komen, omdat er geen incidenten zijn, omdat er geen lokale COC-afdeling is, of omdat uit een monitor blijkt dat de sociale acceptatie hoger dan gemiddeld is).

Driekwart (76%) van de samenwerkingspartners merkt op dat het **inzicht van de gemeente in de lokale LHBT-problematiek** sinds de start van de Koploperaanpak **is verbeterd**. Van de LHBT-organisaties vindt zelfs 86% dit.

Figuur 4.3 Heeft de gemeente sinds de Koploperaanpak beter inzicht in de lokale LHBT-problematiek gekregen?

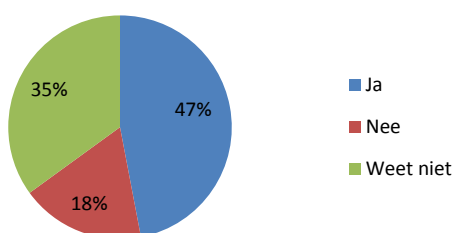
Volgens alle samenwerkingspartners:

Volgens LHBT-organisaties:



Is dit inzicht hiermee dan ook *goed* te noemen? De samenwerkingspartners zijn hierover iets minder positief: Minder dan de helft (47%) beantwoordt deze vraag met 'ja'. De LHBT-organisaties zijn hierover niet positiever dan niet-LHBT-organisaties. De meerderheid van de organisaties die 'nee' hebben geantwoord, zijn LHBT-organisaties. De omvangrijke groep (35%) die hier geen beeld van heeft, bestaat grotendeels uit niet-LHBT-organisaties, waarschijnlijk vooral organisaties die wat verder van de gemeente af staan.

Figuur 4.4 Is het inzicht van de gemeente in de lokale LHBT-problematiek op dit moment goed? (mening alle samenwerkingspartners)



Met andere woorden: hoewel het inzicht bij de gemeente is verbeterd, is er nog **duidelijk ruimte voor verbetering**.



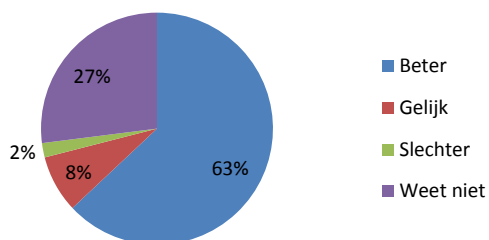
4.3 Lokale mogelijkheden beter benut

Een belangrijk element in de Koploperaanpak is het optimaal benutten van lokale mogelijkheden voor een goede, op maat gesneden, aanpak. Heeft de gemeente met de Koploperaanpak de lokale mogelijkheden ook inderdaad beter benut dan voor de Koploperaanpak?

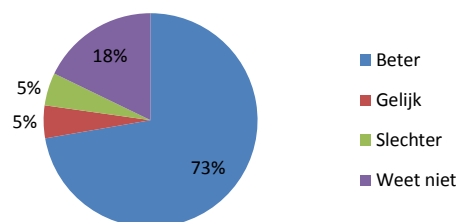
Bijna twee derde van de samenwerkingsorganisaties (63%) vindt dat de gemeente nu **beter inspeelt op de lokale mogelijkheden** om de LHBT-problematiek aan te pakken. Van de LHBT-organisaties is dit zelfs bijna twee derde (73%). Ook hier zijn het vooral de niet-LHBT-organisaties die hier geen beeld van hebben en 'weet niet' antwoorden (hoewel dit ook geldt voor een viertal LHBT-organisaties).

Figuur 4.5 Worden lokale mogelijkheden beter benut dan voor de Koploperaanpak?

Volgens alle samenwerkingspartners:



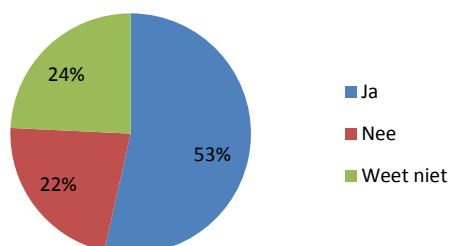
Volgens LHBT-organisaties:



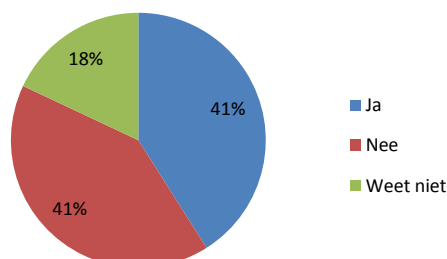
Vinden de organisaties dat de gemeenten op dit moment voldoende inspeelt op de lokale mogelijkheden om de LHBT-problematiek aan te pakken? Hierover zijn de organisaties minder positief. Ruim de helft (53%) beantwoordt deze vraag met 'ja'. Van de LHBT-organisaties is dit maar 41%. Het zijn ook voornamelijk LHBT-organisaties die vinden dat de gemeente nog onvoldoende op de mogelijkheden inspeelt. Ook hier zijn het vooral niet-LHBT-organisaties die 'weet niet' antwoorden.

Figuur 4.6 Speelt de gemeente op dit moment voldoende in op lokale mogelijkheden?

Volgens alle samenwerkingspartners:



Volgens LHBT-organisaties:



Zowel samenwerkingspartners als een aantal gemeenten zijn van mening dat de **gemeente zelf veel meer kan doen in het uitdragen van het LHBT-beleid**. Enerzijds door het beleid en de visie van de gemeente beter uit te dragen (zichtbaar te maken), anderzijds door zelf als LHBT-vriendelijke werkgever het goede voorbeeld te geven.

Good practice: Draag visie als gemeente zichtbaar uit

De betrokkenheid van de gemeente hangt vaak op een wethouder en een ambtenaar. Daarnaast wordt soms eenmaal per jaar de regenboogvlag gehesen. Gemeenten zouden hun visie breder zichtbaar kunnen maken, bijvoorbeeld door informatie voor/over LHBT-beleid op de website te zetten, in de foto's op de site en in brochures ook homostellen op te nemen. Daarnaast kunnen gemeenten het goede voorbeeld geven door zich duidelijker te profileren als LHBT-vriendelijke werkgever. Wellicht is het mogelijk, in navolging van de Roze Loper, een keurmerk voor LHBT-vriendelijke gemeenten te ontwikkelen.

4.4 Bredere en versterkte lokale samenwerking

Bij de meeste gemeenten (86%) is sinds de start van de Koploperaanpak, naar eigen zeggen, sprake van een **uitbreiding van het aantal** samenwerkingspartners op LHBT-gebied. Bij 14% van de gemeenten is geen sprake van vooruitgang op dit gebied (en bij één gemeente zelfs achteruitgang). Volgens de gemeenten waar de samenwerking is uitgebreid, heeft de Koploperaanpak hieraan (deels) een impuls heeft gegeven.

Verschillen tussen de koplopers sinds 2008 en sinds 2012 zijn klein. Wel is er verschil in de totale omvang van het netwerk. Grote gemeenten werken over het algemeen met meer verschillende type partners samen dan kleinere gemeenten. Dit komt overeen met de constatering dat kleinere gemeenten in hun lokale LHBT-beleid vaak één sterke focus hebben (jeugd, ouderen of veiligheid). Logisch gevolg hiervan is dat zij met minder organisaties samenwerken.

Tabel 4.1 Is het aantal samenwerkingspartners groter of kleiner geworden, of is dit gelijk gebleven

<i>Aantal samenwerkingspartners is</i>	<i>% gemeenten</i>
groter geworden	86%
gelijk gebleven	11%
kleiner geworden	3%
Totaal	100%
	(n=35)

Ook de samenwerkingspartners geven aan dat het aantal organisaties waarmee wordt samengewerkt, verbreed is. Dit komt volgens hen niet alleen door het bepalen van lokale speerpunten en daaraan gekoppelde samenwerkingspartners, maar ook door de lokale aandacht voor LHBT. Zij noemen dit een **vliegwieleffect**: de aandacht genereert interesse bij nieuwe potentiële samenwerkingspartners. Gemeenten erkennen het vliegwieleffect ook. "Doordat we de regenboogvlag hijsen zien ook organisaties die de stap naar de gemeenten nooit durfden te zetten dat hun gemeente open staat voor het steunen van activiteiten t.b.v. LHBT's." Wel zijn er enkele samenwerkingspartners (18%) die vinden dat er nog partners ontbreken in de gemeentelijke samenwerking. Vooral niet-LHBT-organisaties zijn van mening dat er



nog organisaties ontbreken. Met name migrantenorganisaties worden genoemd. Een aantal keer worden Centra voor Jeugd en Gezin, Veiligheidshuizen, welzijnsorganisaties en religieuze organisaties genoemd.

Wat is nu eigenlijk beter: een brede focus met veel, of een enge focus met slechts enkele samenwerkingspartners? Een aantal gemeenten geeft aan dat er aan een te sterke focus het gevaar kleeft van te enge benadering van de LHBT-aanpak. Gemeente en partners zijn zich dan mogelijk onvoldoende bewust van de noodzaak LHBT-problematiek ook op andere terreinen aan de orde te stellen. Ook is er minder kans dat de activiteiten dan een vliegwielerwerking gaan hebben en ook andere partijen aanhaken. Een te brede aanpak echter kan verlies aan focus betekenen, waardoor de aanpak niet meer wordt dat een optelsom van losse activiteiten. Activiteiten die bovendien n t niet voldoende aandacht krijgen om ook echt een verschil te kunnen maken.

Good practice: Balans tussen focus en brede aanpak

Volgens gemeenten is het belangrijk een goede balans te vinden tussen een brede aanpak (veel partners, veel domeinen, verschillende doelgroepen) en een helder beleid met een goede focus. Sommige gemeenten starten met een brede aanpak en pakken vooral kansen die zich voordoen (plukken laaghangend fruit) en stellen daarna binnen de brede aanpak elk jaar een specifieke doelgroep centraal. Na dat jaar lopen de activiteiten voor deze doelgroep door, en wordt een nieuwe focus vastgesteld.

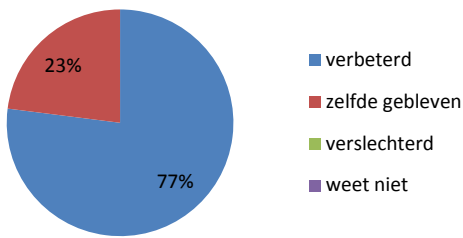
Uiteraard is niet alleen kwantiteit (aantal samenwerkingspartners) van belang. Minstens zo belangrijk is de kwaliteit van de samenwerking: is de samenwerking verbeterd sinds de Koploperaanpak, en hoe tevreden is men over de samenwerking?

Onderstaande figuur laat zien dat **de kwaliteit van de samenwerking** in veel gemeenten is verbeterd, maar dat gemeenten hier doorgaans iets positiever over zijn dan de samenwerkingspartners. Ook valt op dat nog een relatief groot aantal partijen (zowel gemeenten als samenwerkingspartners) opmerkt dat de samenwerking niet is veranderd. Dit geldt voor bijna een kwart (23%) van de gemeenten en bijna een derde (31%) van de samenwerkingspartners. Overigens kan 18% van de samenwerkingspartners geen antwoord geven op deze vragen. De meesten van hen zijn geen LHBT-organisaties, en staan waarschijnlijk wat verder af van de gemeenten dan de LHBT-organisaties. Mogelijk kleurt dit ook de antwoorden van de samenwerkingspartners, want als we alleen naar de LHBT-organisaties kijken, blijkt bijna 60% van mening te zijn dat de samenwerking met de gemeente *wel* is verbeterd.

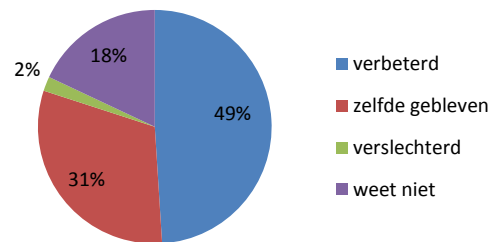


Figuur 4.7 Is de samenwerking sinds de start van de Koploperaanpak verbeterd?

Volgens gemeenten:



Volgens samenwerkingspartners:

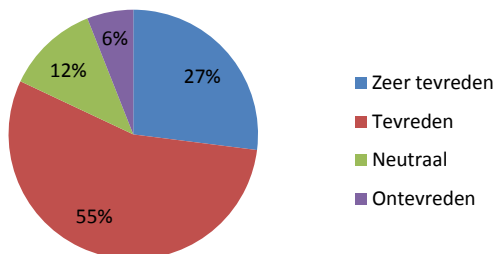


In figuur 4.8 is te zien dat de meerderheid (82%) van de samenwerkingspartners (zeer) tevreden is over de samenwerking met de gemeente. De ontevredenen (6%) zijn allen te vinden onder LHBT-organisaties: de een vindt dat de gemeente te weinig regie voert en visie ontbeert, de ander beklaagt zich over de wisselende ambtenaren en het gebrek aan prioriteit bij de ambtenaar, terwijl de ander zich juist weer beklaagt over het gebrek aan belangstelling voor LHBT-problematiek bij de wethouder.

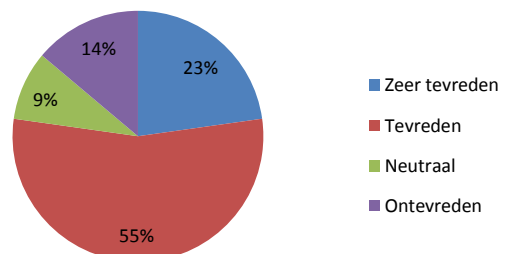
De tevredenheid met de samenwerking heeft deels te maken met het verkrijgen van middelen en daardoor meer mogelijkheden om de organisatie te laten groeien en meer projecten uit te voeren. Niet onbelangrijk hierbij is de **waardering en erkenning**. De organisaties zijn zichtbaarder geworden: niet alleen voor de gemeente, maar ook voor talloze andere maatschappelijke organisaties. Veel meer dan voorheen zijn zij een serieuze gesprekspartner geworden. Daarnaast wijzen zij op de **kortere lijnen** met de gemeente, en **verandering van aard van de contacten** (het gaat niet alleen meer over geld, maar ook over inhoud). En niet alleen het aantal samenwerkingspartners is toegenomen, er is sprake van een **beter onderlinge afstemming**. Hoe meer samenwerkingspartners betrokken raken, des te groter de kans op een vliegwieleffect/olievlekwerking: nieuwe potentiële samenwerkingspartners melden zich spontaan aan, ontwikkelen nieuwe projecten voor nieuwe doelgroepen. In diverse gemeenten zijn dergelijke processen gaande.

Figuur 4.8 Bent u tevreden met de samenwerking met de gemeente?

Volgens alle samenwerkingspartners:



Volgens LHBT-organisaties:



Veel van de gemeenten die in 2008 zijn gestart met de Koploperaanpak en een aantal grote gemeenten die gestart zijn in 2012, hebben tevens de **samenwerking versterkt** vanuit een overkoepelende visie op welke organisaties in onderlinge



afstemming nodig zijn voor een optimale aanpak van LHBT-problematiek. Zij richten zich op ondersteuning van die organisaties die (nog) geen reguliere middelen ontvangen en een professionaliseringsslag nodig hebben. Sommigen richten zich op de oprichting van een werkgroep of platform die grotendeels zelfstandig opereert. Bij de meeste gemeenten die in 2012 zijn begonnen – met name de kleinere gemeenten en de gemeenten die vooraf nog geen LHBT-beleid hadden – is er nog geen tot weinig sprake van een dergelijke overkoepelende visie op samenwerking. Een sterke focus in speerpunten en samenwerkingspartners of het ontbreken van belangrijke partners in de gemeente zijn hiervoor belangrijke redenen. De belangrijkste reden echter is dat het voor deze gemeenten niet mogelijk bleek om binnen twee jaar op hetzelfde niveau als de 'oude' Koplopers te komen.

Good practice: Zet in op het versterken van een samenhangende 'keten'

LHBT-problematiek is te vinden in tal van beleidsterreinen. Daarom is het van belang om de LHBT-problematiek breed op te pakken. Wel moet dit dan gebeuren op basis van een goed inzicht en overzicht, en een visie: breng in kaart welke organisaties al actief zijn en wat zij doen, en welke organisaties en type activiteiten nog ontbreken. Of welke organisaties versterking kunnen gebruiken. Ook de samenwerkingsorganisaties zijn van belang voor het borgen van LHBT-beleid en -activiteiten.

Tegelijkertijd moet ook een **kanttekening** worden geplaatst bij de samenwerking. In het vorige hoofdstuk is kort toegelicht dat gemeenten voor verschillende samenwerkingsvormen hebben gekozen:

- een vorm waarin de gemeente de regie heeft en zelf contact met alle partners onderhoudt
- een vorm waarin de aanpak is uitbesteed en de gemeente op afstand staat
- een soort tussenvorm tussen beide (een werkgroep of platform met gemeente en samenwerkingsorganisaties).

De tweede vorm (gemeente op afstand) komt het meeste voor. Dit is tegelijkertijd de vorm waar de meeste vraagtekens bij gezet kunnen worden. De betrokkenheid van de gemeente is niet heel groot, waarmee ook de politieke aandacht kan afkalven en er minder mogelijkheid is LHBT integraal onderdeel in verschillende beleidsterreinen te maken (zie ook hoofdstuk 6). Ook kan het uitbesteden van de aanpak een gebrek aan regievoering betekenen, waardoor er te weinig samenhang en focus in de activiteiten komt en een visie ontbreekt. Ten slotte kan het uitbesteden aan een organisatie die louter uit vrijwilligers bestaat, een wankel basis vormen voor continuering van een LHBT-aanpak, ook in de toekomst.

4.5 Uitvoeren van activiteiten

Al deze samenwerking is natuurlijk niet voor niets. Er zijn in de diverse gemeenten binnen de Koploperaanpak **veel projecten** opgezet en uitgevoerd. Zoals voorlichting op scholen (via lespakketten, theater), publicitaire acties en campagnes zijn uitgevoerd, evenementen zijn georganiseerd (zoals de Roze Zaterdag), keurmerken zijn uitgedeeld (Roze Loper), convenanten zijn opgesteld en ondertekend (bijvoorbeeld met sportverenigingen en scholen), etc.

Met deze projecten zijn ook **nieuwe doelgroepen** bereikt. LHBT's (m.n. ouderen), mensen in de omgeving van LHBT's (jongeren, scholieren, sporters), maar ook professionals die in hun werk met LHBT's te maken krijgen en zich hier nog onvoldoende van bewust zijn (zorgverleners, politie, etc.). Sommige gemeenten



richten zich op doelgroepen die voorheen nog onvoldoende werden bereikt, zoals etnische en religieuze LHBT's en hun omgeving, en diverse professionals.

Samenwerkingspartners wijzen niet alleen op het sterk toegenomen aantal activiteiten en projecten, maar ook op een **betere samenhang** hiertussen, en op een **verbetering van de kwaliteit** en inhoud van de projecten en de ontwikkeling van nieuwe, innovatieve projecten. Ook hier wordt het **vliegwieleffect** genoemd: projecten die leiden tot andere projecten of uitgevoerd worden op grotere schaal. Bijvoorbeeld een lespakket dat binnen de LHBT-Koploper aanpak is (door)ontwikkeld en nu, door toekenning van provinciale middelen, op meerdere scholen in de provincie – ook bij niet-koplopergemeenten – ingezet kan worden. Zo zegt een gemeente: *“De middelen zijn niet erg hoog binnen de Koploperaanpak, maar wat je er in stopt krijg je driedubbel weer terug.”*

Tegelijkertijd constateren we dat het wiel soms onnodig opnieuw wordt uitgevonden, zowel op gemeentelijk niveau als bij de samenwerkingspartners. Zo worden lokaal soms succesvolle projecten ontwikkeld die ook in andere gemeenten zouden kunnen werken, maar door de lokale insteek van de aanpak niet verder worden gebracht.



5 Effecten van de Koploperaanpak

In het vorige hoofdstuk stonden de resultaten van de Koploperaanpak centraal: wat heeft de Koploperaanpak concreet opgeleverd in termen van aandacht en bewustwording, samenwerking, activiteiten etc. Uiteindelijk dienen deze resultaten te leiden tot een breder maatschappelijk effect: het vergroten van de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van homoseksuelen en transgenders.

5.1 Monitoring door gemeenten

Metten van effecten is geen sinecure. Op landelijk niveau worden onveiligheidsgevoelens onder LHBT's en de mate van sociale acceptatie van LHBT's onder de bevolking met regelmaat gemonitord. Maar hoe zit dit op lokaal niveau? In de intentieverklaring is opgenomen dat de koplopergemeenten zich zullen "inspannen om de (on)veiligheidsgevoelens onder LHBT en sociale acceptatie onder de lokale bevolking te monitoren." Daarnaast is opgenomen dat gemeenten zich zullen inspannen om in de lokale GGD-monitor de door de landelijke GGD beschikbaar gestelde standaard en facultatieve vragen op te nemen over homoseksualiteit.

De meeste gemeenten geven inderdaad aan onveiligheidsgevoelens onder LHBT's en sociale acceptatie van LHBT's te monitoren: 86% zegt dit te doen. Van hen zegt 73% dat de Koploperaanpak hieraan geheel of gedeeltelijk een impuls heeft gegeven.

Navraag bij de gemeenten leert echter dat het **monitoren in de praktijk lastig** is en dat de beschikbare informatie vaak gefragmenteerd en onbetrouwbaar is. Enerzijds komt dit doordat de groep LHBT's – zeker in kleinere gemeenten – te klein is voor betrouwbare uitspraken. Daarnaast speelt ook het ontbreken van de juiste vragen in monitoren een belangrijke rol. Vragen naar onveiligheidsgevoelens heeft immers alleen zin als ook gevraagd wordt naar de seksuele geaardheid; pas dan kan immers worden nagegaan in hoeverre de onveiligheidsgevoelens *onder LHBT's* veranderen. In veel gemeenten wordt dit niet gedaan.

Het meten van sociale acceptatie is wel goed mogelijk, ook in kleinere gemeenten, mits vragen in monitoren worden opgenomen over acceptatie van LHBT's.

De meeste gemeenten hebben de standaard- en facultatieve vragen wel (deels of geheel) overgenomen in de lokale GGD-monitor (zie tabel). Ruim driekwart van de gemeenten heeft een aantal of alle vragen opgenomen.



Tabel 5.1 Neemt gemeente beschikbaar gestelde vragen in de lokale GGD-monitor op?

Neemt u de vragen in GGD-monitor op?	% gemeenten
Ja	47%
Gedeeltelijk	30%
Nee	23%
Totaal	100%
	(n=30)*

* De vraag is alleen gesteld aan de gemeenten die hadden aangegeven onveiligheidsgevoelens/sociale acceptatie te monitoren

Met name voor de Koplopergemeenten die in 2012 zijn begonnen betreffen de monitoren veelal nog 0-metingen. Het is daarom vaak te vroeg om te spreken over gemeten effecten.

Good practice: Maak gebruik van een combinatie aan monitoring

In grotere gemeenten vinden vaak verschillende monitors plaats. Meldingen van discriminatie en onveiligheidsgevoelens worden bij Het Meldpunt Discriminatie en de politie toegespitst op LHBT-meldingen en in de lokale-GGD monitor, stadsmonitor en/of wijkmonitor zijn LHBT vragen toegevoegd. De combinatie van monitoring geeft beter inzicht in de resultaten. Daarnaast worden extra monitors of onderzoeken uitgevoerd. Zo heeft gemeente Amsterdam door de UvA onderzoek laten uitvoeren naar de kenmerken en motieven van plegers van geweldincidenten tegen homoseksuelen⁵ en heeft gemeente Nijmegen een lange geschiedenis met het uitzetten van de zogenaamde E-movo monitor. De E-movo is een GGD-monitor die de gezondheid, welzijn en levensstijl van jongeren in klas 2 en 4 van het voortgezet onderwijs in kaart brengt. De resultaten van het E-movo onderzoek laten zien dat er in Regio Nijmegen vooruitgang is geboekt op tolerantie ten aanzien van LHBT's in het voortgezet onderwijs.⁶

5.2 Effecten

Zonder adequate monitoringgegevens is het niet mogelijk om inzicht te krijgen in de impact van de Koploperaanpak. Ook het uit handen geven van de regie, waar veel gemeenten voor hebben gekozen door de aanpak uit te besteden aan één of enkele organisaties, heeft gevolgen voor het zicht op de directe resultaten, en daarmee op het zicht op de mogelijke effecten van de aanpak.

Dit neemt niet weg dat het mogelijk is naar de resultaten van de Koploperaanpak te kijken op het niveau van directe effecten. Er zijn veel activiteiten verricht, waarbij er meer samenhang en een verbetering van de kwaliteit is. De LHBT-problematiek staat beleidsmatig op de agenda, er is een toename aan politieke aandacht en er is een zekere bewustwording in gang gezet. Het inzicht in de problematiek is vergroot en de gemeenten spelen meer in op lokale mogelijkheden. Er mag verondersteld worden dat deze resultaten bijdragen aan de uiteindelijke doelstellingen van het programma: verminderen van onveiligheidsgevoelens onder LHBT's en vergroten van de sociale acceptatie.

⁵ Buijs, L, G. Hekma, J. W. Duyvendak (2009), *Als ze maar van me afblijven. Een onderzoek naar antihomoseksueel geweld in Amsterdam.*

⁶ GGD Regio Nijmegen, *E-movo 2007/2008: gezondheid, welzijn en leefwijze van jongeren in de regio Nijmegen.*



Uiteraard zijn er verschillen in resultaten, en dus in te verwachten effecten, per gemeente. In het algemeen kan worden gesteld dat de **gemeenten die in 2008 zijn begonnen, verder zijn dan de gemeenten die in 2012 zijn gestart**. Dat komt niet alleen doordat zij langer bezig zijn, maar ook omdat velen uit deze groep al voor de Koploperaanpak LHBT-beleid hadden. Doorgaans zijn dit ook de grotere gemeenten en hebben zij meer fte en eigen middelen ter beschikking.

Ondanks deze verschillen, zien alle gemeenten en samenwerkingspartners dat de **Koploperaanpak een belangrijke, zo niet essentiële, bijdrage** heeft gehad aan de behaalde resultaten.



6 Borging: continuïteit in beleid

De Koploperaanpak is bedoeld als impuls. Eind 2014 loopt het programma ten einde. Het opgestelde beleid en de in gang gezette aanpak in de koplopergemeenten zouden hierna, zonder verdere steun vanuit de Rijksoverheid, op eigen kracht verder moeten gaan. Zal dit ook gebeuren?

6.1 Borging: huidige stand van zaken

Financiering

Het zijn met name de **grote gemeenten** die substantieel fte vrijmaken voor LHBT-beleid, en er ook eigen middelen aan besteden. Voor hen zal het stopzetten van het koploperprogramma financieel geen grote negatieve impact hebben. Wel geven sommigen aan dat de **samenhang en continuïteit** enigszins **zal verminderen**. Eigen middelen zijn doorgaans geen structurele middelen en moeten jaarlijks opnieuw worden vrijgemaakt. De beschikbaarheid van middelen over een langere periode biedt de mogelijkheid voor een langere termijn visie en -samenwerking. Diverse gemeenten geven aan het programma voort te zullen zetten, al geeft een aantal aan dat het wel op een iets lager pitje komt te staan. **Voor kleinere gemeenten** blijkt de **financiële impuls essentieel** te zijn. Veel kleinere gemeenten geven dan ook aan dat de lokale aanpak zal stoppen of in heel beperkte mate voortgezet zal worden als de koplopergelden vanuit het Rijk worden stopgezet.

Verschillen zijn echter niet alleen te vinden tussen grote en kleine gemeenten. Het is ook duidelijk dat gemeenten die al vanaf 2008 koplopergemeente zijn, meer mogelijkheden hebben gehad om een goede basis neer te leggen. Gemeenten die in 2012 zijn aangehaakt, hebben een groot deel van de tijd nodig gehad om lokaal beleid en een lokale aanpak te ontwikkelen, samenwerking tot stand te brengen, en een begin te maken met de uitvoering van projecten. Het koploperprogramma heeft het hen – naar eigen zeggen – mogelijk gemaakt “een zoektocht te ondernemen”. Een proces dat pas recentelijk echt goed op gang begint te komen.

Voor een groot deel overlappen beide verschillen elkaar uiteraard: in de groep uit 2008 zitten relatief veel grote gemeenten. Dit zijn gemeenten die bovendien in een aantal gevallen al voor de Koploperaanpak actief waren met LHBT-beleid.

Bestuurlijke rugdekking

Veel gemeenten benadrukken het **belang van een intentieverklaring**: deze zorgt voor bestuurlijke commitment, die essentieel is voor het vrijmaken van ambtelijke capaciteit en middelen, en voor beleidsvorming.

Beleidsmatige borging

Opvallend is overigens dat **weinig gemeenten aandacht** hebben **voor borging van beleid en aanpak**, ook bij de grote gemeenten en ook bij de groep uit 2008. Een aantal gemeenten is wel van de noodzaak hiertoe doordrongen, maar concrete stappen hiertoe zijn in de meeste gemeenten tot nog toe uitgebleven.

6.2 Politieke aandacht

De politieke aandacht voor het LHBT-beleid is duidelijk toegenomen. De intentieverklaring met de betrokken wethouders is hierin van belang. In veel



gemeenten blijkt de portefeuillehouder ook een aanjagende rol op zich te hebben genomen. Niettemin blijkt het van belang te zijn de aandacht voor het thema levend te houden. Daar speelt met name de raad een centrale rol in. Zeker in gemeenten waar lokale LHBT-organisaties erin slagen de raadsleden te betrekken bij de problematiek staat het politiek op de agenda. Instrumenten die lokale organisaties daarvoor inzetten zijn bijvoorbeeld roze verkiezingsdebatten en regelmatige bijeenkomsten met raadsleden van betrokken partijen. Overigens zijn er ook gemeenten waar lokale LHBT-partijen op regelmatige basis de wethouder spreken.

Het **verkrijgen en vasthouden van politieke aandacht** blijkt uiteindelijk vooral een **combinatie van "push" en "pull" factoren**. Landelijke aandacht voor het thema zorgt ervoor dat het gemakkelijker lokaal politieke aandacht krijgt. Vervolgens is het vooral zaak voor lokale en regionale LHBT-organisaties de aandacht vast te houden. Zoals een respondent opmerkte: *"Het beste werkt een sandwichformule, waarbij het ministerie en landelijke organisaties van bovenaf en het veld van onderop voortdurend aandacht voor de problematiek vragen."*

6.3 Beleidsmatige borging in de toekomst

Het borgen van LHBT-beleid binnen gemeenten kan niet los worden gezien van een aantal belangrijke ontwikkelingen die op dit moment volop gaande zijn. Ontwikkelingen die potentieel gevaren opleveren voor continuering van de aandacht voor LHBT-beleid, maar wellicht tegelijkertijd ook kansen bieden. We lichten er vier belangrijke ontwikkelingen uit, die overigens niet los van elkaar te zien zijn.

Decentralisaties van Rijksoverheid naar gemeenten

Op dit moment zijn gemeenten volop bezig met de uitvoering van drie decentralisaties: de Wmo, de Participatiewet en Jeugdzorg. Daar zal later ook Passend Onderwijs nog bijkomen. Het gaat om omvangrijke operaties, waar gemeenten op dit moment de handen aan vol hebben. Deelbeleid, als LHBT, kan hierin gemakkelijk naar de achtergrond verschuiven.

Tegelijkertijd bieden de **decentralisaties ook volop kansen**. Hierin staan namelijk een paar belangrijke gedachten centraal: participatie (iedereen moet kunnen participeren in de samenleving) en integratie/samenwerking (verschillend beleid wordt beter op elkaar afgestemd). LHBT-beleid sluit naadloos aan bij de participatie- en integratiegedachte en zou om deze reden logischerwijze een plaats kunnen krijgen in bijvoorbeeld het Wmo-beleid. Idealiter zou LHBT-beleid geïntegreerd zijn in allerlei relevante beleidsterreinen.

Van doelgroepenbeleid naar generiek beleid

De beweging van doelgroepenbeleid naar generiek beleid is in principe ingegeven vanuit de gedachte dat doelgroepenbeleid vaak onnodig stigmatiserend werkt en beter vanuit generiek beleid kan worden vormgegeven. In praktijk echter overheerst nu vaak de gedachte dat doelgroepenbeleid niet meer nodig is, omdat er geen problemen meer zijn ("we zijn klaar"). Deze gedachte vormt een gevaar voor LHBT's en andere doelgroepen die wel specifieke aandacht nodig hebben. Deze specifieke aandacht kan uitstekend worden vorm gegeven vanuit het generieke beleid, mits LHBT's binnen dit beleid als een **aandachtsgroep** worden gezien.



Wijkgericht werken

Gemeenten stappen weliswaar af van doelgroepenbeleid, maar daar komt veelal het wijkgericht werken voor in de plaats. Wijken worden dan de nieuwe 'doelgroepen'. Vanuit de integratie/samenwerkingsgedachte worden sociale wijkteams ingericht waar professionals met verschillende disciplines en achtergrond plaats in kunnen hebben, zoals zorgaanbieders, wijkverpleegkundigen, maatschappelijk werk, opbouwwerk, wijkagent, woningcorporatie, MEE, etc. (de samenstelling wisselt sterk per gemeente). De LHBT-aanpak zou zich kunnen richten op **bewustwording van de LHBT-problematiek bij participanten in sociale wijkteams**. Dat zou in één keer een groot effect kunnen sorteren. Dit moet dan wellicht ingestoken worden vanuit de achterliggende organisaties, die soms regionaal zijn georganiseerd. Dit zal overigens niet gemakkelijk zijn. Het werken met sociale wijkteams is op dit moment nog in opbouw.

Naar een regiegemeente

De combinatie van meer taken (decentralisaties) en bezuinigingen nopen gemeenten tot een andere rol: die van een regiegemeente. Een gemeente die samenwerking zoekt met andere partijen en hierin vooral een regierol gaat vervullen. Uitvoerende taken worden in toenemende mate uitbesteed aan externe partijen. In principe past deze functie goed bij de wijze waarop de Koploperaanpak is ingestoken. Ook hier staat immers samenwerking met andere partijen centraal, en zou de gemeente daarin een regierol moeten vervullen. Over de invulling van een dergelijk regierol lijken de inzichten onder gemeenten echter te verschillen, waarbij vaak geen onderscheid wordt gemaakt tussen **verschillende vormen van regie**: bestuurlijke regie, beleidsmatige regie, en regie op de uitvoering. Sommige gemeenten zijn voorstander van een sterke regierol (vooral beleidsmatig en bestuurlijk) voor de gemeente, anderen zien in de bezuinigingen en de beweging richting uitbesteden van taken juist een zeer minimale rol voor de gemeente weggelegd. Voor veel beleidsambtenaren – vooral degenen met vrijwel geen fte voor LHBT-beleid - lijkt de regiefunctie gelijk te staan aan het volledig uitbesteden aan een externe partij (meestal een LHBT-organisatie of een antidiscriminatiebureau), waarbij beleidsmatige en bestuurlijke regie soms uit het oog wordt verloren. In dat geval kan de beweging naar een regiegemeente een gevaar vormen voor de borging van het LHBT-beleid, met name wanneer de regiefunctie volledig in handen komt van soms weinig stabiele organisaties die uit enkele vrijwilligers bestaan. Ook vanuit sommige samenwerkingspartners wordt – om deze reden - het belang benadrukt van een stevigere regierol van de gemeente, hoewel andere samenwerkingspartners juist liever zien dat de gemeente alles aan hen overlaat.

Bovendien hebben gemeenten ook intern een regierol: zij moeten de politiek voeden en het LHBT-beleid integreren binnen de verschillende beleidsdomeinen. Over de hoeveelheid fte die een gemeente nodig heeft om deze taken goed uit te kunnen voeren, verschillen de meningen. Uiteraard hangt dit ook af van de omvang van de gemeente. Toch zijn ambtenaren het erover eens dat hierover **minimaal 1 dag per week nodig** is (ongeveer 0,2 fte).

Overigens biedt de uitbesteding van taken op tal van terreinen mogelijkheden om bijvoorbeeld aandacht voor LHBT-beleid in de aanbestedingsvoorwaarden op te nemen.



6.4 Naar meer samenhang lokaal – regionaal – landelijk?

De Koploperaanpak is bewust ingestoken op lokaal niveau. In de intentieverklaring is wel aandacht voor regionale samenwerking tussen gemeente, maar dan vooral vanuit het idee van verspreiding van kennis. Deze regionale verspreiding is nog moeilijk van de grond gekomen. In enkele provincies werken koplopergemeenten wel al redelijk intensief samen. Tegelijkertijd kan er nog meer aandacht uitgaan naar het **belang van regionale samenwerking**.

In de eerste plaats is dit van belang omdat veel samenwerkingspartners van gemeenten niet op lokale maar op regionale schaal actief zijn. Het maken van afspraken voor een specifieke gemeente is dan lastiger dan voor meerdere gemeenten in de regio. Deze factor wordt versterkt doordat gemeenten ook buiten het LHBT-veld in toenemende mate te maken hebben met regionale partners op het gebied van jeugdzorg, zorg en welzijn.

In de tweede plaats is de regionalisering van belang in die gemeenten waar lokale partners ontbreken of relatief zwak zijn. Zonder goede partner is het lastig beleid van de grond te krijgen. Juist voor deze gemeenten biedt regionale samenwerking kansen.

Niet alleen op regionaal niveau lijkt versterking mogelijk. Ook de relatie tussen lokaal en landelijk LHBT-beleid biedt kansen. Nu lijkt de Koploperaanpak redelijk geïsoleerd op lokaal niveau te worden uitgevoerd. Landelijke koepelorganisaties van gemeenten, zorginstellingen, onderwijs of de landelijke politie zijn niet direct betrokken. Afspraken met landelijke partijen vergroten weer de mogelijkheden om lokaal en regionaal samenwerkingspartijen in beweging te krijgen en resultaten steviger te borgen.



7 Conclusies

Kunnen we nu concluderen of de Koploperaanpak heeft gewerkt? Voorgaande hoofdstukken lieten zien dat in de meeste gemeenten de aanpak succesvol is geweest. En hoewel verschillende kanttekeningen te maken zijn, kunnen we concluderen dat de aannames achter Koploperaanpak in grote lijnen kloppen. De aanpak heeft veel activiteiten in gang gezet en samenwerking tot stand gebracht. De politieke aandacht is vergroot, de bewustwording is bij verschillende organisaties verhoogd, samenwerking is verbreed en versterkt, er zijn tal van activiteiten uitgevoerd en er zijn nieuwe doelgroepen bereikt.

De kracht van de aanpak is verder dat de resultaten zijn bereikt met een eenvoudige opzet en met relatief weinig middelen. De afspraken geven een breed en algemeen kader zonder tijdrovende verantwoording. Ondanks de beperkte omvang van de middelen kunnen gemeenten in de meeste gevallen de gewenste activiteiten tot stand brengen. Wel zijn er enkele randvoorwaarden naar voren gekomen die mede bepalen of, en in welke mate, de lokale aanpak succesvol is.

In dit afsluitende hoofdstuk gaan we na in hoeverre de viertal aannames, waarop de Koploperaanpak gebaseerd is (zie hoofdstuk 1), juist zijn, beschrijven we de randvoorwaarden voor succes en proberen we, tot slot, de vraag 'hoe nu verder?' te beantwoorden.

7.1 De aannames achter de Koploperaanpak

Aanname 1: Er is sprake van maatwerk aanpakken binnen gemeenten

Er zijn inderdaad maatwerk aanpakken

Er is een ruime variatie in de door de gemeenten gekozen aanpak, maar globaal zijn er 3 samenwerkingsvormen te onderscheiden, waarin de gemeente in meer of mindere mate regie houdt over beleid en aanpak. Er zijn verschillende beleidsprioriteiten vastgesteld. In de ene gemeente wordt de aanpak breed ingestoken, terwijl de andere gemeente een sterke focus op één terrein kent (bijvoorbeeld onderwijs). Uiteraard is dit een continuüm en bevinden verschillende gemeenten zich op verschillende posities binnen dit continuüm.

Maar keuze aanpak wordt niet altijd gemaakt op inhoudelijke gronden

De keuze voor de aanpak lijkt echter lang niet altijd (alleen) samen te hangen met de lokale problematiek en inhoudelijke keuzes. Vaak wordt bijvoorbeeld gekozen voor het uit handen geven van de regie op de aanpak door het volledig uit te besteden aan een samenwerkingspartner. Reden hiervoor is vaak dat gemeenten onvoldoende capaciteit voor LHBT-beleid beschikbaar hebben (en samenwerkingspartners graag deze rol krijgen toebedeeld). Ook komt het voor dat gemeenten overgaan tot uitbesteding van taken, zonder een goed beeld te hebben van de regierol die zij hierbij willen behouden.

Omliggende gemeenten ontbreken in de lokale aanpak

Weinig gemeenten zijn zich ervan bewust dat zij een rol hebben in het betrekken van andere gemeenten in de regio, niet zijnde koplopergemeenten (vastgelegd in de intentieverklaring). Er zijn dan ook vrijwel geen gemeenten die vorm hebben gegeven



aan deze rol, met uitzondering van enkele grotere gemeenten uit de 2008-groep die omliggende gemeenten ertoe hebben aangespoord zich in 2012 bij de Koploperaanpak te voegen.

Aanname 2: Het is aannemelijk dat deze aanpakken effect sorteren op de doelstellingen

Monitoring van effecten blijkt lastig

Het monitoren van onveiligheidsgevoelens en sociale acceptatie blijkt in praktijk lastig. Voor een deel is dit te verklaren doordat het hiervoor eenvoudigweg nog te vroeg is. Er zijn alleen nulmetingen uitgevoerd. Belangrijk is echter ook dat veel gemeenten worstelen met de monitoring. Het in kaart brengen van de onveiligheidsgevoelens onder de doelgroep blijkt lastig uitvoerbaar. Gegevens over veranderingen in acceptatie kunnen wel gemeten worden, maar wordt niet overal consequent gedaan.

De directe opbrengsten van de aanpak zijn wel zichtbaar

Hoewel in de meeste gemeenten geen goede monitorgegevens beschikbaar zijn, zijn wel zichtbare opbrengsten van de aanpak te benoemen

- Er zijn veel activiteiten uitgevoerd, veel producten ontwikkeld en nieuwe projecten opgezet. Ook zijn er nieuwe doelgroepen bereikt.
- LHBT-beleid staat in veel gemeenten (beter) op de politieke agenda. Er is regelmatig sprake van de een betrokken wethouder en een actievriendelijke raad.
- In veel gemeenten is door de aanpak een vliegwieleffect ontstaan in het versterken van lokale samenwerking. Er zijn meer en nieuwe partners betrokken. Activiteiten genereren weer interesse bij nieuwe partners voor nieuwe activiteiten bij nieuwe doelgroepen.

Borging staat nog niet (hoog) op de agenda

De aandacht is de afgelopen jaren vooral uitgegaan naar het ontwikkelen van beleid en aanpak, opzetten van samenwerking en de uitvoering van activiteiten. Bij de meeste gemeenten ontbreekt het vooralsnog aan aandacht voor borging, ook bij de gemeenten die al sinds 2008 bezig zijn. Overigens zal borging lastig worden in de gemeenten die vrijwel geen ambtelijke capaciteit beschikbaar hebben voor LHBT-beleid. Dit zijn meestal ook de gemeenten die de regie volledig uit handen hebben gegeven.

Aanname 3: Lokaal maatwerk en lokale samenwerkingsrelaties hierin zijn essentiële elementen die tot gevonden effecten leiden

Lokaal maatwerk en lokale samenwerkingsrelaties zijn hierin essentieel

Lokale samenwerking maakt in alle gemeenten een zeer essentieel onderdeel uit van de gemeentelijke aanpak. In veel gemeenten bestaat de aanpak zelf louter uit samenwerkingspartners. Er wordt niet alleen veel samengewerkt met LHBT-organisaties en antidiscriminatiebureaus; ook wordt veel samengewerkt met onderwijsinstellingen, zorg –en welzijnsorganisaties. Daarnaast is er samenwerking met tal van ander soort instellingen, zoals de politie, GGD, migrantenorganisaties, etc.

Toch zijn de mogelijkheden nog niet ten volle benut

Er zijn nog witte vlekken: doelgroepen die nog niet of onvoldoende worden bereikt en potentiële partners die nog niet worden betrokken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om migrantenorganisaties.



En is de vraag of de vaak gekozen lokale samenwerkingsvorm ook de beste is

In de samenwerking ontbreekt het soms aan regie en een samenhangende visie. Dit lijkt vooral aan de orde bij gemeenten die de regie volledig uit handen hebben gegeven. Hoewel dit vaak gebeurt, brengt deze samenwerkingsvorm risico's met zich mee. Zeker als de lokale partner een vrijwilligersorganisatie is die afhankelijk is van enkele betrokkenen die het leeuwendeel van het werk op zich nemen.

Aanname 4: Dit zou zonder financiële prikkel niet in dezelfde mate tot stand zijn gekomen

Financiële impuls heeft hierin essentieel aandeel

Voor met name kleinere gemeenten zijn de koplopergelden essentieel voor het welslagen van de Koploperaanpak. Zonder deze gelden kunnen samenwerkingspartners geen mensen vrijmaken voor LHBT-activiteiten en kunnen activiteiten niet worden uitgevoerd. Stopzetting van de financiering zal in veel gevallen min of meer het einde van de Koploperaanpak betekenen.

Voor grotere gemeenten die zelf middelen bijdragen zorgt de financiële impuls voor meer continuïteit in de aanpak en de samenwerking. Ook kunnen deze gemeente aandacht besteden aan het bereiken van bijzondere doelgroepen of thema's die voorheen niet aan bod kwamen. Zij hebben hierdoor meer aandacht voor speerpunten en kunnen meer samenhang in hun beleid aanbrengen.

Ook de intentieverklaring speelt een belangrijke rol

De intentieverklaring zorgt voor de broodnodige bestuurlijke rugdekking. Voor veel gemeenten is dit essentieel in het kunnen prioriteren van LHBT-beleid, het op de politieke agenda zetten en het vrijmaken van capaciteit. Van belang is verder dat de opzet van de intentieverklaring goed past bij de huidige wijze waarop gemeenten en het rijk opereren. Er zijn alleen algemene kaders afgesproken bij de gemeente zelf invulling kunnen geven. Deze werkwijze wordt gewaardeerd en belangrijk gevonden.

Ondersteuningsprogramma

Het ondersteuningsprogramma heeft een nuttige rol gespeeld als aanjager en gezorgd voor kennis- en ervaringsdeling. Vooral de nieuwe koplopergemeenten en ambtenaren zijn inhoudelijk goed op weg geholpen en ondersteund met benodigde kennis. De ondersteuningsfunctie wordt gewaardeerd door gemeenten.

7.2 Randvoorwaarden voor succes

Uit het onderzoek zijn enkele randvoorwaarden naar voren gekomen die mede bepalen of, en in welke mate, de lokale aanpak succesvol is.

- Er is **ambtelijke én politieke aandacht** nodig. Ambtelijke aandacht vereist wel enige capaciteit. Nu is dit bij een deel van de gemeenten dermate beperkt dat hiervoor nauwelijks activiteiten uitgevoerd kunnen worden. Een precieze richtlijn is niet te geven, maar een omvang van 0,15 tot 0,2 fte is voor de meeste gemeenten een goede omvang.
- De wijze waarop wordt samengewerkt varieert. Van belang is vooral dat een **weloverwogen samenwerkingsvorm** ontstaat. Daarbij dient vooral aandacht te zijn voor wat de rol van de gemeente is, wat de regierol inhoudt en hoe de samenwerking op langere termijn functioneert. Het op afstand plaatsen van uitvoering kan prima, zolang de gemeente zicht blijft houden op de uitvoering en beoogde resultaten.
- **Selecteer zorgvuldig de ketenpartners** in de samenwerking. Vaak wordt de keuze gemaakt voor een lokale vrijwilligersorganisatie vanuit de doelgroep zelf.



Zeker als het om vrijwilligers gaat is dit een kwetsbare situatie. Er zijn ook professionele of semi-professionele varianten mogelijk. Dit vereist vaak wel samenwerking op regionale schaal, omdat anders de middelen hiervoor ontbreken. Gezamenlijk hebben zij meer middelen beschikbaar en kunnen zij op regionale schaal afspraken maken.

- Niet alleen voor samenwerking met LHBT-organisaties, maar ook voor andere partners is het verstandig meer naar **regionale samenwerking** te zoeken. Veel partijen opereren op bovenlokaal niveau en zijn niet snel geneigd alleen met lokale partijen afspraken te maken.
- Hoewel beleidsprioriteiten lokaal uiteraard kunnen verschillen lijkt een **brede aanpak, gecombineerd met een duidelijke (wisselende) focus** op termijn het meest verstandig. Hierdoor kan met een breed scala aan betrokken partijen een stevige basis worden gelegd voor gezamenlijke aanpak van LHBT-problematiek.

7.3 Hoe nu verder?

De opzet van de Koploperaanpak heeft naar verwachting gefunctioneerd. Met een eenvoudige opzet en relatief beperkt bedrag heeft het in veel gemeenten tot direct tastbare resultaten geleid. In hoeverre deze resultaten uiteindelijk tot vermindering van onveiligheidsgevoelens gaan leiden of invloed hebben op de sociale acceptatie is (nog) moeilijk aan te geven. De gekozen activiteiten en opzet van de samenwerking zijn in veel gemeenten echter wel dusdanig dat dit hieraan zeker een bijdrage kan leveren.

Daarbij past echter wel de opmerking dat de **looptijd** van de Koploperaanpak voor de **gemeenten** die in **2012** zijn gestart eigenlijk nog **te kort** is geweest. Deze gemeenten zijn in de praktijk geen "Koploper", maar eerder een "Aanhaker" te noemen. Zij hadden nog nauwelijks tot geen LHBT-beleid ontwikkeld en dienden dit volledig op te bouwen. Hiermee verschillen zij wezenlijk van de gemeenten die in 2008 als koploper startten. Zij hadden hun beleid al veel sterker ontwikkeld.

Beëindiging van de aanpak voor deze recent gestarte gemeenten zal in veel gevallen tot een snelle terugval van de opgebouwde inspanningen leiden. Naar verwachting worden in veel van deze gemeenten alle inspanningen weer teruggebracht tot op het niveau van voor de aanpak. Dit zou op zich geen probleem zijn als lokale partners ondertussen sterk genoeg zijn zelf verder invulling te geven aan benodigde activiteiten. Dit is echter vaak niet het geval. Juist in deze gemeenten zijn veel kleinere organisaties met een beperkt aantal vrijwilligers actief.

Voor de **gemeenten** die vanaf **2008** actief zijn, zal stopzetting vooral een **versobering van het beleid** betekenen. Daarnaast zullen gemeenten het uitstralings-effect van landelijk beleid missen. Los van de hoeveelheid middelen is het expliciet benoemen van de LHBT-problematiek vanuit het Rijk een belangrijke factor voor zowel de ambtelijke organisaties als lokale LHBT-partijen om activiteiten in gang te kunnen zetten bij andere organisaties en binnen de politiek.

Hoewel daarmee argumenten aanwezig zijn voor **voortzetting van de aanpak**, zijn daarbij wel **enkele kritische punten** te maken.

1. Een zwakte bij meerdere gemeenten is dat vanaf de start te weinig aandacht is geweest voor **borging** van beleid na afloop van de aanpak. Zowel in de opzet van beleid, keuze van de partners als vorm van samenwerking dient dit een belangrijke factor te zijn. Bij een vervolg kan, bijvoorbeeld in een nieuwe intentieverklaring,



aandacht worden gevraagd voor de wijze waarop gemeenten hier vanaf de start invulling aan gaan geven.

2. In totaal zijn er nu 41 koplopergemeenten. In een deel van deze gemeenten (ongeveer 5-7) is de inzet en het draagvlak voor activiteiten wat plichtmatig te noemen. Bovendien is niet in alle gemeenten een goede lokale infrastructuur aanwezig (bijvoorbeeld omdat lokale LHBT-organisaties of antidiscriminatievoorzieningen ontbreken). Bij een eventuele voortzetting is het dan ook aan te raden **selectiever** te zijn in het aantal gemeenten dat ondersteuning ontvangt.
3. Naast selectiviteit kan ook meer aandacht worden gevraagd voor **regionale samenwerking**. Hierbij gaat het zowel om samenwerking tussen koplopergemeenten als met partners voor de uitvoering. Zoals aangegeven ontbreekt het in verschillende kleinere gemeenten nu aan een goede lokale infrastructuur. Op regionaal niveau kan hier beter invulling aan worden gegeven. Door bovendien daarin samen met andere koplopergemeenten op te trekken ontstaan meer middelen en capaciteit voor de uitvoering. Daarentegen zijn de huidige intentieafspraken gericht op regionale verspreiding van LHBT-beleid onder niet-koplopergemeenten in de regio weinig zinvol voort te zetten. De regiogemeenten bleken vaak weinig enthousiast voor het ontwikkelen van LHBT-beleid. Bovendien is het gezien de zeer beperkt beschikbare capaciteit ook een forse opgave voor koplopergemeenten.
4. Op langere termijn dient de aanpak tot maatschappelijke effecten te leiden in verbetering van de acceptatie en vermindering van onveiligheidsgevoelens. **Monitoring** is hiervoor van belang. Nu komt deze op lokaal niveau vaak nog te weinig uit de verf. Op enkele uitzonderingen na slagen nog weinig gemeenten erin de effecten van hun inspanningen goed in kaart te brengen. Waar het gaat om het meten van effecten op onveiligheidsgevoelens is het ook te ambitieus te noemen dit op gemeentelijke schaal te meten. Wel kunnen effecten op de acceptatiegraad beter in kaart worden gebracht. Het is aan te bevelen in een eventueel volgende intentieverklaring gerichtere afspraken te maken over het doel en de opzet van monitoring door gemeenten.

