DE REGENBOOG KLEUREN

Evaluatie van het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022

J.A. de Muijnck
I. Schoonbeek
J. Snippe
R. Pieper

Breuer Onderzoek & Intraval Advies



De regenboog kleuren

Evaluatie van het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022

Maart 2024

Breuer ONDERZOEK & INTRAVAL ADVIES

Colofon

©Breuer&Intraval

Versie 15 maart 2024

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever

Tekst: J.A. de Muijnck, I. Schoonbeek, J. Snippe, R. Pieper
Opdrachtgever: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid

VOORWOORD

In dit rapport presenteren wij de plan- en procesevaluatie van het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022, dat wij in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid uitvoerden.

In het actieplan is te lezen welke maatregelen zijn genomen om de veiligheid te bevorderen van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuele personen, transgender personen en intersekse personen (lhbti). Voor dit onderzoek interviewden wij de opstellers van het actieplan en spraken wij een groot aantal betrokkenen die op lokaal, regionaal of nationaal niveau invulling geven of hebben gegeven aan acties met betrekking tot het bevorderen van de veiligheid van lhbti-mensen. Daarnaast bestudeerden we relevante (beleids)documenten en voerden we een literatuurstudie uit naar bewezen effectieve maatregelen om discriminatie tegen te gaan en de (sociale, ervaren) veiligheid van lhbti-personen te verhogen. Wij danken alle respondenten voor de tijd die ze voor ons hebben willen vrijmaken en de kennis die ze hebben willen delen.

Dank in het bijzonder aan de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. John de Wit (Universiteit Utrecht) en de leden dr. Laura Baams (Rijksuniversiteit Groningen), dr. Jantine van Lisdonk (OpenVisions), drs. Jean-Luc Luijs (ministerie van Justitie en Veiligheid), mr. Astrid Mattijssen (ministerie van Justitie en Veiligheid) en dr. Saskia Baas (WODC). Wij hebben graag gebruik gemaakt van het opbouwende commentaar en de expertise van alle leden.

Ook willen we graag onze externe adviseurs Willemijn Ahlers (ervaringsdeskundige en adviseur lhbti-zaken) en dr. Diana van Bergen (Rijksuniversiteit Groningen) bedanken voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Jorine de Muijnck, Irene Schoonbeek, Jacco Snippe en Robert Pieper met ondersteuning van Isa Dam, Marit Kamperman, Ilse Lautenbach en Lara Wouters van onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval.

Groningen,

Maart 2024

Namens het onderzoeksteam,
Jorine de Muijnck

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE 3

SAMENVATTING 5

Het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022 5

Literatuurstudie 6

Vijf verdiepende casestudies 6

Conclusie 9

1. INLEIDING 13

1.1 Aanleiding voor het actieplan 13

1.2 Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022 14

1.3 Doelgroep van het actieplan 15

1.4 Leeswijzer 18

2. ONDERZOEKSVERANTWOORDING 19

2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen 19

2.2 Onderzoeksopzet 20

3. WAT IS BEKEND UIT LITERATUUR? 28

3.1 Effectieve interventies in het onderwijs 28

3.2 Interventies in de gezondheidszorg 33

3.3 Interventies gericht op het tegengaan van geweld 36

3.4 Stigma 37

3.5 Overkoepelende interventies 40

4. PLANEVALUATIE 42

4.1 Beleidscontext 42

4.2 Totstandkoming actieplan 46

4.3 Hoofddoelstelling van het actieplan 49

4.4 Vier pijlers 51

5. PROCES: BESCHRIJVING 38 ACTIES 55

5.1 Pijler 1: Pas een intersectionele benadering toe 55

5.2 Pijler 2: Verlaag drempels voor doen van melding of aangifte 63

5.3 Pijler 3: Zorg voor lhbti-specifiek maatregelen in de privé-omgeving en online 69

5.4 Pijler 4: Zet de norm 73

6. PROCES: VERDIEPING CASESTUDIES 78

6.1 Casus A: Roze sociale kaart 78

6.2 Casus B: Query's politie 80

6.3 Casus C: Alliantie Gelijkspelen 84

6.4 Casus D: Schadelijke traditionele praktijken 93

6.5 Casus E: Uitbreiding LECD 95

7. CONCLUSIES 102

7.1 Totstandkoming van het actieplan 102

7.2 Uitvoering, ervaringen en opbrengsten 105

7.3 Best practices 110

7.4 Aanbevelingen 114

BIJLAGE I. ACTIEPLAN VEILIGHEID LHBTI 2019-2022 ..... *116*

SAMENVATTING

In opdracht van het WODC heeft onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval het Actieplan Veiligheid Lhbti[1] 2019-2022 geëvalueerd door middel van een plan- en procesevaluatie. De evaluatie beoogt inzicht te bieden in de kwaliteit van de beleidslogica van het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022 en het bijbehorende totstandkomingsproces. Daarnaast is met deze evaluatie het verloop van het uitvoeringsproces in kaart gebracht en zijn de voorlopige resultaten en vijf verdiepende casestudies gepresenteerd. Het doel hiervan is om aandachtspunten die voortkomen uit het onderzoek mee te nemen in verdere beleidsontwikkelingen. Het onderzoek is uitgevoerd tussen mei 2023 en maart 2024.
Voor dit onderzoek is een wetenschappelijke literatuurstudie verricht, zijn beleidsdocumenten en -studies geanalyseerd, en (groeps)interviews afgenomen met zo'n 45 betrokkenen (opstellers, uitvoerenden, beleidsmedewerkers van ministeries JenV en OCW en van de G4, medewerkers van politie, OM, ADV's, en belangenorganisaties).

Het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022

Het Actieplan Veiligheid Lhbti is in 2018 opgesteld nadat de motie Sjoerdsma en Van den Hul met ruime meerderheid was aangenomen door de Tweede Kamer. Het doel van het actieplan luidt: '*Het bevorderen van de veiligheid van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuele personen, transgender personen en intersekse personen (lhbti). De maatregelen richten zich met name op de strafrechtelijke aanpak van discriminatie en het bevorderen van het gevoel van fysieke veiligheid bij de doelgroep, maar zijn wel ingebed in een geheel van maatregelen die zien op de sociale veiligheid'.* In totaal zijn er 38 acties opgenomen in het actieplan, onderverdeeld in vier pijlers. We noemen hier de pijlers, en de wijze waarop deze zouden bijdragen aan het hoofddoel.

A. *Pas een intersectionele benadering toe.*
   Met het toevoegen van deze pijler wilden de opstellers benadrukken dat de kwetsbaarheid van lhbti-personen erg kan verschillen, en tevens aandacht vragen voor de positie van de meest kwetsbare personen binnen de gehele groep.

B. *Verlaag drempels voor doen van een melding of aangifte.*
   De aanname die hieronder ligt is dat het doen van melding of aangifte leidt tot (a) meer inzicht in de aard en omvang van discriminatie en geweld, en (b) tot meer opsporing, vervolging en straffen. Ten slotte kan het doen van een melding of aangifte van discriminatie, mits het aangifteproces 'goed' verloopt, bijdragen aan een gevoel van gehoord worden en daarmee aan het verwerken van hetgeen is voorgevallen.

[1] Ten tijde van het opstellen van het actieplan was 'lhbti' de gangbare afkorting, vandaar dat wij deze in de rapportage ook hanteren.

C. *Zorg voor lhbti-specifieke maatregelen voor veiligheid in de privé-omgeving en online.*

Pijler C is in het plan opgenomen omdat er ten tijde van het opstellen van het actieplan bekend werd dat geweldszaken in de privésfeer relatief vaker voorkomen onder lhbti-personen dan onder cis heteropersonen.

D. *Zet de norm.*

De acties onder deze pijler zijn vooral gericht op het verankeren van de anti-discriminatie boodschap die de Nederlandse overheid uitdraagt in het rechtsstelsel.

Literatuurstudie

Voor dit onderzoek is een literatuurstudie verricht naar effectieve interventies en werkzame mechanismen om discriminatie en geweld tegen lhbti-personen tegen te gaan en (sociale) veiligheid te bevorderen. Op basis van de geselecteerde artikelen is een onderverdeling gemaakt in de thema's onderwijs, gezondheidszorg en interventies gericht op het tegengaan van geweld en stigma. Daarnaast zijn er overkoepelende interventies, zoals structurele, interpersoonlijke en individuele interventies, benoemd.
Een effectieve interventie die uit de literatuur naar voren komt is de oprichting van Gender and Sexuality Alliances (GSA's) op scholen. GSA's zijn groepen bestaande uit zowel lhbti- als niet-lhbti-leerlingen en docenten, die gezamenlijk seksuele en genderdiversiteit bevorderen en bespreekbaar maken op hun school. Het doel is het creëren van een positieve sociale norm met betrekking tot seksuele en genderdiversiteit, waardoor het schoolklimaat voor lhbti-leerlingen veiliger wordt. GSA's blijken effectief doordat zowel lhbti-leerlingen als niet-lhbti-leerlingen samenwerken, waardoor de perceptie van de 'sociale norm' verandert. Voor een goed verloop is het belangrijk dat docenten en schoolleiding dit ondersteunen en faciliteren.

Vijf verdiepende casestudies

Na de afronding van het literatuuronderzoek is er gekeken naar de 38 acties van het actieplan. Op basis van de uitgebreide inventarisatie zijn vijf casestudies geselecteerd voor verdiepend onderzoek. De roze sociale kaart, query's politie, de Alliantie Gelijkspelen, educatieve toneelvoorstellingen op scholen en de uitbreiding van het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD) zijn geselecteerd voor verdiepend onderzoek. De selectie van deze vijf casestudies is gebaseerd op inhoudelijke overwegingen, betrokkenheid van verschillende instanties, representatie van de afzonderlijke groepen binnen de lhbti-gemeenschap, evenals de verspreiding van cases over de twee ministeries, de vier maatschappelijke pijlers en de reikwijdte (lokaal, landelijk) van de acties.

1. *Roze sociale kaart*

De gemeente Rotterdam wil de kennis over de mogelijkheden tot het melden van discriminatie vergroten door ervoor te zorgen dat toegang tot meldpunten zo laagdrempelig mogelijk is. Dit doen zij onder meer door middel van de 'roze sociale kaart'. De kaart, opgesteld door RADAR, is een digitale plattegrond waarop de locaties van 'roze' organisaties gemarkeerd zijn. Onder de plattegrond staan de contactgegevens en een korte beschrijving van de organisaties. Het doel van de roze sociale kaart is om mensen en organisaties de weg te wijzen naar alle 'roze'

maatschappelijke organisaties in de stad, zoals ontmoetingsplekken voor lhbti-personen en organisaties die ondersteuning en expertise kunnen bieden.

Tijdens de evaluatie bleek de status van de kaart onduidelijk. Het is momenteel onbekend wie de kaart beheert en onderhoudt, de informatie is niet actueel en de plattegrond wordt niet meer weergegeven. Organisaties vermeld op de kaart zeggen dat de kaart er niet voor zorgt dat zij beter vindbaar zijn. Bovendien besteedt de kaart geen specifieke aandacht aan het doen van aangiftes en meldingen, en wordt er niet actief verwezen naar meldpunten, waardoor de bijdrage aan het oorspronkelijke doel beperkt lijkt.

2. *Query's politie*

Elke twee weken worden nationale politiesystemen doorzocht met specifieke zoektermen (query's) om inzicht te verkrijgen in discriminatie-incidenten, waaronder die met betrekking tot lhbti-personen. Materiedeskundigen van het Expertise Centrum Aanpak Discriminatie Politie (ECAD-P) evalueren de initiële dataset, analyseren meldingen en filteren onterechte zaken eruit, wat resulteert in een netto overzicht van meldingen met een discriminatieaspect. De materiedeskundigen van het ECAD-P screenen alle zaken en verrijken deze met adviezen voor verdere opvolging.

Binnen de tien regionale eenheden zijn contactpersonen aangesteld die geheel of gedeeltelijk zijn vrijgemaakt om zaken uit het ECAD-P zaaksoverzicht binnen de eenheid uit te zetten. Zij fungeren als aanjager en benadrukken de noodzaak van opvolging en afhandeling, waarbij ze zaken delegeren naar districtsniveau binnen hun eenheid, of er zelf opvolging aan geven. Ook worden meldingen besproken in het regionaal discriminatie overleg (RDO), dat zes wekelijks plaatsvindt en tot doel heeft gezamenlijk (OM, politie, ADV's) te beslissen over vervolgstappen.

Het overzicht dat landelijk opgesteld wordt is voor de eenheden van grote waarde. Het levert tijdswinst op doordat alle zaken gebundeld aangeleverd worden. Hierdoor krijgt discriminatie binnen de eenheid meer aandacht; agenten herkennen niet altijd het discriminatie-aspect in een zaak, of vragen er te weinig op door. Het herkennen van discriminatie, wanneer dit strafbaar is en hoe een zaak het best opgevolgd kan worden is de meerwaarde van deze werkwijze. Bovendien draagt de bespreking in het RDO bij aan gedeelde verantwoordelijkheid voor de aanpak van discriminatie in de regio. Ten slotte draagt de vergelijking op landelijk niveau, die mogelijk wordt door deze werkwijze, bij aan een beter begrip van de aard en omvang van discriminatie-incidenten in Nederland, waardoor een effectievere aanpak mogelijk wordt.

3. *Alliantie Gelijkspelen*

De Alliantie Gelijkspelen zet zich in voor een inclusieve sportomgeving waarin iedereen, ongeacht leeftijd, fysieke of mentale gezondheid, etnische achtergrond, seksuele oriëntatie, genderidentiteit of sociale positie, volwaardig kan deelnemen aan sport en bewegen. Sportverenigingen blijken vaak onvoldoende bewust te zijn van de noodzaak van inclusiviteit, met name op het gebied van lhbti-acceptatie. Het gebruik van termen als 'homo' (met negatieve connotatie) langs sportvelden draagt bij aan een cultuur van uitsluiting, waar leden zich buitengesloten, onveilig of onbegrepen voelen. Gender- en

sekse diverse individuen voelen zich daardoor regelmatig niet thuis in de sportwereld, met name bij teamsporten. Homoseksuele mannen nemen evenveel deel aan sport als heteroseksuele mannen, maar zijn het minst vaak lid zijn van sportverengingen, vooral waar een machocultuur in de sport heerst. Biseksuele mannen vertonen vergelijkbare sportpatronen als heteroseksuele mannen, en verbergen vaak bewust hun seksuele oriëntatie tijdens het sporten.

In de periode 2022 en 2023 voerde de Alliantie Gelijkspelen een pilot uit in zes gemeenten om de lhbti-acceptatie in de sport te vergroten. Binnen sommige verenigingen stuitte de pilot op weerstand, bijvoorbeeld omdat acceptatie van lhbti-personen en het bestrijden van discriminatie als een controversieel thema werd beschouwd. Bij enkele verenigingen leidde de pilot zelfs tot stilzwijgen, onbegrip en openlijke weerstand, met name onder ouders van sportende kinderen.

Desondanks onderstrepen bestuursleden van sportverenigingen het belang van de pilot, met name de ondersteunende initiatieven van de Alliantie Gelijkspelen. Zij erkennen dat structurele veranderingen meer inspanningen vergen, waaronder langdurige acties gericht op cultuurverandering. Dit zou uiteindelijk kunnen leiden tot volledige inclusie van lhbti-personen in de sport.

4. *Educatieve toneelvoorstellingen op scholen*

Binnen het actieplan zijn vier maatschappelijke opgaven geformuleerd, waaronder het toepassen van een intersectionele benadering. Deze benadering richt zich op mensen die vanwege meerdere (achtergrond)kenmerken (waaronder mogelijk ook de genderidentiteit of seksuele oriëntatie) gediscrimineerd worden. In Nederland zijn al enkele initiatieven die hier aandacht aan besteden. Een voorbeeld is het lespakket 'Vrijheden', waarbij theatermakers, vaak ervaringsdeskundigen, een centrale rol spelen.

Stichting Confro is een dergelijke theatermaker, die groepsgerichte trainingen verzorgt om actuele thema's bespreekbaar te maken onder jongeren en docenten. Onderdeel van hun werkwijze is ook het bespreekbaar maken van schadelijke traditionele praktijken en aandacht voor het bestaan van dubbele problematiek zoals religie en seksuele oriëntatie. Op een toegankelijke en speelse manier creëert Confro een veilige omgeving waarin kinderen en jongeren openhartig kunnen zijn. Het lesprogramma van Confro benadrukt diverse labels en groepen waartoe iemand kan behoren, waaronder (maar niet uitsluitend) lhbti. De werkwijze van Confro draagt bij aan wederzijds begrip en een inclusievere samenleving, wat uiteindelijk de sociale veiligheid van leerlingen, inclusief lhbti-leerlingen, bevordert. Confro gaat niet alleen de dialoog aan met leerlingen, maar betrekt ook ouders en verwijst leerlingen naar passende ondersteunende organisaties. Doordat verschillende leefwerelden van de jongere worden betrokken, kan ook de (ervaren) veiligheid in thuissituaties verbeteren en ontstaat er meer begrip en inleving bij professionals.

Aan het doel van de actie, om aspecten waarop men gediscrimineerd kan worden meer zichtbaar en bespreekbaar te maken lijkt te worden voldaan. Hoewel het succes niet zozeer aan het actieplan kan worden toegeschreven - de activiteiten worden niet

uitgevoerd omdat deze in het actieplan genoemd staan - leidt de prioriteit die de gemeente Rotterdam hieraan geeft tot een sociaal veiligere en inclusievere stad. Initiatieven zoals Confro dragen bij aan deze aanpak.

5. *Uitbreiding LECD*

   Het Landelijk Expertisecentrum Discriminatiezaken (LECD) fungeert als intern expertisecentrum binnen het OM, met als voornaamste doel het optimaliseren van de strafrechtelijke handhaving op het gebied van discriminatie. Het advies van het LECD aan de landelijke parketten moet leiden tot een zo goed mogelijke behandeling van discriminatiefeiten en commune delicten met een discriminatieaspect. Discriminatieportefeuillehouders van elk OM consulteren het LECD voor advies en informatie. Het LECD vervult daarmee een cruciale rol in de strafbaarstelling en vervolging van daders van discriminatoire uitingen en handelingen. Naast de kernrol in strafrechtelijke vervolging, verleent het LECD ook ondersteuning bij de ontwikkeling van operationele kaders voor zowel de politie als het OM. Daarnaast werkt het LECD samen met diverse (overheids)instanties die zich vanuit diverse achtergronden en disciplines inzetten om discriminatie tegen te gaan.

   In 2019 werd het LECD uitgebreid met 2,5 fte. Deze actie is opgenomen in het actieplan, hoewel de uitbreiding niet uitsluitend wordt ingezet voor lhbti-gerelateerde discriminatie. De medewerkers van het LECD richten zich op een brede aanpak van discriminatie zonder specifieke toewijzing aan een bepaalde discriminatiegrond. De uitbreiding heeft echter geleid tot generieke verbeteringen die ten goede zijn gekomen aan alle discriminatiezaken die het OM behandelt, inclusief de lhbti-gerelateerde zaken. De expertise van het LECD draagt bij aan het bevorderen van de bescherming van lhbti-personen in Nederland. Het bundelen van kennis en aandacht van discriminatie levert een waardevolle bijdrage aan het nastreven van de doelstelling van het actieplan.

Conclusie

Totstandkoming van het actieplan

De aangenomen motie om een actieplan voor de veiligheid van lhbti-personen op te stellen werd met name binnen het ministerie van JenV niet breed gedragen. Het ministerie wilde geen uitzonderingspositie creëren voor een specifieke (gediscrimineerde) doelgroep. Vanaf de start is dan ook bekend dat er geen budget vrijgemaakt zou worden voor dit actieplan. De opstellers kozen er daarom voor om veel reeds lopende acties in het plan op te nemen, die door deze bundeling meer aandacht en urgentie zouden krijgen. De veelheid aan acties en de brede doelstelling bemoeilijken het trekken van een overkoepelende conclusie over de onderbouwing van het gehele plan. Vooral bij minder concreet geformuleerde acties was vooraf onduidelijk hoe ze zouden bijdragen aan het hoofddoel.

De 38 in het plan opgenomen acties zijn vooraf niet getoetst op effectiviteit, hoewel voor een aantal acties weldegelijk geldt dat hier wetenschappelijke onderbouwing voor bestaat. Ook is de bestaande situatie niet in kaart gebracht: wat zijn de aard en omvang van het probleem (discriminatie en geweld tegen lhbti-personen); waarin verschillen deze voor de subgroepen binnen de term ‘lhbti’? Het actieplan had aan kracht kunnen winnen wanneer

doelstellingen vooraf concreter uitgewerkt waren en een selectie was gemaakt van veelbelovende of bewezen interventies. Daarnaast ontbrak het grotendeels aan inzicht in verschillen in de maatschappelijke positie, acceptatie, rechtsbescherming en specifieke problematiek die (sociale) onveiligheid veroorzaakt tussen groepen binnen 'lhbti', of voor andere subgroepen die te maken hebben met een kruising van kwetsbaarheden.

De indeling van het actieplan in vier pijlers is tijdens het opstellen van het actieplan ontstaan en volgt uit de inventarisatie van bestaande acties. Hoewel deze pijlers reflecteren op actuele ontwikkelingen in de (on)veiligheid van lhbti-personen, verliep de indeling in deze pijlers pragmatisch.

Uitvoering, ervaringen en opbrengsten

Vrijwel alle 38 acties in het plan zijn vertaald naar concrete activiteiten en geheel of gedeeltelijk uitgevoerd. Een aantal acties bestonden voorafgaand aan het plan al, en zijn voortgezet. Enkele acties zijn voortijdig gestopt, onder andere door COVID-19, gebrek aan budget of aan deelnemers.

Veel uitvoerenden van acties in het actieplan blijken niet bekend te zijn met het actieplan. Dit geldt met name voor uitvoerders op lokaal niveau. Dit is te verklaren doordat zij reeds bestaande acties uitvoeren die bijvoorbeeld geïnitieerd zijn vanuit de regenbooggelden die gemeenten ontvangen. De betreffende medewerker was er niet van op de hoogte dat de actie ook in het actieplan was opgenomen. Hiermee lijkt het actieplan voor deze partijen geen extra urgentie te hebben toegevoegd.

Allianties, gefinancierd door het ministerie van OCW, voeren meerder acties van het actieplan uit. Bij deze uitvoerende partijen bestaat veel expertise en ervaring en veel van deze acties lijken succesvol. Bij politieacties ontbreekt regelmatig de concrete invulling van een actie en blijft de impact ervan – mede door grote verschillen tussen de eenheden – onduidelijk. Plannen en visiedocumenten veranderen regelmatig binnen de politieorganisatie, en implementatie stokt door hoge werkdruk, personeelstekorten, en het verkorten van de politieopleiding.

Binnen veel organisaties, waaronder ook de politie, blijken medewerkers en vrijwilligers die zich actief inzetten (soms naast de werktijd) voor de doelgroep een cruciale rol te spelen. Het feit dat de uitvoering van acties ter bevordering van de veiligheid van lhbti mensen afhankelijk is van vrijwillige inzet en/of persoonlijke betrokkenheid bij het onderwerp, maakt de uitvoering kwetsbaar.

Neveneffecten

Hoewel acties de zichtbaarheid van en steun voor lhbti-personen vergroten, lokken zij soms negatieve reacties uit, zoals vernieling van regenboogsymbolen en negatieve reacties op social media. Hoewel dergelijke acties vaak afkomstig zijn van een kleine groep, kunnen ze grote gevolgen hebben. Het is belangrijk om rekening te houden met de weerstand die een emancipatoire beweging kan oproepen.

Al met al concluderen we dat het draagvlak voor acties om de veiligheid van lhbti-mensen te vergroten hoog is. De vraag is echter of een actieplan hiervoor het geschikte middel is,

bijvoorbeeld vergeleken met de meer langlopende subsidiestructuur van de allianties, zoals het ministerie van OCW deze heeft uitgezet. Naast preventieve interventies blijven overigens bescherming in wetgeving van belang. Uit de evaluatie komt naar voren dat het tegengaan van discriminatie en geweld van lhbti-personen onverminderd belangrijk is. Veel ingezette acties vragen om een lange adem, en voor een deel van de lhbti-groep geldt dat het nog ontbreekt aan specifieke acties die bijdragen aan hun veiligheid en acceptatie (met name intersekse personen, maar ook transgender, non-binaire en bi+personen. Bij het ontwikkelen van vervolgbeleid is een duidelijke probleemanalyse, met oog voor verscheidenheid, onontbeerlijk. Wij doen hiervoor een aantal aanbevelingen.

Aanbevelingen

Voortzetting van beleid gericht op het tegengaan van geweld en discriminatie van lhbti-personen dient aan enkele voorwaarden te voldoen. Ten eerste dient het in samenspraak met de doelgroep, vertegenwoordigers van belangenorganisaties te worden opgesteld. Ten tweede dienen de doelen duidelijk en meetbaar te zijn en interventies moeten er logisch uit voortvloeien. Ten derde zal er een budget beschikbaar moeten worden gesteld en de continuïteit zal moeten zijn gewaarborgd. Het verbeteren van de veiligheid is een weg van de lange adem. De acceptatie van homoseksuele en lesbische mensen, waar al tientallen jaren wordt gewerkt, is hoger dan voor bi+, transgender, non-binaire en intersekse personen. Het zal nog een forse inspanning vergen om hun maatschappelijke positie structureel te verbeteren. In een plan moet er aandacht zijn voor alle afzonderlijke populaties, generalisaties naar de hele lhbti populatie dient daarin zoveel mogelijk te worden vermeden. Verder zal er aandacht moeten zijn voor de grote diversiteit binnen de brede noemer lhbti en voor de invloed van diepgewortelde maatschappelijke normen over seksualiteit en gender op de veiligheid van alle subgroepen binnen lhbti+.

Op basis van deze evaluatie komen wij tot de volgende aanbevelingen.

- Zorg voor inzicht in het welbevinden van de gehele doelgroep (met oog voor de diversiteit hierbinnen), en monitor zowel de prevalentie van geweld en discriminatie als de (ervaren) sociale veiligheid. We zien bijvoorbeeld dat lhbti-personen minder vaak deelnemen aan teamsporten; een dergelijk fenomeen is niet terug te zien in het aantal feitelijke discriminatie-incidenten maar is wel een signaal van een gebrek aan het achterblijven van lhbti-acceptatie;
- Benut bij het ontwikkelen van interventies de bestaande onderbouwing uit wetenschap en praktijk (meer);
- Het benutten van praktijkkennis kan worden bevorderd door meer kennis- en ervaringsuitwisseling tussen betrokken partijen. Deze mogelijkheid is gedurende het onderhavige actieplan onbenut gebleven;
- Bouw kennis op over ‘wat werkt’ - werkzame elementen van interventies – door evaluatie en monitoring;
- Verbeter vervolgens de effectiviteit van interventies door bijsturing;
- Betrek de doelgroepen bij het ontwikkelen van interventies en let hierbij op representatie van de verschillende subgroepen binnen de parapluterm ‘lhbti’; maar ook op intersectionaliteit;
- Zorg voor (langlopende) financiering om continuïteit van interventies te garanderen;

- Ga na wanneer de boodschap algemeen kan zijn, gericht op inclusie van iedereen en tegen discriminatie (het overtreden van artikel 1 van de grondwet). En wanneer specifieke aandacht voor lhbti-personen, of deelgroepen hierbinnen, benodigd is.
- In het actieplan is tot nog toe weinig aandacht besteed aan de specifieke situatie van transgender personen. Huidige ontwikkelingen die zich na het verschijnen van het actieplan hebben voorgedaan zijn zorgwekkend: er is sprake van toenemende transfobie en felle uitingen van discriminatie jegens transgender personen (met name online).2 Transgender personen moeten in toenemende mate hun bestaan verantwoorden. Dit vraagt om daadkracht in toekomstige maatregelen;
- Intersekse personen zijn nog niet vertegenwoordigd in het actieplan. Breng de prevalentie van discriminatie en geweld van deze groep in kaart, alsmede de (ervaren) sociale veiligheid. Inventariseer de specifieke wensen en behoeften van deze groep, onder meer in wetgeving en zorg;
- Besteed meer expliciete aandacht aan de positie van Bi+ personen. Wanneer gesproken wordt van het accepteren van andere dan heteroseksuele gerichtheid, blijkt het in de praktijk toch vaak te gaan om (alleen) homoseksuele en lesbische personen. In de Veiligheidsmonitor 2023 zien we dat de situatie van bi+ personen op veel vlakken verschilt;
- Houd er oog dat maatregelen daadwerkelijk leiden tot een toename van de veiligheid van l, h, b, t én i-personen. Wanneer de subgroepen steeds samengenomen worden onder de noemer lhbti, maar interventies (voornamelijk) gericht zijn op acceptatie van 'l en h' (of in de praktijk zo blijken uit te pakken), kan er een 'schijnveiligheid' voor de overige subgroepen ontstaan. Het beleid suggereert dan immers dat er veel gedaan wordt, ook voor 'b, t en i'.
- Reflecteer op het instrument 'actieplan' als middel om aan het doel 'tegengaan van discriminatie en geweld tegen lhbti-personen' te bereiken. Aangezien in de motie besloten lag dat er een actieplan moest komen (omdat dit de letterlijke tekst van de motie was), is dit de vorm geworden. Start met het inventariseren van de aard en omvang van het probleem, en inventariseer de mogelijke instrumenten;
- Kijk bij continuering van acties en maatregelen naar de vorm waarin dit zou moeten gebeuren. Er is voldoende aangetoond dat lhbti-personen in Nederland bescherming verdienen – net als andere gediscrimineerde groepen in de samenleving – de vraag is echter met welk middel hiervoor het meest geschikt is. De werkwijze van allianties van OCW lijkt een veelbelovende aanpak. Daarnaast is bescherming in wetgeving nog niet afgerond.

[2] Bevatte in 2020 op YouTube nog 10% van de reacties over dit onderwerp uitingen van intolerantie of haat, inmiddels is dat meer dan 30%. Op Telegram, Twitter en Instagram zien we een verdubbeling in het percentage sinds 2020. De woede richt zich vooral op trans personen, maar ook andere vormen van haat nemen toe. Het afgelopen jaar steeg over de gehele linie het anti-transgeluid met 67%. Groene Amsterdammer (6 september 2023). '*Tijd voor geweld tegen deze lui*'. Zie: link; link.

1. INLEIDING

In dit inleidende hoofdstuk gaan we in op de aanleiding voor het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022[1] (paragraaf 1.1) en geven we een korte beschrijving van de inhoud van het plan (paragraaf 1.2). De volledige tekst van het actieplan is opgenomen in Bijlage I. In paragraaf 1.3 gaan we in op het begrip lhbti, waar de afkorting voor staat en wat er bekend is over het aantal lhbti-personen in Nederland.

1.1 Aanleiding voor het actieplan

In 2017 en 2018 vonden enkele geruchtmakende geweldsincidenten tegen lhbti-personen plaats waarbij zeer grof geweld werd gebruikt. Zo berichtten media onder meer over het 'betonschaarincident' in Arnhem, een poging tot doodslag in Amsterdam, en de moord op een transvrouw in Arnhem.[3] Vervolgens werden in 2018 13 jongeren uit Dordrecht vrijgesproken van homofoob gedrag, in de zaak waarin zij mensen mishandelden met wie zij contact legden via Grindr, waarbij woorden als 'kankerhomo' en 'flikker' gebruikt werden; woorden die volgens de rechter 'illustratief zijn voor het dagelijks taalgebruik' en daarmee niet discriminatoir.[4] Dit leidde tot Kamervragen van de leden Yesilgöz-Zegerius en Van Oosten en protest op het Plein voor de Tweede Kamer. Ook wordt in deze periode bekend dat van de 1.000 tot 1.500 meldingen van lhbti-discriminatie jaarlijks ongeveer 16 zaken instromen bij het Openbaar Ministerie (OM). Daaruit volgen zo'n tien veroordelingen per jaar – vaak een lage geldboete of taakstraf, zo blijkt uit discriminatiecijfers van het OM in de periode 2011 tot 2017.[5] Hierop beloofde toenmalig minister van Justitie en Veiligheid (JenV) Grapperhaus het geweld tegen lhbti-personen aan te pakken, hetgeen leidde tot het opstellen van het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022.

In 2018 nam de Tweede Kamer de motie Sjoerdsma en Van den Hul[6] aan, waarmee een start is gegeven aan het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022, dat in dit onderzoek onderwerp van evaluatie is. Sjoerdsma en Van den Hul geven in de motie aan zich met name zorgen te maken om het relatief zeer kleine aantal juridische veroordelingen van discriminatie en geweld richting lhbti-personen en verzoeken dan ook om een actieplan 'Aanpak geweld tegen lhbti-personen', binnen de Veiligheidsagenda 2019-2022 op te nemen. Met het aannemen van de motie was dus ook de vorm – een actieplan – vastgesteld.

[3] Omroep Gelderland (2 april 2017), Parool (19 juni 2017), De Gelderlander (2 oktober 2017).
[4] www.derechtspraak.nl, 'Voorwaardelijke celstraffen en taakstraffen voor groepsgeweld en mishandeling Grindr-gebruikers' 1 november 2018 (geraadpleegd: 4 april 2023); de Volkskrant (1 november 2018), BN DeStem (14 november 2018).
[5] Cijfers in Beeld (meerdere jaargangen). Overzicht discriminatiecijfers Openbaar Ministerie.
[6] Kamerstukken II 2017/18, 30 420, nr. 273.

Repressief en preventief

In de uitwerking van de motie, het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022, geeft het kabinet aan breder te willen kijken dan het strafrecht; het strafrecht kan alleen achteraf reageren en het louter inzetten van het strafrecht zou maatschappelijke problemen niet oplossen, aldus de ministers van Justitie en Veiligheid (JenV) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW). In het actieplan is daarom toegelicht dat, hoewel de motie die aan dit plan ten grondslag lag vooral gericht was op de strafrechtelijke aanpak van discriminatie en commune delicten met een discriminatie-aspect, het kabinet de inhoud van het actieplan ook wil richten op de preventieve maatregelen die moeten leiden tot het vergroten van acceptatie van lhbti-personen, via bewustwording en voorlichting.[7]

1.2 Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022

De hoofddoelstelling van het actieplan is het bevorderen van sociale en fysieke veiligheid van lhbti-personen. Om de onderliggende oorzaken van geweld tegen lhbti aan te pakken is een plan opgesteld dat naast strafrecht ook inzet op het vergroten van acceptatie, het bijdragen aan bewustwording en bekendheid. Om invulling te geven aan deze bredere doelstelling zijn vier maatschappelijke opgaven geformuleerd:

A. Pas een intersectionele benadering toe
B. Verlaag drempels voor het doen van een melding of een aangifte
C. Zorg voor lhbti-specifieke maatregelen voor veiligheid in de privéomgeving en online
D. Zet de norm.

Onder elk van deze opgaven hangen zo'n tien acties, tezamen zijn dit er 38. Inhoudelijk verschillen de 38 acties sterk van elkaar, wat verklaarbaar is gezien de verschillen tussen de vier opgaven. De mate van concreetheid van de maatregelen verschilt echter ook; sommige acties lezen als intenties of samenwerkingsverbanden, terwijl andere acties concrete maatregelen zijn die direct geïmplementeerd kunnen worden.

In het actieplan is beschreven dat, om een goed beeld te schetsen van de inspanningen op bestuurlijk niveau, naast maatregelen op nationaal niveau ook voorbeelden van concrete initiatieven van de vier grote gemeenten (G4) zijn opgenomen. Zo zijn 13 lokale ambities van deze gemeenten opgenomen als voorbeeld van een goede werkwijze of ter illustratie van aanvullende maatregelen op de maatregelen van het kabinet. Het zou laten zien hoe de nationale en lokale aanpak op elkaar aansluiten. Naast de G4 hebben overigens ook de 49 andere Regenboogsteden[8] hun eigen maatregelen geformuleerd, waarbinnen veiligheid een doel kan zijn. In het actieplan zijn daarvan geen concrete voorbeelden gegeven.

[7] Kamerstukken II 2018/19, 30 420, nr. 303.

[8] Regenboogsteden zetten zich in voor het bevorderen van de emancipatie en het welzijn van lhbti-personen. Hiervoor ontvangt de gemeente jaarlijks een bedrag van € 20.000 (de G4 ontvangen € 50.000) van het ministerie van OCW. In 2019 werd de nieuwe samenwerking bezegeld met het ondertekenen van een intentieverklaring, waarin de 53 regenboogsteden in Nederland (inmiddels zijn dit er 56). Zij werken hiervoor samen met uitvoeringsorganisaties en lokale partners.

Het actieplan is een samenwerkingstraject tussen de ministeries van JenV en OCW en de G4. Een deel van de acties is door deze partijen uitgevoerd. Daarnaast zijn de politie en lhbti-belangenorganisaties voorname partners in de uitvoering van de actiepunten. Zo zien we dat 13 van de 38 acties om uitvoering door de politie vragen, waarvan vier door Roze in Blauw.[9] Bij zeven acties zijn belangenorganisaties de uitvoerenden.

Ten slotte zijn er acties gericht op een subgroep binnen de lhbti-doelgroep, zoals transgender personen (acties 16 en 17), maar ook bijvoorbeeld vrouwen (actie 7), of inwoners van Caribisch Nederland (actie 6). De acties verschillen kortom sterk in reikwijdte, doelstelling, doelgroep, en mate van concreetheid.

Voortgang van de uitvoering

Medio 2020 is een voortgangsbericht aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin staat aangegeven in hoeverre er tot dan toe invulling is gegeven aan de acties die onder het ministerie van JenV vallen.[10] In het voortgangsbericht zien we dat een zestal concrete acties afgerond zijn, zoals een uitbreiding van het LECD (Landelijk Expertisecentrum Discriminatie van het OM) met 2,5 fte en een verdubbeling van het strafmaximum voor het aanzetten tot geweld, haat of discriminatie (de herziening is per 1 januari 2020 in werking getreden). Een aantal andere acties is deels afgerond (zes stuks) of nog lopend (zeven stuks). Over de stand van zaken van de acties die onder het ministerie van OCW vallen vermeldt de emancipatienota onder meer het onderzoek naar daderprofielen bij geweld tegen lhbti-personen en de huidige evaluatie, die tezamen een basis zullen vormen voor het bepalen van nieuwe inzet voor de veiligheid van lhbti-personen.[11]

1.3 Doelgroep van het actieplan

Wie worden bedoeld met de afkorting lhbti, en behoren daarmee tot de doelgroep van het actieplan? We gaan in deze paragraaf in op de aanduiding van de doelgroep, de afkorting lhbtqia+, en op de omvang van de groep.

Terminologie

Heden ten dage wordt de inclusieve afkorting 'lhbtiqa+' gebruikt om seksuele oriëntatie, genderexpressie en genderidentiteit te omvatten.[12] In deze afkorting staan de letters voor lesbisch, homoseksueel, bi+, transgender, intersekse, queer en aseksualiteit.

Seksuele oriëntatie verwijst naar tot wie iemand zich, in termen van gender, (seksueel) aangetrokken voelt. Het onderscheid tussen seksuele oriëntatie en romantische oriëntatie wordt soms gemaakt, maar meestal omvat seksuele oriëntatie zowel romantische interesse als het aangaan van liefdesrelaties. De categorieën die onder seksuele oriëntatie vallen zijn heteroseksueel, lesbisch, homoseksueel, bi+ en aseksueel. Lesbisch duidt op

[9] Roze in Blauw is een landelijk netwerk van politiemedewerkers. Roze in Blauw heeft specifieke deskundigheid omtrent lhbti gerelateerde zaken en zet zich in om de belangen van deze groep te behartigen. Het netwerk onderhoud sterke banden met de lhbti gemeenschap.

[10] Kamerbrief Kabinetsaanpak van discriminatie, 2020-362426, Bijlage 3.

[11] Emancipatienota 2022-2025, ministerie van OCW.

[12] Movisie (2023). Handreiking lhbtiqa+ emancipatie. Feiten en cijfers over lhbtiqa+ op een rij. Movisie, Utrecht.

zelfidentificatie als vrouw met voornamelijk aantrekking tot andere vrouwen. Homoseksueel betekent dat men zichzelf als man identificeert en zich voornamelijk aangetrokken voelt tot andere mannen. Sommige non-binaire personen identificeren zich ook als lesbisch of homoseksueel. Iemand die zich als non-binair identificeert voelt zich niet (helemaal) thuis binnen de genderidentiteit man of vrouw, maar meer bij een genderidentiteit die buiten deze categorieën valt.

Bi+ is de overkoepelende term voor alle mensen met een seksuele en/of romantische oriëntatie gericht op meer dan één gender. Biseksueel, bi+, pan, queer of fluïde zijn enkele termen die door een deel van de mensen ook wordt gebruikt. Aseksueel verwijst naar personen die geen seksuele aantrekking voelen tot anderen, waarbij aseksualiteit een spectrum omvat. Sommige aseksuele personen voelen wel seksuele behoeften, maar geven daar zonder anderen gehoor aan, andere seksuele personen hebben in het geheel geen seksuele gevoelens.

Genderexpressie verwijst naar hoe iemand de eigen 'mannelijkheid' of 'vrouwelijkheid' aan de buitenwereld toont. Dit kan op verschillende manieren, zoals gedrag, make-up, kleding of haarstijl. Het is een manier om de eigen genderidentiteit(en) te laten zien. Iemand die gender non-conform is, kleurt buiten de lijntjes wat betreft gender en gaat daarmee in tegen de maatschappelijke verwachtingen.

Genderidentiteit verwijst naar het feit of iemand zich man, vrouw, iets daartussenin, allebei, of geen van beide voelt. Genderidentiteit is niet altijd aan de buitenkant zichtbaar. Categorieën die onder genderidentiteit vallen zijn transgender, intersekse en queer. Transgender personen identificeren zich niet met het geslacht dat hen bij de geboorte is toegewezen. 'Transgender' is een parapluterm: het gaat om een veelheid aan belevingen van genderidentiteit en –expressie. Ook non-binaire personen vallen onder deze term. Intersekse verwijst naar de ervaringen van mensen die geboren zijn met een lichaam dat niet past binnen de normatieve definities van man en vrouw. Intersekse is een variatie op wat als de mannelijke of vrouwelijke sekse wordt beschouwd.[13]

Queer omvat een brede variëteit aan seksuele en genderidentiteiten. De term wordt gebruikt voor en door mensen die zich niet willen vastleggen op een specifiek gender- of seksuele oriëntatie. De q kan ook verwijzen naar 'questioning', wat aangeeft dat iemand (nog) niet zeker is van de seksuele oriëntatie en/of genderidentiteit. Naast de termen in de afkorting zijn er nog andere begrippen die dienen om genderidentiteit en seksuele oriëntatie te beschrijven, vertegenwoordig door het '+' symbool. De plus symboliseert inclusiviteit voor mensen die zich anders identificeren dan wat de letters vertegenwoordigen.

Door emancipatoire ontwikkelingen op het gebied van genderdiversiteit en -identiteit ontwikkelen ook de toegepaste definities, en worden er letters toegevoegd aan de aanduiding lhbtqia+. Wij hanteren in deze rapportage de afkorting lhbti, omdat deze afkorting ook in het actieplan – dat in 2018 is opgesteld – wordt gehanteerd, waarmee dit de doelgroep is van het onderzoek.

[13] Kastelein, C. & B. Keulen (2020). 10 keer vraag en antwoord over intersekse. Utrecht: Movisie en NNID.

Aantal lhbti-personen in Nederland

Het aantal mensen dat zich identificeert met een van de voornoemde letters, is afhankelijk van de gehanteerde definitie. Mensen met bijvoorbeeld homoseksuele gevoelens kunnen meegerekend worden, ongeacht of ze (seksuele) relaties aangaan. Op basis van deze omschrijving komen we tot een aanzienlijk grotere groep dan de groep die zichzelf als lhbti identificeert en dit openlijk uit. Een afbakening kan op basis van drie aspecten gemaakt worden: gevoel, gedrag en identiteit. [14] Deze begrippen vormen ook de basis voor onderstaande cijfers.

Uit de Leefsituatie-index van 2022 blijkt dat 5,6% van de volwassenen tot de lhb-groep behoort, wat neerkomt op ongeveer 1 op de 20 personen.[15] Als we naast lhb ook transgender personen meenemen, behoort 1 op de 15 volwassenen tot deze groep.[16] Het percentage vrouwen dat aangeeft zich tot de eigen sekse of beide seksen aangetrokken te voelen, bedraagt 13%. Van deze vrouwen voelt 2% zich alleen aangetrokken tot hetzelfde geslacht, terwijl 3,6% zich tot zowel het eigen als het andere geslacht aangetrokken voelt. Bij mannen ligt het percentage dat zich tot de eigen of tot beide seksen aangetrokken voelt op 7,4%, waarvan 1,5% zich uitsluitend tot hetzelfde geslacht aangetrokken voelt, en 0,7% tot zowel het eigen als het andere geslacht. Onder jongeren onder de 25 jaar geeft 4% van de jongens aan zich (ook) seksueel aangetrokken te voelen tot hetzelfde geslacht, en 3% van de meisjes. Meisjes noemen zich over het algemeen vaker biseksueel (3%), terwijl jongens vaker aangeven zich (alleen) tot hetzelfde geslacht aangetrokken te voelen.[17]

Het SCP schatte in dat tussen de 0,6% en 0,7% van de Nederlandse bevolking zich identificeert als transgender, wat neerkomt op ongeveer 102.000 personen. Een groter percentage (3,9%) identificeert zich niet eenduidig met het bij de geboorte toegekende geslacht en heeft aangegeven hormoonbehandelingen en/of operaties te hebben ondergaan.[18] Tussen 1995 en 2018 hebben 3.750 inwoners van Nederland hun geslachtsregistratie laten wijzigen bij de burgerlijke stand. Na de wetswijziging[19] van 2014 is dit aantal snel gestegen, van gemiddeld 80 per jaar naar 640 per jaar in 2018.

Wat betreft intersekse personen zijn er minder betrouwbare schattingen over de aantallen. Een SCP-rapport op basis van derden onderzoek suggereert dat ongeveer 0,5% van de Nederlandse bevolking een intersekse conditie heeft.[20] Het NNID, de Nederlandse organisatie voor seksediversiteit, benoemt een belangrijke reden waarom dit cijfer mogelijk een onderschatting is. Dat is het taboe dat nog steeds op dit onderwerp rust. Intersekse personen hebben in hun jeugd vaak te horen gekregen er vooral met niemand over te

[14] Movisie (2023). Handreiking lhbtiqa+ emancipatie. Feiten en cijfers over lhbtiqa+ op een rij. Movisie, Utrecht.
[15] Hoewel het actieplan zich richt op lhbti personen zal in dit rapport regelmatig gesproken worden over lhb, lhbt, lhbtiq+, et cetera. We sluiten dan aan bij de gebruikte afkorting van de betreffende bron.
[16] Kuyper, L. (2017). Transgenderpersonen in Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
[17] Huijnk, W., Damen, R., & van Kampen, L. (2022). LHBT-monitor 2022. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
[18] Kuyper, L. (2017). Transgenderpersonen in Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
[19] Sinds 1 juli 2014 is het mogelijk met een deskundigenverklaring het geboortegeslacht te wijzigen in de Basisregistratie Personen. Vóór die datum was sterilisatie hiervoor een verplichte voorwaarde. Staatsblad, jaargang 2014, zie: link.
[20] Lisdonk, J. van (2014). *Leven met intersekse/dsd. Een verkennend onderzoek naar de leefsituatie van personen met inter- sekse/dsd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

praten, en veel intersekse personen hebben zichzelf aangeleerd zich op dit punt 'onzichtbaar' te maken. Het NNID meldt dat er vaak slechts enkele tientallen mensen reageren op een oproep om mee te werken aan onderzoek.[21] Bovendien komt het voor dat mensen er zelf niet van op de hoogte zijn dat zij een intersekse conditie hebben. Dit kan bijvoorbeeld aan het licht komen als iemand kinderen wil krijgen. Internationaal onderzoek noemt een schatting van 1,7%[22], wat in Nederland zou neerkomen op zo'n 289.000 personen. Het verschil met het SCP kan worden verklaard door de gehanteerde definitie van intersekse. Vaak wordt de (ruimere) begrip DSD gehanteerd (disorders/differences of sex development).[23]

Veiligheid van lhbti-personen in Nederland

Uit de resultaten van de Veiligheidsmonitor 2023[24] blijkt dat 9% van de ervaren discriminatie gericht is op seksuele oriëntatie. Bi+ en homoseksuele personen ervaren vaker discriminatie dan heteroseksuele personen. Van de homoseksuele mannen gaf 24% aan zich in het afgelopen jaar gediscrimineerd te hebben gevoeld. Onder lesbische vrouwen gaat dit om 21%. Naast discriminatie hebben personen met een andere dan heteroseksuele oriëntatie frequenter te maken met respectloos gedrag op straat van onbekenden, en hebben zij vaker een gevoel van onveiligheid. Homoseksuele mannen en bi+ mannen voelen zich vaker onveilig in vergelijking tot heteroseksuele mannen, en bi+ vrouwen voelen zich vaker onveilig dan heteroseksuele vrouwen. Bij bi+ vrouwen is er een toename te zien ten opzichte van 2021[25]: in 2023 voelde 59% van hen zich onveilig, terwijl dit percentage in 2021 op 54,7% lag. Hierbij plaatst het CBS de kanttekening dat de gegevens uit de Veiligheidsmonitor 2021 zijn verzameld tijdens de COVID-19-pandemie, wat mogelijk bijdraagt aan de verschillen in cijfers.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 verantwoorden we de gevolgde onderzoeksopzet. Vervolgens geeft hoofdstuk 3 een overzicht van de huidige wetenschappelijke inzichten over 'wat werkt' in het tegengaan van geweld en discriminatie van lhbti-personen. Hoofdstuk 4 beschrijft de planevaluatie; hier gaan we in op de totstandkoming en aannames achter het actieplan. We vervolgen met de procesevaluatie (hoofdstuk 5). Dit bestaat uit een beschrijving van de uitvoering van het actieplan, we staan stil bij wat er gedaan is met elk van de 38 acties. In hoofdstuk 6 beschrijven we, in vijf paragrafen, de bevindingen van de vijf verdiepende casestudies. Het slothoofdstuk is gewijd aan conclusies en enkele aandachtspunten voor een voortzetting van het actieplan.

[21] Website NNID, geraadpleegd 7 februari 2024, zie: link.
[22] Blackless, M., Charuvastra, C., Derryck, A., Fausto-Sterling, A., Lauzanne, K. & Lee, E. (2000) How sexually dimorphic are we? Review and synthesis. American Journal of Human Biology 12:151-166.
[23] Website NNID, geraadpleegd 7 februari 2024, zie: link.
[24] De Veiligheidsmonitor wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van JenV en het CBS. Zie: Veiligheidsmonitor 2023.
[25] Bron: Veiligheidsmonitor 2021.

2. ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Bij het opstellen van het Actieplan Veiligheid Lhbti is overeengekomen om tijdig na de inwerkingtreding een evaluatie uit te voeren, zodat lessen die uit dit onderzoek volgen kunnen worden meegenomen in verdere beleidsontwikkeling. In deze rapportage doen we verslag van deze evaluatie, die we in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), tussen mei 2023 en maart 2024 uitvoerden.

In dit hoofdstuk beschrijven wij de onderzoeksmethoden en -verantwoording. Na het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen (paragraaf 2.1) vervolgen wij met de gevolgde onderzoeksstappen, inclusief beschrijving van het verloop van de uitvoering (paragraaf 2.2).

2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van deze plan- en procesevaluatie is om inzicht te verwerven in de kwaliteit van de beleidslogica van het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022 en het proces rond de totstandkoming ervan. Daarnaast brengen we met deze evaluatie het uitvoeringsproces in kaart en beschrijven we de voorlopige resultaten.[26]

De bevindingen vormen input voor de verdere ontwikkeling van beleid voor het waarborgen van de (sociale) veiligheid van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuele personen, transgender personen en intersekse personen (lhbti).

Hiertoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Totstandkoming van het actieplan Veiligheid lhbti (planevaluatie)
    a. Op basis van welke aannames zijn de gekozen maatregelen in het actieplan opgenomen? Welke werkzame mechanismen werden verondersteld?
    b. In hoeverre waren de gemaakte keuzes gebaseerd op inzichten uit wetenschappelijk en beleidsgerelateerd onderzoek over het bevorderen van de veiligheid van lhbti-personen (evidence-based)?
    c. In hoeverre waren de gemaakte keuzes gebaseerd op kennis over effectieve bescherming van lhbti-personen die is opgedaan in de praktijk?
    d. Naar welke concrete doelen zijn de maatschappelijke opgaven van het actieplan vertaald?

[26] Overeenkomend de onderzoeksopdracht van het WODC is gekozen voor een plan- en procesevaluatie, waarbij is opgenomen dat er geen sprake is van een resultaatmeting. In de onderzoeksopdracht formuleerde het WODC dit als volgt: 'Vanwege de relatief korte looptijd van het actieplan en het ontbreken van een nulmeting is het niet waarschijnlijk dat effecten van de genomen maatregelen en uitgevoerde activiteiten al kunnen worden gemeten'. Dit neemt niet weg dat daar waar uitspraken gedaan kunnen worden over resultaten of veelbelovende ontwikkelingen, we dit in dit onderzoek doen. Zoveel als mogelijk zijn bestaande evaluaties, cijfermateriaal en kwalitatieve informatie over de opbrengsten van de acties uitgevraagd en meegenomen.

2. Uitvoering van het Actieplan Veiligheid Lhbti (procesevaluatie)
    a. Hoe zijn de maatregelen uit het actieplan door de deelnemende partijen vertaald in concrete activiteiten op lokaal en nationaal niveau?
    b. Welke middelen waren beschikbaar voor de uitvoering van het actieplan en hoe zijn deze middelen ingezet door uitvoerende partijen?
    c. Welke activiteiten zijn/ worden daadwerkelijk onder het actieplan uitgevoerd in de periode 2019-2022?
    d. Hoe wordt het uitvoeringsproces ervaren en gewaardeerd door betrokkenen in de verschillende deelnemende organisaties? Welke knelpunten doen zich voor?

3. Resultaten van het Actieplan Veiligheid Lhbti
    a. Welke (voorlopige) resultaten nemen deelnemende organisaties waar ten aanzien van de verschillende doelstellingen van het actieplan?
    b. Welke eventuele (positieve of negatieve) neveneffecten worden door deelnemende organisaties waargenomen?

4. Conclusies
    a. Wat kan op basis van de beleidslogica van het actieplan en de uitvoering ervan worden gezegd over de mogelijke effecten van de verschillende activiteiten die onder het actieplan zijn ondernomen?
    b. Welke best practices kunnen worden afgeleid uit de ervaringen opgedaan met het actieplan?
    c. Welke best practices kunnen worden afgeleid uit de wetenschappelijke literatuur?
    d. Welke verbeterpunten zijn op basis van de ervaringen met het actieplan en op basis van de wetenschappelijke literatuur te formuleren voor een effectieve vervolgaanpak?

2.2 Onderzoeksopzet

In deze paragraaf beschrijven we de opzet van het onderzoek en de wijze waarop we het onderzoek hebben uitgevoerd.

Planevaluatie

We zijn gestart met een planevaluatie. In de planevaluatie hebben we de (veronderstelde) werkzame mechanismen, doelen en aannames van het actieplan gereconstrueerd aan de hand van de onderzoeksmethode 'realistic evaluation'. Hiervoor hebben we relevante (beleids)documenten bestudeerd, gesprekken gevoerd met de opstellers van het actieplan en een wetenschappelijke literatuurstudie uitgevoerd.

Analyse beleidsdocumenten

Voor de planevaluatie hebben we beschikbare literatuur en beleidsdocumenten (Kamerstukken, Emancipatienota, Regenboogakkoord, Nationaal Actieprogramma tegen Discriminatie) bestudeerd die volgens de opstellers ten grondslag hebben gelegen aan het opstellen van het actieplan.

Interviews opstellers

Naar aanleiding van de planevaluatie kunnen we antwoord geven op onderzoeksvragen 1a tot en met 1d. Hiervoor zijn vier gesprekken gehouden met twee opstellers van het ministerie van JenV en twee van het ministerie van OCW.

Wetenschappelijke literatuurstudie

Door middel van een wetenschappelijke literatuurstudie is gezocht naar studies die bewezen effectieve maatregelen bespreken, om (a) discriminatie van lhbti-personen tegen te gaan en (b) de (sociale, ervaren) veiligheid van lhbti-personen te verhogen. Hierbij zijn we enerzijds specifiek op zoek gegaan naar interventies gericht op lhbti, en hierbinnen ook naar de verschillende deelgroepen *binnen* de afkorting lhbti. Bekend is dat op gebied van acceptatie, sociale veiligheid en veiligheidsbeleving verschillen bestaan tussen deze deelgroepen.

Daarnaast hebben we gezocht naar de best practices die er in de literatuur zijn te vinden met betrekking tot het verbeteren van de veiligheid van lhbti-personen en welke aanknopingspunten er in de literatuur worden gegeven die richting kunnen geven een aan effectieve vervolgaanpak.

Inclusiecriteria

De inclusiecriteria, criteria voor het includeren van een artikel dat op basis van de zoekstring is gevonden, zijn deels afgeleid uit de onderzoekvragen. Hieruit volgt dat we zoeken naar werkzame mechanismen en bewezen effectieve interventies. Dit leidde tot de volgende inclusiecriteria:

1. Het artikel behandelt interventies, of vormt een overzichtsstudie van interventies en/of effectstudies.
2. De interventie(s) is/zijn gericht op het tegengaan van discriminatie en geweld tegen lhbti-personen.
3. Studies kunnen zowel gericht zijn op de gehele doelgroep lhbti-personen (inclusief andere gangbare schrijfwijzen van deze term), of op een subgroep hierbinnen.
4. Interventies kunnen ook gericht zijn op daders of omstanders.
5. We includeren Engelstalige, peer reviewed studies.
6. De studie heeft betrekking op 'Westerse' landen, landen die grofweg vergelijkbaar zijn met Nederland qua lhb(t)(i)-acceptatie en wetgeving; we zijn immers op zoek naar aangrijpingspunten voor beleid en een volledig andere culturele en/of juridische context zal om andere interventies vragen.
7. Het artikel is gepubliceerd tussen 2010-2023.

Zoekstrategie

We hebben een uitgebreide zoekstrategie gebruikt om relevante literatuur te selecteren. Vier elektronische databases zijn geraadpleegd, te weten PsychInfo, SocIndex, Web of Science en Scopus. Deze zijn doorzocht met behulp van specifieke zoektermen gerelateerd aan het onderwerp. De zoektermen zijn zorgvuldig geselecteerd en voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

In eerste instantie hebben we breed gezocht op *social safety and violence* en *interventions / best practices* en *type of study (review or single study with effect size)*. Dat leverde veel

treffers op: 4.078 hits in Web of Science; 2.147 hits in PsychInfo en 858 hits in SocIndex. Om het in te perken hebben we omschrijvingen voor de letters van lhbti+ toegevoegd aan de zoekquery. Tevens hebben we Scopus als database toegevoegd.

Vervolgens hebben we de zoekquery in Web of Science enigszins aangepast. Door toevoeging van de term trans* kregen we veel hits op voor ons onderzoek niet-relevante zoekwoorden (transplant, transient, et cetera). Het bleek met name om medische artikelen te gaan. Om die hits zoveel mogelijk te voorkomen hebben we in de in Web of Science gebruikte zoekquery trans* gewijzigd in transgender. In de andere drie databases gaf de term trans* niet veel irrelevante hits, in de database die beide zoekmachines doorzoeken zijn niet of nauwelijks artikelen opgenomen uit de medische wetenschap.

Box 2.1 Zoekquery

Social safety and violence
"bias" OR "minority stress*" OR "safe*" OR "violen*" OR "discriminat*" OR "bully*" OR "harass*" OR "intimidat*" OR "attack" OR "stigma*" OR "hat*" OR "prejudice" OR "aggress*" OR "robbery" OR "assault" OR "fight" OR "victimization" OR "crime" OR "theft" OR "abuse" OR "threat*"

AND
Interventions/ best practices
"Interven*" OR "action" OR "measure" OR "program*" OR "prevent*" OR "reduc*" OR "decreas" OR "declin*" OR "interrupt*" OR "interfer*" OR "best practice*" OR "policy" OR "increase*" OR "grow*"

AND
Type of study (review or single study with effectsize)
"review*" OR "meta-analys*" OR "effect*" OR "impact"

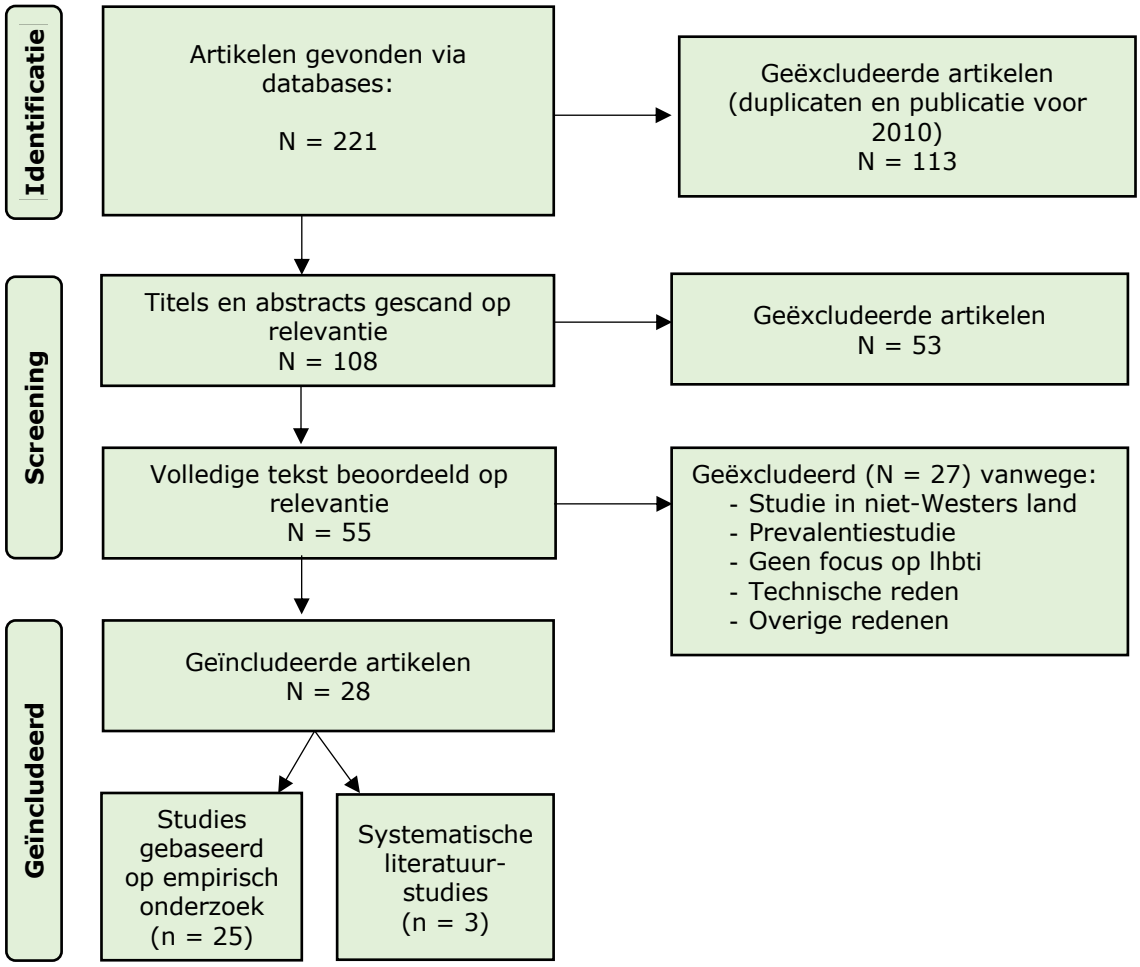
AND
"LGB*" OR "lesbian" OR "gay" OR "bisexual" OR "pansexual" OR "trans*" OR "homosexual" OR "queer" OR "non-binary" OR "sexual minorit*" OR "gender minorit*" OR "same-sex" OR "genderdiverse" OR "sexual div*" OR "same sex" OR "plurisexual" OR "mostly straight" OR "intersex" OR "gender div*"

Aantal publicaties

De aangepaste zoekquery leverde 221 resultaten op (figuur 2.1). Hiervan kwamen er 102 uit PsychInfo, 41 uit Scopus, 40 uit SocIndex en 38 uit Web of Science. Van de studies die we in twee of meer zoekmachines aantroffen zijn de dubbelingen (90) verwijderd. Van de overige resultaten zijn in eerste instantie de titels en jaar van publicatie beoordeeld. Er zaten relatief veel artikelen van voor 2010 (23) bij en daarmee buiten het inclusiecriterium van de periode 2010-2023 vallen. Er waren ook relatief veel artikelen met onderzoeksresultaten uit een niet-Westers land, onder meer uit China en Chili, maar vooral uit Afrikaanse landen, zoals Kenia, Uganda, Nigeria en sub-Sahara. Andere artikelen hebben betrekking op prevalentiestudies, bleken een verkennend onderzoek of meer inventariserend van aard, bijvoorbeeld naar ervaringen en behoeften van lhb-jongeren met gezondheidszorg. In deze artikelen werden geen interventies beoordeeld. Van de resterende bijna 55 artikelen hebben we de titel en abstract gelezen. Uit het abstract kwam nogmaals in enkele gevallen naar voren dat het een onderzoek betrof uit een niet-westers land, dat er geen interventie werd geëvalueerd of de nadruk vooral lag op middelengebruik en de behandeling ervan. Verder bleken enkele onderzoeken niet vindbaar of niet te downloaden. Ook deze artikelen zijn alle geëxcludeerd. Dit heeft geleid tot in totaal 27

artikelen die we op basis van de in- en exclusiecriteria dan wel vanwege technische problemen hebben geëxcludeerd. In totaal hebben we 28 artikelen geïncludeerd.

Figuur 2.1 Stroomdiagram gevonden literatuur



Nederlandse literatuur

Nadat we de internationale literatuur in kaart hebben gebracht zijn we gaan zoeken naar Nederlandse artikelen en rapporten. We hebben vooral gebruik gemaakt van enkele recente publicaties op het gebied van discriminatie, onder meer publicaties van het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) dat recent nog een rapport uitbracht over wat werkt bij het verminderen van discriminatie.[27] Ook kennisinstituut Movisie heeft diverse publicaties over lhbti, onder meer een recent geüpdatete handreiking over het aantal lhbtiqa+ personen in Nederland, hun welzijn en de maatschappelijke acceptatie van homoseksuele en lesbische personen.[28] Verder hebben we bij de bespreking van acties uit het actieplan in hoofdstuk 5 en de verdiepingsstudies in hoofdstuk 6 gebruik gemaakt van de Nederlandse literatuur die over de onderwerpen waar deze acties betrekking op hebben zijn verschenen. Dat kunnen evaluaties zijn, maar ook studies die inzicht geven in de

[27] H. Felten, R. Broekroelofs (2023). Wat werkt bij het verminderen van discriminatie. Kennisplatform Inclusief Samenleven, Utrecht.
[28] Movisie (2023). Handreiking lhbtiqa+ emancipatie. Feiten en cijfers over lhbtiqa+ op een rij. Movisie, Utrecht.

ervaringen van lhbti met het onderwerp, zoals de ervaringen van lhbti-personen in de sport. Over dit onderwerp heeft bijvoorbeeld het Mulier instituut de afgelopen jaren veel gepubliceerd.

Subthema's

Op basis van een eerste scan hebben we de Engels- en Nederlandstalige literatuur ingedeeld in de volgende subthema's met tussen haakjes het aantal publicaties:

- Stigmatisering (6)
- Onderwijsinterventies (7)
- Interventies gericht op gezondheidszorg (7)
- Geweld (4)
- Meetinstrumenten (2)
- Artikelen gericht op een specifieke interventie (2)

In totaal zijn dit 28 studies waaronder drie systematische literatuurstudies. Vervolgens is ervoor gekozen de thema's Meetinstrumenten en Artikelen gericht op een specifieke interventie niet te beschrijven in dit rapport omdat deze weinig tot geen informatie opleverden die in de Nederlandse beleidscontext toepasbaar is. De 24 resterende studies vormen de basis voor de beschrijving van de literatuurstudie in hoofdstuk 3.

Procesevaluatie

Vervolgens is een procesevaluatie uitgevoerd. In de procesevaluatie zijn we nagegaan hoe de acties in het actieplan concreter zijn ingevuld en hoe hieraan uitvoering is gegeven. Hiervoor hebben we gesprekken gevoerd met betrokkenen, relevante (beleids)documenten bestudeerd en casestudies uitgevoerd.

Interviews betrokkenen

In totaal zijn tenminste 35 personen gesproken die betrokken zijn of waren bij de uitvoering van één of meer acties: 25 personen zijn geïnterviewd en met zo'n tien personen zijn kortere gesprekken gevoerd als aanvulling of toelichting op de informatie uit een interview. Er zijn interviews gehouden met medewerkers van de vier grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), het OM, de politie, belangenorganisaties, Allianties, onderzoeks- en kennisinstituten, bestuurders van sportverenigingen en (internationale) experts. Van alle gesprekken is een gespreksverslag gemaakt dat – indien gewenst – is toegestuurd aan de respondent ter aanvulling en accordering. In veel gevallen is daarnaast aanvullend op het interview contact onderhouden (per email of telefonisch), om documenten of aanvullende gegevens te ontvangen of nog enkele verdiepende vragen te stellen.

Bestuderen (beleids)documenten

We zijn gestart met het verzamelen van rapporten en beleidsdocumenten die betrekking hebben op de 38 maatregelen uit het actieplan. Een deel daarvan was bij het zoeken van de literatuur voor de planevaluatie al verzameld. Dit hebben we aangevuld met literatuur die betrekking heeft op de uitvoering van de acties. Ook de personen die zijn geïnterviewd stuurden soms aanvullende informatie toe, of wezen ons op (evaluatie)rapporten en overige relevante literatuur.

Casestudies

Door middel van casestudies is nagegaan waarom een vijftal acties wel of juist niet heeft gewerkt. Voor de procesevaluatie hebben we 38 maatregelen beknopt beschreven en zijn we nagegaan welke partijen er bij de uitvoering van de maatregel betrokken zijn (geweest), op welke doelgroep(en) de maatregel zich richt en wat de maatregel in grote lijnen heeft opgeleverd. Bij de casestudies zijn aanvullende onderzoeksvragen gesteld: wat maakt dat deze actie werkt, wat kunnen we zeggen over opbrengsten van deze actie, waar liep men in de uitvoering tegenaan en hoe is men hiermee omgegaan?

De vijf geselecteerde casussen zijn om inhoudelijke redenen gekozen. We hebben hierbij gelet op de mate van concreetheid (sommige acties zijn niet concreet uitgewerkt, zie hoofdstuk vijf), de meetbaarheid (het effect van een publieke voorlichtingscampagne tegen discriminatie, zeker wanneer we dit willen toespitsen op lhbti (acties 12 en 32), is bijvoorbeeld lastig meetbaar); de uitvoerbaarheid (sommige acties lenen zich minder goed voor sociaalwetenschappelijk onderzoek, zoals het resultaat van een strafverzwaring (actie 33) of grondwetswijziging (actie 38)); de periode (sommige, relatief kleine acties waren al enige tijd afgerond); niet opgestarte acties (enkele acties bleken niet te zijn uitgevoerd); en reeds geëvalueerde acties (regenboogsteden of -provincies (resp. actie 26 en 28) bleken al te zijn geëvalueerd).

Daarnaast hebben we gelet op het betrekken van verschillende organisaties in de casestudies (gemeenten, politie, OM en Allianties) en de vertegenwoordiging van de afzonderlijke groepen binnen de aanduiding 'lhbti'. Hierbij dient te worden opgemerkt dat transpersonen in slechts drie acties (acties 16, 17 en 33) zijn genoemd en intersekse personen in één (actie 33). Verder is gelet op spreiding van cases over de twee ministeries, de vier maatschappelijke opgaven (de pijlers in het actieplan) en de reikwijdte van de actie (van landelijk tot een bepaalde doelgroep binnen een gemeente).

Selectie

Rekening houdend met bovengenoemde argumenten is er gekozen voor de volgende vijf casussen:

- Uitbreiding Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD; actie 29);
- Query's discriminatie-incidenten politie (actie 27);
- Alliantie Gelijkspelen (actie 4);
- Roze sociale kaart Rotterdam (actie 14);
- Schadelijke traditionele praktijken (actie 11).

Per casestudy benoemen we hier kort de onderzoeksopzet.

Uitbreiding LECD

Voor het nader onderzoeken van de opbrengsten van de uitbreiding van het LECD met 2,5 fte zijn interviews afgenomen met medewerkers van het LECD (na een eerste groepsgesprek zijn schriftelijk aanvullende vragen toegestuurd, waarop door het LECD schriftelijk is gereageerd) en is documentstudie verricht. Het LECD gaf aan dat gesprekken met de Parketten minder voor de hand liggen, omdat portefeuillehouders discriminatie op een Parket als functie vaak voor zo'n anderhalf á twee jaar vervuld wordt. Er zullen dus geen medewerkers zijn die over de gehele periode vanaf 2019 (het jaar waarin de

uitbreiding plaatsvond) zicht hebben op de eventuele verschillen over die periode, aldus het LECD.

Query's politie

De verdiepende studie naar het opstellen van overzichten (query's) van incidenten en meldingen waarin discriminatie (mogelijk) een rol speelt, is als volgt opgezet. Er is een interview afgenomen met een medewerker van het ECAD-P (Expertisecentrum Anti-discriminatie, onderdeel van de Nationale Politie), verantwoordelijk voor de werkwijze met de query's. Vervolgens hebben wij een vragenlijst opgesteld voor de contactpersonen op de tien eenheden. Deze zijn door de medewerker toegezonden aan de tien contactpersonen (portefeuillehouders discriminatie) op de eenheden. Van zeven van hen kregen we antwoord op deze vragen. Vervolgens is met twee van deze contactpersonen een interview afgenomen om nader in te gaan op dit proces en de opbrengsten. Het contact met deze personen verliep in een geval via het ECAD-P en in het andere geval via een eerder contact dat met de politie gelegd was (in de procesfase van dit onderzoek), deze persoon heeft ons met de portefeuillehouder discriminatie van de betreffende eenheid in contact gebracht.

Alliantie Gelijkspelen

Het landelijk samenwerkingsverband Alliantie Gelijkspelen zet zich in om lhbtiq+ acceptatie in de sport te bevorderen en ondersteund hiervoor gemeenten en sportclubs die zich hiervoor willen inzetten. In overleg met een vertegenwoordiger van de Alliantie Gelijkspelen is een van de zes gemeenten waar een pilot is uitgevoerd, geselecteerd voor een casestudy. Naast bestudering van beleidsdocumenten die van de vertegenwoordiger van Alliantie Gelijkspelen zijn ontvangen, zijn er gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de sportclubs die betrokken waren bij de uitvoering van de pilot. Ook is gesproken met een voormalig statenlid van de provincie, die invulling geeft aan de rol van de provincie als Regenboogprovincie. Vanuit deze positie is eveneens gewerkt aan acceptatie van lhbti-personen in de sport, en het tegengaan van discriminatie in bredere zin in de betreffende provincie. Dit leverde ons meer inzicht in de bevindingen van de pilotgemeente, in relatie tot andere gemeenten in die provincie.

Roze sociale kaart

De gemeente Rotterdam wil de kennis over de mogelijkheden tot het melden van discriminatie vergroten. Dit wil men bereiken door de bekendheid te vergroten met de verschillende mogelijkheden waarop discriminatie gemeld kan worden en door de toegang tot de meldpunten zo laagdrempelig mogelijk te maken. Eén van de manieren waarop de gemeente dit doet is door middel van de 'roze sociale kaart'. Dit is een website waarop 'roze' organisaties in de gemeente worden weergegeven, zowel op een digitale plattegrond als in een lijst met contactinformatie. In deze casestudy zijn wij nagegaan hoe de roze sociale kaart bijdraagt aan het vergroten van de kennis over de mogelijkheden om discriminatie te melden. Ook zijn we ingegaan op de functie die de kaart verder vervult en hoe deze wordt onderhouden en ervaren. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met en is schriftelijke informatie ontvangen van verschillende betrokken organisaties zoals de gemeente, COC Rotterdam en Humanitas. Hierbij dient opgemerkt te worden dat wij van een paar organisaties schriftelijk informatie hebben ontvangen, maar dat zij niet konden worden bereikt voor een gesprek waarin verder op het onderwerp ingegaan werd.

Schadelijke traditionele praktijken

In samenwerking met de politie vindt in de regio Rotterdam een intensivering plaats van de aanpak van schadelijke traditionele praktijken (STP). Door discriminatie samen te bezien met fenomenen als Huiselijk Geweld, kindermishandeling en STP wordt meer rekening gehouden met een meer intersectionele benadering. In Rotterdam is ervoor gekozen dit onderwerp bespreekbaar te maken door onder meer de inzet van theatervoorstellingen, dialogen en lesprogramma's. Om inzichtelijk te maken op welke manier Rotterdam hier aandacht aan besteed zijn op verschillende lagen gesprekken gevoerd met betrokken partijen (van beleid tot uitvoering). Er is gesproken met de beleidsadviseur van de gemeente Rotterdam die verantwoordelijk is voor de aanpak schadelijke traditionele praktijken, seksueel geweld, kindermishandeling & ouderenmishandeling, en zich tevens bezighoudt met de preventie op dit gebied. Daarnaast hebben we gesproken met vertegenwoordigers van Stichting Confro, een dialoog-/theatermaker waarmee de gemeente Rotterdam en Veilig Thuis Rotterdam veel samenwerken. Zij verzorgen verschillende lesprogramma's op verschillende type scholen in o.a. Rotterdam (soms medegefinancierd door de gemeente). Binnen de lessen is aandacht voor thema's als discriminatie, racisme en lhbti. Tot slot hebben we ook een onderdeel van het lesprogramma 'Alter Ego' bijgewoond op een vo-school om te kijken hoe dialoogbegeleiders en theatermakers in de praktijk aandacht besteden aan diversiteit/inclusiviteit en de verschillende labels die iemand tegelijkertijd kan hebben.

3. WAT IS BEKEND UIT LITERATUUR?

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de kennis over effectieve maatregelen tegen discriminatie en ter bevordering van de (sociale) veiligheid voor lhbti-personen uit wetenschappelijke literatuur. We behandelen uitgevoerde interventies in vier verschillende thema's. We gaan in op de studies die betrekking hebben op de verschillende interventies in de context van onderwijs (paragraaf 3.1). Onderwijs vormt een belangrijk onderdeel in het leven van kinderen en jongeren. Naast de cognitieve scholing en sociale vorming is het simpelweg ook een plek waar jeugdigen een belangrijk deel van hun tijd doorbrengen. In paragraaf 3.2 gaan we in op interventies in de gezondheidszorg. Gezondheidszorg is voor iedereen van groot belang, jaarlijks maakt een groot deel van de bevolking er gebruik van. Omdat vrijwel iedereen tot op zekere hoogte met deze sectoren in aanraking komt of van de geboden dienstverlening gebruik maakt, zijn deze interventies effectief in het bereiken van een brede groep mensen, waaronder lhbti-personen. Vervolgens gaan we in op de studies die betrekking hebben op geweld (paragraaf 3.3) en stigma (paragraaf 3.4). Dit zijn thema's die een grote invloed of impact hebben op het dagelijks leven van lhbti-personen. Zo krijgen lhbti-personen nog steeds meer te maken met (verbaal en non-verbaal) geweld dan hetero- en cis-personen.[29] Geweld tegen lhbti-personen kan samenhangen met bepaalde stigma's en vooroordelen, wat uiteindelijk kan resulteren in een internalisering van dat stigma door lhbti-personen met als gevolg een lager zelfbeeld of geïnternaliseerde homofobie. Tot slot besteden we in paragraaf 3.5 aandacht aan drie verschillende niveaus waarop interventies zich kunnen richten. Het artikel dat dit behandelt is overstijgend en kan betrekking hebben op elk van de vier besproken thema's van de voorgaande paragrafen.

Bij het bespreken van de bevindingen uit literatuur volgen we de schrijfwijze en doelgroep van het betreffende artikel, vandaar dat in dit hoofdstuk ook andere afkortingen dan lhbti gebruikt worden, en bijvoorbeeld ook de term seksuele en gender minderheid (SGM) jongeren.

3.1 Effectieve interventies in het onderwijs

In de afgelopen jaren is het veiligheidsgevoel van lhbti-leerlingen afgenomen. Uit de Veiligheidsmonitor Onderwijs[30], een landelijk onderzoek waarmee scholen en overheid de sociale veiligheid in primair en voortgezet onderwijs volgen, blijkt dat er tussen 2018 en 2021 geen verbetering is opgetreden in de mate waarin lhbti-leerlingen worden uitgescholden of lastiggevallen. In het opzettelijk lastigvallen van lhbti-leerlingen door hun medestudenten is zelfs een toename zichtbaar. Opvallend is ook dat de groep leerlingen die zich veilig voelt om openlijk homoseksueel of lesbisch te zijn op school, in 2021 kleiner is dan in 2018. Deze ontwikkelingen roepen vragen op over de inclusiviteit en acceptatie

[29] Movisie (2023). Handreiking LHBTI-emancipatie, feiten en cijfers op een rij. Zie: link.
[30] Veiligheidsmonitor primair en voortgezet onderwijs (2022). Zie: link

van lhbti-personen in onderwijsinstellingen, en benadrukken de noodzaak van actie om een veilige omgeving voor alle leerlingen te waarborgen. We beschrijven in deze paragraaf bevindingen uit recente onderzoeken gericht op interventies in het onderwijs, en benoemen de specifieke aspecten die maken dat deze interventies werken.

Contactinterventies

Onderzoek van Cramwinckel et al. toont aan dat contactinterventies in het onderwijs kunnen helpen bij het verminderen van vooroordelen tegen lhbti+ personen.[31] Contactinterventies zijn gebaseerd op de contacttheorie en hebben als uitgangspunt dat het in contact brengen van leden van verschillende groepen de vooroordelen tussen hen zal verminderen.[32] Specifiek richtte de studie van Cramwinckel et al. zich op hedendaagse uitingen van lhbt-negativiteit, zoals het in het twijfel trekken van het bestaan van seksuele diversiteit of genderidentiteit, of de overtuiging dat er te veel aandacht is voor lhbt-gerelateerde onderwerpen. De resultaten wijzen erop dat deelnemers positief reageerden op de gepleegde interventies, met name op het persoonlijke 'coming-out verhaal' van een lhbt-docent. Hierbij past wel een kanttekening. Hoewel negatieve gevoelens direct na de interventie afnamen, bleek dit effect van korte duur te zijn en bleek het na een week terug te zijn op het initiële niveau. De uitkomsten lijken erop te wijzen dat het potentieel van persoonlijke verhalen om attitudes ten opzichte van lhbt-personen te beïnvloeden effect kan sorteren, maar dat het effect van een enkel coming-out verhaal ook snel weer wegzakt.

Betrek school en gezin

Murchison et al. deden onderzoek naar de relatie tussen pesterijen en homofobie op school en binnen het gezin, en slachtofferschap van datinggeweld, aanranding en seksueel misbruik op latere leeftijd.[33] Zij vonden dat pesterijen op jonge leeftijd een significante voorspeller kunnen zijn voor slachtofferschap van bijvoorbeeld seksueel geweld tijdens de adolescentie. De auteurs merken op dat door het ontwikkelen van interventies gericht op het verminderen van anti-lhbtq+ pestgedrag en het verminderen van stress die verband houdt met heteroseksisme en cis seksisme in gezinnen waarin lhbtq+ personen opgroeien, datinggeweld en seksuele aanranding voor lhbtq+ adolescenten aanzienlijk kunnen worden teruggedrongen. Ze benadrukken dan ook het belang van een aanpak waarbij zowel de school als het gezin worden betrokken. Negatieve ervaringen op jongere leeftijd hebben dus niet alleen effect op het moment zelf maar ook een doorwerking op gedrag van lhbtq+ personen op latere leeftijd. Deze bevindingen bieden belangrijke aanknopingspunten bij het opzetten van interventies.

---

[31] Cramwinckel, F. M., Scheepers, D. T., Wilderjans, T. F., & de Rooij, R. J. (2021). Assessing the Effects of a Real-Life Contact Intervention on Prejudice Toward LGBT People. *Archives of Sexual Behavior, 50*, 3035-3051. DOI: 10.1007/s10508-021-02046-0

[32] Allport, G. W. (1954). *The nature of prejudice*. Perseus Books.;
Brown, R. J., & Hewstone, M. (2005). An integrative theory of intergroup contact. *Advances in Experimental Social Psychology, 37*, 255–331.;
Pettigrew, T. F. (1998). Intergroup contact theory. *Annual Review of Psychology, 49*, 65–85.

[33] Murchison, G. R., Chen, J. T., Austin, S. B., & Reisner, S. L. (2023). Interventional Effects Analysis of Dating Violence and Sexual Assault Victimization in LGBTQ + Adolescents: Quantifying the Roles of Inequities in School and Family Factors. *Prevention Science, 24,* 1023-1034. DOI: 10.1007/s11121-023-01562-w

Rol van de omstander

Coker et al. onderzochten de rol van (potentiële) omstanders ('bystanders'), mensen die aanwezig zijn bij een incident - in deze studie van seksueel geweld en intimidatie – zonder hierin de rol van slachtoffer of dader te vervullen.[34] Deze interventieprogramma's richten zich op de relatie tussen acceptatie en normalisering van geweld. Door in te zetten op de mogelijke interventies die omstanders kunnen ondernemen om (seksueel) geweld te verminderen, en op het tegengaan van normalisering van geweld, kunnen omstanders een actieve(re) rol spelen in de preventie van geweld in brede zin. Coker et al. hebben de potentie van omstander-interventies onderzocht onder jongeren, onder meer jongeren die tot een seksuele minderheidsgroep behoren, met een verhoogd risico op seksueel geweld, op controle- en interventiescholen. In deze grootschalige interventiestudie (randomised controlled trial) onder bijna 75.000 leerlingen op 26 middelbare scholen in Kentucky (VS) bestond het experiment uit voorlichtingspresentaties en trainingen voor populaire leerlingen op de interventiescholen. Uit de resultaten blijkt dat de acceptatie van seksueel geweld een significante afname laten zien op de scholen waar de interventies zijn uitgevoerd in vergelijking met de controlescholen. Er was sprake van een daling in acceptatie van (seksueel) geweld bij alle deelnemers, behalve bij jongens die behoren tot een seksuele minderheid. Bij hetero jongeren leidde deze interventie daarnaast ook tot afnames in zowel het plegen van, als het slachtoffer zijn van seksueel geweld, seksuele intimidatie en fysiek geweld tijdens het daten. Als gevolg van de interventie werden zowel lhbti-jongeren als heteronormatieve/cisgender jongeren minder vaak slachtoffer van stalking en lieten minder stalkingsgedrag zien. De omstander-interventie bleek het meest effectief te zijn in het verminderen van geweld bij de heteronormatieve groep jongeren. Er werd echter geen aantoonbare effectiviteit waargenomen bij seksuele minderheid jongens. Deze bevindingen laten zien dat omstander-interventies met name effectief zijn voor seksuele heteronormatieve, cisgender jongeren en benadrukken de behoefte aan inclusieve programma's waarin de ervaringen van lhbti-jongeren op middelbare scholen ook worden meegenomen. Programma's gericht op omstanders kunnen volgens de auteurs worden verbeterd wanneer jongeren uit seksuele minderheden meer bij de interventies worden betrokken. Daarnaast zouden interventieprogramma's kunnen worden aangepast door ervaringen van jongeren die tot seksuele minderheidsjongeren behoren in de interventies te verwerken, onder meer hun ervaringen met betrekking tot pesten en homo-negatieve uitlatingen.

Kirk-Provencher et al. onderzochten in hoeverre omstander-interventies zich richten op seksuele en gender minderheid (SGM) jongeren.[35] Interventies in deze context bleken schaars in de literatuur. Een analyse van 28 studies naar omstander-interventieprogramma's, gericht op datinggeweld en seksuele aanranding in universitaire contexten, toonde aan dat slechts een beperkt aantal programma's (10,7%) specifiek

[34] Coker, A.L., Bush, H.M., Clear E.R., Brancato C.J., & McCauley, H.L. (2020). Bystander Program Effectiveness to Reduce Violence and Violence Acceptance Within Sexual Minority Male and Female High School Students Using a Cluster RCT. *Prevention on Science, 21*(3), 434-444. DOI: 10.1007/s11121-019-01073-7

[35] Kirk-Provencher, K. T., Spillane, N. S., Schick, M. R., Chalmers, S. J., Hawes, C., & Orchowski, L. M. (2023). Sexual and Gender Minority Inclusivity in Bystander Intervention Programs to Prevent Violence on College Campuses: A Critical Review. *Trauma, violence & abuse*, *24*(1), 110–124. https://doi.org/10.1177/15248380211021606

gericht was op de SGM-gemeenschap. Enkele studies (21,4%) betrokken transgender-, non-binaire of anders geclassificeerde leerlingen. Opvallend was dat bijna twee derde van de studies (67,9%) de seksuele oriëntatie van deelnemers niet vermeldde. Geen enkele studie rapporteerde specifieke resultaten voor SGM-individuen. Slechts enkele studies (7,1%) erkenden het gebrek aan inclusie van SGM-individuen als een beperking. Er blijkt in veel gevallen sterke behoefte aan verbeterde representatie van SGM-individuen in zowel interventie-inhoud als effectiviteitsstudies, concluderen de auteurs.

Rios-Gonzales et al. tonen aan dat leraren en ouders of verzorgers niet genoeg trainingen en hulpmiddelen hebben, gebaseerd op wetenschappelijk bewijs, om effectieve strategieën toe te kunnen passen om het tegen lhbti+ jongeren op scholen te voorkomen.[36] Gedurende hun onderzoek verzamelden zij kwantitatieve en kwalitatieve data over de impact van trainingen in vijf Europese landen. Deze trainingen hadden tot doel om leraren zowel in formele als informele situaties te trainen in wetenschappelijk onderbouwde omstander-interventies. Hiervoor werd een gesprekstechniek toegepast, *the dialogic model of violence prevention.* Dit is een gespreksmodel gericht op het voorkomen van geweld. In dit model is de dialoog gericht op de gehele schoolgemeenschap; alle jongeren worden aangemoedigd om zich actief op te stellen tegen geweld en solidair te zijn met elkaar. Op deze manier zou de schoolgemeenschap zich als geheel verantwoordelijk moeten voelen voor de preventie van geweld op school. De resultaten laten zien dat deelnemers meer kennis en inzicht in omstander-interventies krijgen, en meer zelfvertrouwen verkrijgen om te handelen. Deelnemers gaven aan dat het vertrouwen dat ze hebben verkregen deels werd verklaard door het besef dat hen de best beschikbare wetenschappelijke kennis over het onderwerp werd aangeboden. De onderzoekers concluderen dat het versterken van gemeenschapsbetrokkenheid, door het organiseren van bijeenkomsten waarin over het probleem wordt gesproken en het opzetten van allianties, een werkzaam element vormt in het voorkomen van geweld tegen lhbti+ jongeren.

GSA’s

In diverse onderzoeken is aangetoond dat de inzet van Gender and Sexuality Alliances (GSA’s) op scholen effectief is in het verbeteren van het sociale klimaat voor lhbti-jongeren. Gender & Sexuality Alliances (GSA's) zijn allianties waarin lhbti+ en niet-lhbti+ jongeren zich sterk maken voor een school waar iedereen zichzelf kan zijn, ongeacht seksuele oriëntatie of genderidentiteit.[37] Uit onderzoek blijkt dat de aanwezigheid van GSA’s een positieve invloed heeft op het creëren van een inclusieve en ondersteunende omgeving voor lhbti+ jongeren op scholen en een verminderde kans op (seksueel) geweld voor zowel lhbti+ als niet-lhbti+ jongeren.[38] De uitkomsten geven volgens Black et al. aan

[36] Rios-Gonzalez, O., Peña-Axt, J. C., Legorburo-Torres, G., Avgousti, A., & Sancho, L. N. (2023). Impact of an evidence-based training for educators on bystander intervention for the prevention of violence against LGBTI+ youth. *Humanities and Social Sciences Communications, 10*, 583. https://doi.org/10.1057/s41599-023-01160-5

[37] Op de Nederlandse website gsanetwerk.nl wordt de volgende omschrijving gegeven: een GSA is een groep scholieren die vindt dat iedereen op hun school de vrijheid heeft om te kunnen zijn wie ze zijn, zonder zich daarvoor te hoeven schamen of verantwoorden.

[38] Cruz, T. H., Ross-Reed, D. E., FitzGerald, C. A., Overton, K., Landrau-Cribbs, E., & Schiff, M. (2023). Effects of School Policies and Programs on Violence Among All High School Students and Sexual and Gender Minority

dat GSA's bijdragen aan het creëren van een ondersteunende omgeving, door het bevorderen van open discussies over lhbti-kwesties en het bieden van steun doordat leerlingen zich geaccepteerd voelen door hun medeleerlingen (peeracceptatie).[39] Longitudinaal onderzoek van Li et al. toont aan dat de duur van GSA's lineair verband houdt met een toename van het veiligheidsgevoel op school door lhbti+ studenten.[40]

Er bestaan veel interventies gericht op het vergroten van de zichtbaarheid en verbeteren van de veiligheid van lhbti+ leerlingen in het onderwijs. In box 3.1 bespreken we enkele interventies gericht op het verminderen van discriminatie tegen lhbti, die in het Nederlandse onderwijs worden ingezet. Deze interventies zijn door Movisie als 'veelbelovende aanpakken' vermeld in hun rapport over wat werkt bij het verminderen van discriminatie van onder meer lhbti-personen.[41]

Box 3.1. Interventies in de Nederlandse onderwijscontext

GSA's

Ook in het Nederlandse onderwijs zijn er Gender and Sexuality Alliances (GSA's): groepen van lhbti- en niet-lhbti-leerlingen die samen seksuele en genderdiversiteit zichtbaar en bespreekbaar maken. Het initiatief voor het oprichten van een GSA komt vanuit de leerlingen, de school faciliteert en kan dit stimuleren. Het hoofddoel is een positieve sociale norm ten aanzien van seksuele en genderdiversiteit waardoor het schoolklimaat voor lhbti-leerlingen veilig is. Een GSA kan effectief zijn doordat zowel lhbti-leerlingen als niet-lhbti-leerlingen samenwerken. Dit biedt een positief voorbeeld aan niet-lhbti-leerlingen om lhbti-leerlingen te accepteren en met hen samen te werken. Wanneer niet-lhbti-personen ervaren dat mensen uit hun eigen omgeving het afkeuren om lhbti-individuen te discrimineren en dat zij tolerant zijn ten opzichte van lhbti-personen, neigen zij zelf ook naar minder discriminerend gedrag. Mogelijk verandert dit de 'sociale norm': mensen heroverwegen wat als normaal wordt beschouwd in hun eigen omgeving. Een GSA omvat tevens sterke elementen van dialoog en empathie. Niet-lhbti-leerlingen werken samen met lhbti-leerlingen om gezamenlijk het schoolklimaat te verbeteren. Deze samenwerking stimuleert op natuurlijke wijze gesprekken tussen beide groepen. GSA's organiseren vaak voorlichtingsactiviteiten waarin lhbti-leerlingen hun persoonlijke ervaringen delen, terwijl niet-lhbti-leerlingen naar deze verhalen luisteren, wat begrip en empathie bevordert. Uit kleinschalig, exploratief onderzoek voor de gemeente Leiden kwam naar voren dat lhbt-scholieren zich gesteund voelen wanneer (ook) cis hetero docenten zich bij de GSA aansluiten, omdat zij dan ervaren dat ze een bodgenoot hebben op school.[42]

- Doelgroep: leerlingen in het voortgezet onderwijs. Intermediaire doelgroepen: leerlingen in voorgezet onderwijs (zowel lhbti als niet-lhbti), docenten en schoolleidingen.

Students. *Journal of School Health,* *93*(8), 679-689. Advance online publication. https://doi.org/10.1111/josh.13297

[39] Black, W.W., Fredewa, A.L., & Gonzales, K.A. (2021). Effects of Safe School Programs and Policies on the Social Climate for Sexual-Minority Youth: A Review of the Literature. *Journal of LHBT Youth, 9*(4), 321-339. DOI: 10.1080/19361653.2012.714343

[40] Li, G., Wu, A. D., Marshall, S. K., Watson, R. J., Adjei, J. K., Park, M., & Saewyc, E. M. (2019). Investigating site-level longitudinal effects of population health interventions: Gay-Straight Alliances and school safety. *SSM - population health, 7*, 100350. https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2019.100350

[41] Movisie (2023). Werkzame mechanismen aanpak discriminatie. Zie: link.

[42] Muijnck, J.A. de en E. van den Reek (2023). Acceptatie, veiligheid en welzijn LHBTI in Leiden. Een verkennend onderzoek naar de ervaren acceptatie, veiligheidsbeleving en welzijn van LHBTI personen in Leiden anno 2023. Bureau51, Groningen.

- Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI)[43] heeft de GSA beoordeeld als 'goed onderbouwde' interventie. Het NJI noemt de opbouw van draagvlak voor lhbti binnen de school als sterk punt van de interventie: de interventie vergroot de zichtbaarheid van lhbti en maakt hierdoor acceptatie en steun mogelijk. De landelijke ondersteuning van de interventie is volgen het NJI goed georganiseerd. Een aandachtspunt is de betrokkenheid van de docent: deze is aangewezen als een voorwaarde voor het slagen van de interventie. Ook draagvlak vanuit de schoolleiding en het faciliteren van de oprichting van GSA's zijn belangrijke voorwaarden.

Gelijk is gelijk[44]

"Gelijk = Gelijk?" is een onderwijsinterventie van Diversion gericht op zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs. Binnen deze interventie bespreken joodse, islamitische en lhbti-rolmodellen taboeonderwerpen in de klas. Ze delen hun persoonlijke verhalen en confronteren leerlingen met spiegels met betrekking tot religieuze, culturele en seksuele diversiteit. Pas in de tweede les onthullen de rolmodellen hun eigen achtergrond. Worden de vooroordelen die leerlingen hebben bevestigd? In "Gelijk = Gelijk?" leren jongeren kritisch nadenken en hun meningen onderbouwen met argumenten over onderwerpen die sterke reacties kunnen uitlokken.

- Doelgroep: De doelgroep van "Gelijk=Gelijk?'' bestaat uit leerlingen uit groep 7/8 van het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs.
- De "Gelijk = gelijk?'' interventie is niet opgenomen in de databank van het NJI.

Gender Blender[45]

In deze workshop geleid door workshopleiders van Sex Matters, een stichting die zich inzet voor een inclusieve samenleving waarin iedereen zichzelf kan zijn, is het doel MBO-studenten te laten ervaren dat ze authentiek kunnen zijn, zonder dat zij hoeven te voldoen aan genderverwachtingen. Tijdens verschillende fasen van de workshop worden contrasterende stereotypen op diverse manieren behandeld. Bij de introductie stellen de workshopleiders zich voor en delen ze persoonlijke gedragskenmerken waarin ze afwijken van genderstereotypen. Hierdoor fungeren de workshopleiders zelf als vertegenwoordigers van contrasterende stereotypen. In de daaropvolgende oefening worden de leerlingen aangemoedigd om creatief mee te denken in een out-of-the-box-brainstorm. De workshopleiders leggen de studenten situaties voor, bijvoorbeeld de situatie waarin de leerling een jongen tegenkomen die hij/zij nog niet kent, zij raken aan de praat en leert diegene een beetje kennen. Wat zouden dingen kunnen zijn die hij over zichzelf vertelt die je niet zo gauw van een jongen verwacht? Op deze manier ervaren de studenten dat ideeën over mannelijkheid en vrouwelijkheid niet vaststaan en niemand voldoet aan een stereotype. Ook oefenen zij op deze manier creatief en flexibel te denken en ook 'out of the box' te denken. Verder worden studenten actief aan het denken gezet over counter-stereotypen, door de standaard rol-, taak- en functieverdeling tussen mensen te weerleggen. De verwachting is dat dit het flexibel denken stimuleert en zou moeten leiden tot (tijdelijk) verminderd gebruik van stereotypen.

- Doelgroep: 1e en 2e jaar MBO, en middelbare scholen vanaf het 2e en 3e jaar.
- De Gender Blender interventie is niet opgenomen in de databank van het NJI.

3.2 Interventies in de gezondheidszorg

Uit onze zoekslag in recente wetenschappelijke literatuur komt een beperkt aantal relevante studies naar voren die betrekking hebben op interventies in de gezondheidszorg.

[43] NJI (2023). Gender and Sexual Alliances op scholen. Geraadpleegd op: Gender & Sexuality Alliances op scholen | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)
[44] Zie: Gelijk=Gelijk
[45] Zie: Gender blender

De gevonden interventies zetten voornamelijk in op het vergroten van kennis en begrip voor de doelgroep, dit zou betere zorg moeten opleveren in een inclusievere setting binnen de gezondheidszorg.

De houding van zorgprofessionals

Uit onderzoek van Tudino & Jellinson komt naar voren dat er onder werknemers in de gezondheidszorg regelmatig nog een negatieve houding bestaat tegenover patiënten die tot de lhbtq-doelgroep behoren.[46] Deze negatieve houding zou voornamelijk het gevolg zijn van een gebrek aan kennis en culturele competentie onder zorgaanbieders en hulpverleners. Met culturele competentie wordt bedoeld dat iemand zich (tot op zekere hoogte) bewust is van zijn eigen overtuigingen en voordelen, en kennis heeft over de wisselwerking van eigen cultuur/achtergrond en die van de patiënt. Als voorbeeld: veel professionals met lage culturele competentie ten aanzien van lhbtq-personen geven aan nooit over seksualiteit of genderidentiteit te praten omdat ze dit niet relevant achten voor de verleende zorg aan de patiënt. Lhbtq-patiënten zouden hier echter wel baat bij kunnen hebben, aangezien dit een onderdeel is van hun identiteit en dit door erover te zwijgen juist een taboe dreigt te worden. Dit kan ertoe leiden dat de lhbtq-doelgroep minder vaak dan wenselijk is gebruik maakt van de gezondheidszorg, wat resulteert in een slechtere gezondheid en mentaal welzijn van deze groep. Het vergroten van deze competentie onder zorgmedewerkers vereist volgens de onderzoekers een toename van het bewustzijn over de vooroordelen, vaardigheden en kennis met betrekking tot lhbtq-personen.

Mogelijke interventies

Tudino & Jellinson vonden in een interventie waarbij mindfulness werd toegepast onderbouwing om deze competenties onder zorgprofessionals te verhogen. De interventie leidde tot een toename van lhbtq-competentie bij gezondheidszorgaanbieders, terwijl expliciete vooroordelen over lhbtq-personen verminderden. Daarnaast blijkt mindfulness, vooral oefeningen waarbij een ander perspectief wordt ingenomen, bij te dragen aan de algehele culturele competentie van zorgaanbieders. Het benadrukt ook het belang van voortdurende inspanningen om bewustzijn te vergroten en attitudes te veranderen om een ondersteunende omgeving te creëren voor alle individuen, ongeacht hun seksuele oriëntatie of genderidentiteit binnen de medische, verpleegkundige en tandheelkundige context.

Coulter et al. onderzochten interventies gericht op lhbti-jeugd in relatie tot mentale gezondheid, middelengebruik en slachtofferschap van geweld.[47] Uit het onderzoek blijkt dat zowel universele als gerichte interventies effectief zijn in het verminderen van gezondheidsverschillen tussen lhbti- en niet-lhbti-personen. Hoewel enkele interventies positieve effecten lieten zien, is het aanbod nog beperkt en onvoldoende om de ongelijkheden op deze gebieden bij lhbti volledig aan te pakken. De auteurs concluderen dat voor de ontwikkeling van nieuwe interventies vooral gekeken moet worden naar de

[46] Tudino, R.F., & Jellison, W.A. (2022). The Effect of Mindfulness on Increasing Self-Reported LGBTQ Competency Level and Reducing Explicit LGBTQ Bias in Health Care Providers. *Psychology of Sexual Orientation and Gender Diversity*. Advance online publication. http://dx.doi.org/10.1037/sgd0000608

[47] Coulter, R.W.S., Egan, J.E., Kinsky, S., Friedman, M.R., Eckstrand, K.L., Frankeberger, J., Folb, B.L., Mair, C., Markovic, N., Silvestre, A., Stall, R., & Miller, E. (2019) Mental Health, Drug, and Violence Interventions for Sexual/Gender Minorities: A Systematic Review. *Pediatrics*, *144*(3). DOI: 10.1542/peds.2018-3367.

ervaringen van de doelgroep met bestaande interventies. Ook in deze studie wordt onderschreven dat het perspectief van lhbti-personen meer betrokken zou moeten worden bij het ontwikkelen van nieuwe interventies. Daarnaast bevelen de auteurs aan om interventies met name te richten op het wegnemen van stigma en vooroordelen ten aanzien lhbti-jongeren

Box 3.2: Nederlandse interventie binnen de gezondheidszorg: De Roze Loper[48]

Doel: het doel van *de roze loper* is om lhbt-vriendelijkheid in zorginstellingen te vergroten.
Doelgroep: lhbt-ouderen vanaf 50 jaar, die gebruik maken van zorgvoorzieningen zoals thuiszorg, dagvoorziening, of in een verzorgings- of verpleeghuis wonen. Ook kan het worden toegepast (in aangepaste vorm) op mensen met een verstandelijke of psychische beperking, welzijnsorganisaties of ziekenhuizen.

Opzet interventie: Het traject van de roze loper bestaat uit vier fasen, de activerende fase, de voorbereidende fase, de uitvoerende fase en de evaluatie en monitoring. In de activerende fase van de interventie neemt Roze 50+ contact op met zorgorganisaties die nog geen gebruik maken van de interventie, vaak via lokale ambassadeurs. Ook kunnen zorgorganisaties zichzelf aanmelden voor de interventie. Voordat een traject bij een zorgorganisatie wordt gestart, vullen drie personen van de zorgorganisatie een zogenoemde tolerantiescan in, die inzicht geeft in de huidige situatie en de mate van aansluiting op de behoeften van lhbti-bewoners. In de tolerantiescan komen diverse thema's aanbod, zoals visie op lhbti-vriendelijkheid, respect, openheid, waarborging van privacy, aandacht en training in omgaan met seksuele diversiteit, gelijke behandeling van partners en zorgvuldigheid in de omgang met seksuele diversiteit. Tijdens de voorbereidende fase wordt er een persoon binnen de zorgorganisatie aangewezen als sleutelpersoon. Voor het gehele traject is er advies, coaching en ondersteuning vanuit Roze 50+ ambassadeurs. Dit zijn vrijwilligers die zich lokaal inzetten voor de emancipatie van lhbti-ouderen. Samen met de ambassadeur is de sleutelpersoon het aanspreekpunt tijdens de uitvoering van de interventie. Tevens wordt op basis van de uitkomsten van de tolerantiescan een plan van aanpak opgesteld. In de uitvoerende fase werkt de sleutelpersoon (en eventuele werkgroep) het plan van aanpak verder uit. De uitkomsten van de tolerantiescan zijn de input voor de doelen en activiteiten die worden opgenomen in het plan van aanpak. Voor de uitvoering van het plan van aanpak is er een toolkit beschikbaar met daarin verschillende activiteiten. Voorbeeld van activiteiten uit de toolkit zijn diverse zang- en performancemogelijkheden, documentaire-expositie, vertelvoorstelling, voorlichtingsbijeenkomsten en trainingen voor professionals.

Belangrijkste elementen interventie: Op basis van praktijkervaring lijkt een aantal elementen succesvol te zijn. De tolerantiescan wordt gezien als een belangrijk werkzaam element van de interventie, omdat deze inzichtelijk maakt op welke gebieden de zorgorganisatie het plan van aanpak moet richten. De interventie blijkt het beste tot zijn recht te komen wanneer de zorgorganisatie zelf de hoofduitvoerder is en een werkgroep instelt die de voortgang van het traject bewaakt. Daarnaast is een voorwaarde voor het succes van de interventie dat er uitwisseling van visies, ervaringen, waarden en aannames binnen de zorgorganisatie plaatsvinden. Hierbij blijken trainingen en bijeenkomsten voor personeel over lhbti-ouderen een positieve invloed te hebben op bewustwording, het tegengaan van vooroordelen en het vergroten van tolerantie voor lhbti-personen.

[48] Zie: Roze loper

3.3 Interventies gericht op het tegengaan van geweld

Een groot deel van de wetenschappelijke studies met als onderwerp het tegengaan van geweld richt zich op seksueel geweld tegen cisgender vrouwen in heteronormatieve relaties; de lhbti-gemeenschap is in de wetenschappelijke literatuur nog ondervertegenwoordigd.[49] In het eerdergenoemde artikel van Kirk-Provencher et al., waarin zij 28 studies onderzochten gericht op omstander-interventies, blijken drie studies oog te hebben voor seksuele minderheden.[50] Uit onderzoek van Movisie blijkt dat juist deze groep een verhoogd risico heeft slachtoffer te worden van (seksueel) geweld[51]. De onderzoekers pleiten dan ook voor meer aandacht voor de lhbti-doelgroep bij onderzoek naar (seksueel) geweld.

Onderzoek uit 2020, naar haatmisdrijven tegen de lhbq-doelgroep, laat zien dat jongvolwassenen die slachtoffers van een dergelijk haatmisdrijf kennen vaker mentale problemen/stress hebben, maar ook meer geneigd zijn hulp en sociale steun te zoeken. Mensen die hulp zoeken laten vaker mentale groei zien die samenhangt met de ervaren stress, zoals betere coping mechanismen, hechtere banden met mensen of meer spiritualiteit. Deze mentale groei leidt uiteindelijk tot een beter mentaal welzijn in vergelijking met jongvolwassenen die geen slachtoffers kennen.[52] Emotionele steun blijkt bij te dragen aan een afname van mentale problemen en een verbetering van het welzijn. Deze bevindingen zijn in lijn met eerder onderzoek, en tonen aan dat bekendheid met slachtoffers van lhbq-haatmisdrijven schadelijke effecten hebben op de geestelijke gezondheid en het door lhbq-jongvolwassenen ervaren stigma Het onderzoek toont eveneens aan dat deze haatmisdrijven tevens juist aanleiding kunnen zijn voor collectieve of individuele acties, zoals meer openheid of het organiseren van demonstraties voor gelijke rechten.

Daderinterventieprogramma's richten zich op het aanpakken van de oorzaken van geweld en het voorkomen van herhaling van het gedrag. Daderinterventieprogramma's voor huiselijk geweld zijn vaak gebaseerd op een heteronormatief gender-gebaseerd raamwerk, oftewel de man-vrouw relaties. In de bestaande programma's wordt onvoldoende rekening gehouden met de unieke risicofactoren (stress die is gerelateerd aan minderheidsgevoel/homofobie/stigma/discriminatie) die voorkomen bij de lhbt-doelgroep. De auteurs geven vier aanbevelingen voor toekomstig beleid en programma's voor de lhbt-doelgroep: 1) Een dringende noodzaak om onderwijs- en trainingsprogramma's te

[49] Subirina-Maralet, M., J Gahagan, J., & Parker, R. (2019). Intersectionality and sex and gender-based analyses as promising approaches in addressing intimate partner violence treatment programs among LGBT couples: A scoping review. *Cogent Social Sciences, 5*(1). DOI: 10.1080/23311886.2019.1644982

[50] Kirk-Provencher, K. T., Spillane, N. S., Schick, M. R., Chalmers, S. J., Hawes, C., & Orchowski, L. M. (2023). Sexual and Gender Minority Inclusivity in Bystander Intervention Programs to Prevent Violence on College Campuses: A Critical Review. *Trauma, violence & abuse*, *24*(1), 110–124. https://doi.org/10.1177/15248380211021606

[51] Movisie (2023): Feiten en cijfers over lhbtiqa+ op een rij, zie: link.

[52] Antebi-Gruszka, N., Mor, Z., & Shilo, G. (2020). Mental Distress, Well-Being, and Stress-Related Growth following an Anti-LGBQ Hate Crime among LGBQ Young Adults in Israel: The Effect of Familiarity with the Victims and the Mediating Role of Emotional Support. *Journal of Homosexuality, 67*(8), 1145-1163, DOI: 10.1080/00918369.2019.1607682

ontwikkelen en implementeren voor zorgverleners, dienstverleners en professionals om huiselijk geweld bij homoseksuele koppels aan te pakken; 2) Het belang van interventies gebaseerd op specifieke en unieke risicofactoren op geweld die geassocieerd zijn met lhbt-populaties en individuen; 3) De bevordering, ontwikkeling en implementatie van veranderingen in het beleid, en het wegnemen van barrières voor het zoeken van hulp. Zo is de lhbt-doelgroep nog vaak ondervertegenwoordigd bij diensten die ondersteunen bij huiselijk geweld en indien zij wel de weg naar hulp weten te vinden, wordt nog vaak een traditionele man-vrouw benadering toegepast; 4) Tot slot is het van belang theorieën te actualiseren die een beter begrip kunnen bieden van huiselijk geweld bij seksuele en genderdiverse stellen.[53]

3.4 Stigma

In deze paragraaf gaan we in op interventies gebaseerd op de intergroup contact theory. Deze aanpak is in de jaren vijftig ontwikkeld door sociaal psycholoog Gordon W. Allport en is een veelgebruikte aanpak binnen criminologie, psychologie en sociologie om relaties tussen groepen te verbeteren en vooroordelen en stigma te verminderen.

Het verminderen van stigma rond seksuele minderheden is volgens Layland et al. van belang voor het bevorderen van gelijkheid.[54] Lhbti-personen hebben namelijk in meerdere mate te maken met gezondheidsverschillen dan cisgender/hetero individuen. Een verklaring hiervoor is volgens de onderzoekers dat het ervaren stigma onvoldoende belicht wordt in hedendaagse interventies. Seksuele minderheden worden op verschillende manieren geconfronteerd met stigmatisering. In de literatuur worden drie vormen van stigma onderscheiden:[55]

- Enacted stigma: Het gaat hierbij om openlijke uitingen van stigma jegens seksuele minderheden, zoals het gebruiken van scheldwoorden, geweld, uitsluiting en afwijzing.
- Felt stigma: heeft betrekking op het ervaren van stigmatisering of het anticiperen hierop (men verwacht bijvoorbeeld buitengesloten te worden op basis van gerichtheid, nog voordat het daadwerkelijk heeft plaatsgevonden).
- Internalized stigma: hierbij wordt het stigma geïnternaliseerd, de negatieve oordelen van anderen worden verinnerlijkt en daardoor onderdeel van het eigen waardesysteem. Dit kan resulteren in geïnternaliseerde homo-/transfobie.

Er zijn diverse interventies ontwikkeld om stigma rond seksuele minderheden te verminderen. Een veelvoorkomende benadering is het gebruik van contactinterventies, waarbij persoonlijke interactie tussen heteroseksuele mensen en personen die tot seksuele

[53] Subirina-Maralet, M., J Gahagan, J., & Parker, R. (2019). Intersectionality and sex and gender-based analyses as promising approaches in addressing intimate partner violence treatment programs among LGBT couples: A scoping review. *Cogent Social Sciences, 5*(1). DOI: 10.1080/23311886.2019.1644982

[54] Layland, E.K., Carter, J.A., Perry, N.S., Cienfuegos-Szalay, J., Nelson, K.M., Bonner, C.P., & Rendina, J. (2020). A systematic review of stigma in sexual and gender minority health interventions. *Translation Behavioral Medicine, 10*(5), 1200-1212. DOI: 10.1093/tbm/ibz200

[55] Herek, G. M., Gillis, J. R., & Cogan, J. C. (2009). Internalized stigma among sexual minority adults: Insights from a social psychological perspective. *Journal of Counseling psychology*, *56*(1), 32.

minderheidsgroepen behoren centraal staat.[56] Volgens de onderzoekers blijken sprekerspanels, gebaseerd op ervaringsverhalen van lhbti+ individuen bijzonder effectief te zijn. Verder is aandacht besteed aan educatieve interventies met een focus op het vergroten van bewustzijn en begrip voor diversiteit.[57] Dit soort interventies zijn gericht op het verminderen van stigmatisering bij heteroseksuelen en cisgender leeftijdsgenoten. Daarnaast zijn er interventies die zich richten op het vergroten van de mentale veerkracht van de doelgroep zelf, om zo bijvoorbeeld geïnternaliseerde stigma te verminderen en de weerbaarheid te vergroten.[58]

Intergroup Contact Theory als leidraad

Veel interventies gaan uit van de intergroup contact theory als theoretisch kader. In een studie van Walch et al. is de theorie van deze interventies toegepast op seksuele minderheden. De onderzoekers stellen dat interventies gebaseerd op deze theorie, zoals sprekerspanels, een directe en persoonlijke interactie mogelijk maken, waardoor stereotypen en vooroordelen kunnen worden besproken en verminderd. Resultaten tonen aan dat sprekerspanels, vooral wanneer de panels gericht zijn op transgender-ervaringen, sterk kunnen bijdragen aan het verminderen van stigma en vooroordelen. Deelnemers vertoonden significante afnames in transfobie-scores, vooral wanneer sprekerspanels werden gecombineerd met informatieve lezingen. Dit duidt erop dat directe, persoonlijke interactie en ervaringsuitwisseling, bijdragen aan het verminderen van vooroordelen en het bevorderen van begrip.

Werkzame elementen in interventies

Uit de onderzochte literatuur komen enkele cruciale werkzame elementen naar voren in interventies tegen stigmatisering. Ten eerste benadrukt de contacttheorie het belang van positieve, persoonlijke interactie tussen verschillende groepen. Deze interacties moeten gelijkwaardig zijn, informeel van aard en ondersteund worden door gedeelde doelen en institutionele ondersteuning. Het creëren van een open en positieve sfeer tijdens interventies blijkt van essentieel belang, evenals de mogelijkheid voor deelnemers om actief aan de gesprekken deel te nemen en hun meningen vrijelijk te kunnen delen.[59]

---

[56] Walch, S.E., Sinkkanen, K.A., Swain, E.M., Francisco, J., Breaux, C.A., & Sjoberg, M.D. (2012). Using Intergroup Contact Theory to Reduce Stigma Against Transgender Individuals: Impact of a Transgender Speaker Panel Presentation. *Journal of Applied Social Psychology, 42*(10)., 2583-2605. https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.2012.00955.x

[57] Cramwinckel, F. M., Scheepers, D. T., Wilderjans, T. F., & de Rooij, R. J. (2021). Assessing the Effects of a Real-Life Contact Intervention on Prejudice Toward LGBT People. *Archives of Sexual Behavior, 50*, 3035-3051. DOI: 10.1007/s10508-021-02046-0

[58] O'Malley, M.D., Cerna, R., Romero, L., Zhang, G., & Furlong, M.J. (2022). Reducing the impact of bias-based bullying on suicidal thoughts among sexual and gender minority youth: Are psychological strenghts enough? *School Mental Health: A Multidisciplinary Research and Practice Journal, 14*, 655-671. https://doi.org/10.1007/s12310-021-09490-2

[59] Cramwinckel, F. M., Scheepers, D. T., Wilderjans, T. F., & de Rooij, R. J. (2021). Assessing the Effects of a Real-Life Contact Intervention on Prejudice Toward LGBT People. *Archives of Sexual Behavior, 50*, 3035-3051. DOI: 10.1007/s10508-021-02046-0;
Walch, S.E., Sinkkanen, K.A., Swain, E.M., Francisco, J., Breaux, C.A., & Sjoberg, M.D. (2012). Using Intergroup Contact Theory to Reduce Stigma Against Transgender Individuals: Impact of a Transgender Speaker Panel Presentation. *Journal of Applied Social Psychology, 42*(10)., 2583-2605. https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.2012.00955.x

Aanbevelingen en reflecties

Op basis van de bevindingen bevelen de auteurs aan om interventies te ontwikkelen met intergroup contact theory als uitgangspunt, waarbij directe, persoonlijke interacties en ervaringsuitwisselingen worden gefaciliteerd. De auteurs benadrukken de waarde van inclusieve programma's waarin verschillende seksuele minderheden zijn vertegenwoordigd. Tevens concluderen zij dat verder onderzoek en ontwikkeling van goed onderbouwde interventies nodig is om effectieve en duurzame veranderingen in attitudes en stigma tegen seksuele minderheden te bevorderen. Hoewel contactinterventies directe impact hebben op het verminderen van een negatieve houding ten opzichte van lhbt-personen, blijkt deze verandering vaak van korte duur te zijn. Cramwinckel et al. benadrukken het belang van 'acquaintance potential'. Dit wil zeggen dat langduriger en intensiever contact nodig kan zijn om blijvende veranderingen te bewerkstelligen.

Box 3.3: Nederlandse interventie gericht op stigma's en vooroordelen: SchoolsOUT[60]

SchoolsOUT is door het NJi beoordeeld als een goed onderbouwde interventie, die wordt ingezet op Gelderse scholen. De interventie richt zich op verschillende aspecten van een schoolgemeenschap en sluit aan bij de doelen, populatie en cultuur van een school om een normverandering teweeg te brengen. Het betreft een integrale aanpak waarbij wordt ingezet op (ondersteunend) personeel, leerlingen maar bijvoorbeeld ook op regionaal niveau door draagvlak te creëren bij schoolbesturen en de lokale politiek.

Om dominante normen op scholen te veranderen wordt gebruik gemaakt van de contacttheorie, zoals hierboven beschreven. Het programma biedt ondersteuning op maat en structurele aandacht voor seksuele en genderdiversiteit. Het realiseren van een veilig schoolklimaat en een positieve norm vormen hierbij de insteek: iedereen kan zichzelf zijn en kan houden van wie die (genderneutraal) wil. De SchoolsOUT-projectleider begeleidt scholen bij de keuze van uiteenlopende interventies om te komen tot een totaalpakket, afgestemd op de doelen en de populatie van de betreffende school. SchoolsOUT baseert zich daarbij op de vier pijlers van de Gezonde School-aanpak (NJI, 2020): Beleid, Educatie, Zorg en Zichtbaarheid. Interventies worden vooral uitgevoerd door scholen zelf. SchoolsOUT focust zich eveneens op regionale en gemeentelijke activiteiten om te zorgen voor politieke en bestuurlijke betrokkenheid en goodwill, om zo het draagvlak van afzonderlijke scholen te stimuleren en te versterken.

Methode

Om de attitude en de sociale norm van jongeren met betrekking tot seksuele en genderdiversiteit te veranderen wordt gebruik gemaakt van strategieën om sociale interactie tussen jongeren te beïnvloeden. SchoolsOUT kent een menukaart met 70 activiteiten waar scholen uit kunnen kiezen, afhankelijk van de wensen en behoeften. Vaak wordt gekozen voor workshops, voorlichtingen en theatervoorstellingen. Zo komen jongeren tijdens voorlichtingen in contact met lhbtiq+ voorlichters of rolmodellen. Ze leren over het persoonlijk leven van een voorlichter en diens ervaringen met 'coming out' en 'coming in' en reflecteren daarop. Hiermee wordt volgens de ontwikkelaar van SchoolsOut actief tegenwicht geboden aan bestaande vooroordelen. Ook in theatervoorstellingen wordt een beeld van 'de persoon achter de homo' gegeven. Zichtbaarheidsacties dienen eenzelfde doel. De strategie van de interventies is gericht op het versterken van empathie voor verschillende opvattingen en uitingen van seksuele en genderdiversiteit. Hierbij staat positieve meningsvorming centraal. Hiermee zou een positieve norm omtrent seksuele en genderdiversiteit moeten worden gerealiseerd.

[60] Zie: SchoolsOUT

3.5 Overkoepelende interventies

Chaudoir, Wang, & Pachankis hebben een systematische review uitgevoerd naar het omgaan van seksuele minderheden.[61] Zij analyseerden 44 interventies die zowel gericht zijn op het verminderen van stress bij seksuele minderheden door onrechtvaardige en discriminerende sociale structuren binnen bijvoorbeeld het onderwijs of de gezondheidszorg, als op het versterken van het vermogen van seksuele minderheden om met stigmatisering om te gaan. Volgens de auteurs dienen interventies zoveel mogelijk (gelijktijdig) te worden ingezet op verschillende sociale systemen waar een individu deel van uitmaakt. De meeste interventies, maar niet alle, zijn in eerdere paragrafen al aan bod gekomen. Hier maken we in navolging van Chaudoir, Wang, & Pachankis onderscheid naar structureel, interpersoonlijk en individueel niveau.[62] We lichten deze niveaus hieronder toe.

Structurele interventies

Structurele interventies hebben als doel de mate van stress voor lhbti-personen te verminderen door ofwel omgevingskenmerken aan te passen die discriminerend gedrag veroorzaken, ofwel door maatregelen die de positie van lhbti-personen versterken. Voorbeelden zijn onder andere:

- Scholen kunnen leerlingen die een GSA willen oprichten ondersteunen en dit faciliteren;
- Het aanpassen van institutioneel beleid om een omgeving te creëren die lhbti-personen ondersteunt en beschermt.

Interpersoonlijke interventies

Interpersoonlijke interventies richten zich op het verminderen van stress door contact tussen verschillende groepen te vergroten, of door individuen te leren hoe ze discriminerend gedrag kunnen verminderen. Voorbeelden zijn onder andere:

- Contact interventies, gebaseerd op de 'Intergroup contact theory' (zoals bij stigma beschreven). Hierbij wordt ingezet op contact tussen heteroseksuelen en seksuele minderheden om zo kennis en empathie te vergroten;
- Op films gebaseerde interventies zoals Lead with Love, ontworpen om afwijzend gedrag te verminderen en interacties binnen gezinnen te verbeteren;
- Educatieve programma's in een counselingcontext, waarbij (zorg)professionals worden ingelicht over lhbti-specifieke zorg en lhbti-bekrachtigende klinische vaardigheden worden verbeterd.

Individuele interventies

Individuele interventies richten zich op het veranderen van individuele percepties en houdingen ten aanzien van lhbti-personen, door middel van educatieve en ervaringsgerichte benaderingen. De interventies hebben tot doel het verminderen van stereotypering en vooroordelen op persoonlijk niveau. Voorbeelden zijn onder andere:

[61] Chaudoir, S.R., Wang, K., & Pachankis, J.E. (2017). What reduces sexual minority stress? A review of the intervention "toolkit". *J Soc Issues*, *73*(3), 586-617. DOI: 10.1111/josi.12233.

[62] Chaudoir, S.R., Wang, K., & Pachankis, J.E. (2017). What reduces sexual minority stress? A review of the intervention "toolkit". *J Soc Issues*, *73*(3), 586-617. DOI: 10.1111/josi.12233.

- Didactische educatieve modules die het bewustzijn van anti-lhbti vooroordelen trachten te vergroten, negatieve stereotypen te ontkrachten en empathie te vergroten;
- Interactieve methodes (bijvoorbeeld theater of toneel), waaronder 'Alien Nation Simulation', ontworpen om empathie te versterken en vooroordelen te verminderen.

Om de positie en veiligheid van lhbti-personen in de samenleving te verbeteren, is het volgens de auteurs belangrijk dat er aandacht is voor alle drie genoemde systemen. Het inzetten op drie niveaus zou een zo groot mogelijk effect bewerkstelligen. Hoewel de meeste interventies gericht zijn op het verminderen van stressfactoren bij lhbti-personen, is het volgens de auteurs aannemelijk dat deze interventies ook helpen bij het versterken van coping-mechanismen. Ter illustratie benoemen zij de Rainbow Educator-interventie.[63] Hierin is pestgedrag verminderd door heteroseksuele, cis-personen training aan te bieden om bondgenoten van lhbti te worden. Hoewel deze interventie gericht is op het verminderen van stressoren bij seksuele minderheden, kunnen de heteroseksuele bondgenoten door hun lhbti-positieve gedrag ook de perceptie van sociale steun bij seksuele minderheden versterken en interne homofobie verminderen.

[63] Getz C, Kirkley E. Shaking up the status quo: Challenging Intolerance of the lesbian, gay and bisexual community at a private Roman Catholic University. College Student Journal. 2006;40(4):857–869.

4. PLANEVALUATIE

Hoe heeft het actieplan vorm gekregen, wat is de doelstelling, en welke aannames liggen eraan ten grondslag? In dit hoofdstuk beschrijven we de planevaluatie, het eerste deel van het onderzoek. We gaan in op de totstandkoming van het actieplan, de beoogde doelen van het plan, en de wijze waarop deze behaald zouden moeten worden.

Voor een goed begrip van het actieplan achten we het van belang eerst een beknopte schets te geven van de achtergrond waartegen dit in 2018 tot stand kwam, en geven we de bestaande subsidiestructuren weer gericht op acceptatie en emancipatie van lhbti-personen, waaraan het ministerie van OCW al langer uitvoering geeft (paragraaf 4.1). In paragraaf 4.2 beschrijven we het proces van totstandkoming van het actieplan, gevolgd door de hoofddoelstelling (4.3) en subdoelen in de vorm van de vier pijlers waarin het plan is onderverdeeld (4.4).

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews met opstellers, literatuur en beleidsnota's (Kamerstukken, Emancipatienota, Regenboogakkoord) die volgens de opstellers ten grondslag hebben gelegen aan het opstellen van het actieplan.

4.1 Beleidscontext

Discriminatie van lhbti-personen kent een eeuwenlange geschiedenis. Vervolgingen voor sodomie of 'onnatuurlijke praktijken' kwamen tot in de 18e eeuw veelvuldig voor.[64] Homoseksualiteit is tot 1811 strafbaar in Nederland. Sinds de jaren 70 van de 20e eeuw groeit de acceptatie. In 1988 bracht het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor het eerst een nota uit getiteld 'Overheidsbeleid en homoseksualiteit'. In 1994 komt er een Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) waarin seksuele oriëntatie wordt opgenomen als non-discriminatiegrond. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat Nederlanders in de loop van de afgelopen 15 jaar positiever zijn gaan denken over seksuele diversiteit.[65] De laatste paar jaar heeft deze positieve tendens zich echter niet verder doorgezet, blijkt uit hetzelfde onderzoek. Zo ligt zichtbare intimiteit tussen mensen van gelijk geslacht nog steeds gevoelig en is de acceptatie van transgender personen en seksediversiteit volgens het SCP minder groot dan die van homoseksualiteit.

Gendergelijkheid en lhbti-emancipatie

De terreinen gendergelijkheid en lhbti-emancipatie behoren tegenwoordig tot de verantwoordelijkheid van de coördinerend minister van Emancipatie, tevens minister van

[64] Smit, N. (2022). Homovervolgingen in de Republiek van de 18e eeuw. Zie: link.
[65] Huijnk, W. (2022). Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa 2022. SCP, Den Haag.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).[66] Leidend principe van het emancipatiebeleid is dat alle burgers hun leven moeten kunnen inrichten zoals zij dat willen. Ten tijde van het opstellen van het actieplan verscheen ook de Emancipatienota 2018-2021.[67] De zogenaamde 'regenboog afspraken', beloften van de regerende partijen ten aanzien van lhbti-acceptatie, vormden hiervoor een belangrijke basis.[68] Deze afspraken zijn rond de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 opgesteld.

Op basis van de toenmalig geïdentificeerde knelpunten in de samenleving, is de Emancipatienota 2018-2021 gericht op drie samenhangende thema's, te weten (1) arbeidsmarkt, (2) sociale veiligheid en acceptatie, en (3) genderdiversiteit en gelijke behandeling. Lhbti-emancipatie is een onderdeel van deze nota, en komt aan bod onder punt 2 en 3. Emancipatie op de arbeidsmarkt (punt 1) betreft het streven naar 'gelijkheid tussen mannen en vrouwen op het gebied van arbeid en inkomen'.[69] Onder punt 2 - sociale veiligheid en acceptatie: veilige steden, onderwijs, kwetsbare minderheden en duurzame infrastructuur - wordt ten aanzien van lhbti opgemerkt dat 'vrouwen en lhbti-personen vaker dan anderen geconfronteerd worden met (seksueel) geweld en sociale onveiligheid, zowel in de openbare ruimte als thuis, op school, op het werk, in de zorg en in de sport. De lagere sociale acceptatie van lhbti-personen in biculturele- en levensbeschouwelijke kringen wordt hierbij als aandachtspunt vermeld.

Het tekort aan sociale acceptatie van gender- en seksuele diversiteit wordt benoemd als een oorzaak van het geweld tegen lhbti-personen. De nota benoemt een veelheid aan acties, maatregelen en verkenningen van samenwerkingen of mogelijkheden om deze acceptatie te vergroten (zie box 4.1). Een groot deel hiervan vinden we terug in het Actieplan Veiligheid Lhbti.

Box 4.1. Emancipatienota 2018-2021

Acties gericht op het vergroten van de sociale acceptatie van gender- en seksuele diversiteit. ☐

1. Het voortzetten van de regenboogsteden tot en met 2022;
2. De aanpak van seksueel geweld in de openbare ruimte door middel van het project 'Veilige Steden'[70];
3. Inspanningen lhbti-acceptatie in de sport en in biculturele en christelijke kringen;
4. Het bezien van mogelijkheden om de situatie van transgender personen op gebied van geslachtsregistratie, arbeidsparticipatie, sociale veiligheid te verbeteren;
5. Projecten in het onderwijs of gericht op jongeren:
   - Verbetering van het burgerschapsonderwijs in het mbo, waaronder het thema seksuele diversiteit valt;
   - Aandacht voor de sociale veiligheid van lhbti-studenten in de monitor 'sociale veiligheid in de mbo-sector'

[66] Dit is onder meer vastgelegd in het Regeerakkoord 2017-2021. Zie: link; het ministerie van OCW is sinds 2012 verantwoordelijk voor het emancipatiebeleid.
[67] Emancipatienota 2018-2021 (2018). Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 30 420, nr.270.
[68] Regenboogakkoord 2017
[69] Emancipatienota 2018-2021 (2018). Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 30 420, nr.270.
[70] Met het project Veilige steden wordt de lokale aanpak voor veiligheid van vrouwen ondersteund. Het loopt van 2018-2022 en is inmiddels voortgezet. Onder andere straatintimidatie van vrouwen en seksuele weerbaarheid van meisjes en jongens worden als doelen van die project genoemd. Zie: link.

- De interactieve theatervoorstelling waarmee seksuele diversiteit bespreekbaar gemaakt wordt (een samenwerking tussen COC en Theater aanZ). Hieronder valt ook docententraining;
- Suïcidepreventie onder lhbti-jongeren, onder meer door het ontwikkelen van de website Iedereenisanders.nl, gekoppeld aan een e-learning voor professional.

6. Internationaal gerichte projecten:
   - Het verbeteren van de positie van lhbti-personen in Caribisch Nederland. Hiertoe is het project 'Pink Orange' opgezet, dat deel uitmaakt van de alliantie 'Gedeelde trots, gedeeld geluk';
   - Inzet voor emancipatie internationaal, waarover de Minister van BZ de kamer informeert in mensenrechtenrapportages;
   - Het steunen van Europese lhbti-organisatie en strategische partners (ILGA-Europe, Transgender-Europe, IGLYO-Europe en OLL-Europe, met name gericht op het uitwisselen van goede wetgeving- en praktijkvoorbeelden.

Het derde thema van de Emancipatienota (2018) is genderdiversiteit. In de nota is opgenomen dat 'het kabinet streeft naar de vrijheid van burgers om hun identiteit zelf vorm te geven, zonder opgelegde gendernormen en zonder ongelijke behandeling'. Dit streven komt voort uit het feit dat gendernormen tot nadelige effecten leiden. De huidige maatschappij heeft verwachtingen van mensen op basis van gendernormen: ideeën over hoe vrouwen en mannen zich moeten gedragen. Deze stereotypering wil het kabinet tegengaan, en daarmee de vrijheid vergroten van iedereen: 'mannen en vrouwen, meiden en jongens, en mensen die zich niet in een hokje laten vatten' (p.12). Dit komt volgens de Emancipatienota eveneens gelijke behandeling ten goede en gaat maatschappelijke problemen tegen, zoals pesten, ongelijke verdeling van arbeid en zorg, maar ook lhbti-fobie en geweld in afhankelijkheidsrelaties.

Subsidiëring via allianties

In 2018 veranderde het ministerie van OCW de wijze van toekenning van subsidies gericht op de emancipatiedoelen van deze drie thema's. De nieuwe structuur, waarbij subsidiëring via allianties verloopt, zien we terug in het actieplan. Een aantal van deze allianties wordt regelmatig genoemd in het plan, en zijn zowel vormgevers als uitvoerende partijen van de acties in het plan.

Bij het instellen van deze wijze van subsidiëring, oftewel het investeren in de allianties, is een langetermijndoel geformuleerd, waaraan de afzonderlijke allianties moeten bijdragen: 'Het realiseren van gendergelijkheid en lhbti-gelijkheid in de Nederlandse samenleving. Dit dient te geschieden op in ieder geval de terreinen: onderwijs, veiligheid, gezondheid, arbeidsmarkt, media, politiek, recht en leefvormen.'[71] Allianties werken vijf jaar lang aan een van de thema's en zijn verantwoordelijk voor hun eigen voortgang. Voor losse projecten blijven projectsubsidies beschikbaar.

Theory of Change

De allianties die via OCW subsidie ontvangen, krijgen deze toegekend op basis van een plan van aanpak dat zij indienen. Eisen aan dit plan van aanpak zijn onder meer dat een alliantie tussen verschillende maatschappelijke (belangen)organisaties gevormd wordt.

[71] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 30 420, nr.258.

Hieronder verstaat het ministerie: een 'samenwerkingsverband van ten minste twee en ten hoogste vier maatschappelijke organisaties die met het oog op hun samenwerking een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten'. Deze overeenkomst bevat 'een beschrijving van de wijze waarop elk van de partijen bijdraagt aan de werkzaamheden van de alliantie en van de wijze waarop de besluitvorming in de alliantie plaatsvindt'.[72]

Hieraan ligt de Theory of Change (verandertheorie) ten grondslag, een werkwijze waarbij aanvragers aangeven hoe in hun visie de te subsidiëren werkzaamheden bijdragen aan de door het ministerie gestelde doelen. Het ministerie stelt dat maatschappelijke organisaties een cruciale rol spelen in het dichterbij brengen van de doelstellingen uit de verandertheorie van de overheid. De organisaties vertegenwoordigen de stem van de doelgroep in het publieke debat, agenderen de belangen van deze groepen bij beleidsmakers, scherpen het beleid aan op basis van signalen uit de samenleving, bieden een platform waar mensen elkaar kunnen ontmoeten en dragen bij aan het bieden van ondersteuning en begeleiding op individueel niveau.

Ook stelde het ministerie een aantal kenmerken en voorwaarden op waaraan een alliantie moet voldoen, waaronder dat het zich specifiek richt op het landelijk bevorderen van gendergelijkheid of lhbti-gelijkheid. Daarnaast moet de alliantie de ervaring met het onderwerp aantonen in de aanvraag.

Het valt buiten de reikwijdte van de planevaluatie (die in gaat op de doelen en aannames achter het *actieplan*), om ook de doelen en aannames van de allianties, genoemd in het plan, te analyseren. Wel merken we hierover op dat er, door deze werkwijze met de alliantiestructuur, een vorm van evidence based werken gehanteerd wordt. Immers, de allianties zijn samengesteld op basis van hun ervaring en hun bijdrage via een verandertheorie aan de doelstellingen van het ministerie. De acties in het actieplan die plaatsvinden vanuit een van de allianties, hebben hiermee een zeker theoretisch en empirisch fundament.

Uit de interviews met medewerkers van het ministerie van OCW blijkt dat effecten van emancipatiebeleid lastig aan te tonen zijn. Er worden dan ook geen streefgetallen aan gekoppeld. Voor preventief beleid in het algemeen geldt eveneens dat opbrengsten lastig aan te tonen zijn, omdat de uitvoering ervan in een complexe werkelijkheid plaatsvindt. Voor emancipatiebeleid geldt bovendien nog dat maatschappelijke invloeden zoals de economische conjunctuur, media en politiek, van invloed zijn op de houding ten opzichte van bepaalde groepen minderheden, en op het denken over man/vrouw verhoudingen in de samenleving. Een algemene doelstelling van het emancipatiebeleid van OCW is dat 90% van de Nederlandse bevolking genderdiversiteit accepteert. Uit de meest recente gegevens blijkt dat in 2019 60% van de Nederlandse bevolking een positieve houding had ten opzichte van genderdiversiteit. Bijna een derde (32%) had een neutrale houding en 9% was negatief over genderdiversiteit.[73]

[72] Subsidieregeling gender- en LHBTI-gelijkheid 2017–2022, publicatie Staatscourant 2 december 2016 (Stcrt. 2016, nr. 64836).
[73] Huijnk (2022).

4.2 Totstandkoming actieplan

Het actieplan Veiligheid Lhbti is in 2018/2019 opgesteld, nadat de motie Sjoerdsma en Van den Hul[74] met een ruime meerderheid was aangenomen door de Tweede Kamer. In de motie constateren de Kamerleden dat zeven op de tien lhbti-personen en bijna de helft van de transgender personen wegens hun identiteit te maken heeft met geweld en dat slechts een kleine minderheid van deze geweldsuitingen juridisch wordt veroordeeld. Zij verzoeken de regering om met een actieplan geweld tegen lhbti-personen aan te pakken.

Het doel van het actieplan Veiligheid Lhbti luidt '*Het bevorderen van de veiligheid van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuele personen, transgender personen en intersekse personen (lhbti). De maatregelen richten zich met name op de strafrechtelijke aanpak van discriminatie en het bevorderen van het gevoel van fysieke veiligheid bij de doelgroep, maar zijn wel ingebed in een geheel van maatregelen die zien op de sociale veiligheid.*' De in totaal 38 maatregelen in het actieplan dienen hieraan bij te dragen.

Zoals ook in de inleiding is aangegeven, was met het aannemen van de motie ook het middel om aan dit doel te werken vastgelegd, er werd immers verzocht om een actieplan.

Rolverdeling ministeries

In de eerste plaats is het ministerie van JenV aan de slag gegaan met het opstellen van het actieplan. Een van de ambtenaren binnen dit ministerie nam hierin het voortouw. Vanuit de maatschappij en belangenorganisaties bestond er ten tijde van de start van het actieplan de wens om acties aan de zogenoemde 'harde' kant in het plan op te nemen. Zij verzochten om meer concrete maatregelen, onder meer om het aanstellen van discriminatierechercheurs, het vastleggen dat bepaalde scheldwoorden niet kunnen worden afgedaan als 'dagelijks taalgebruik', en het op korte termijn strafbaar stellen van discriminatie wegens genderidentiteit en -expressie in alle non-discriminatieartikelen. Daarmee zou ook groepsbelediging van transpersonen strafbaar worden.[75]

Binnen het ministerie van JenV, maar ook bij politie en OM, bestond hierover de nodige scepsis. Het ministerie benadrukt dat waar het gaat om de strafrechtelijke aanpak van discriminatie, er gestreefd wordt naar een generieke aanpak, waarbinnen geen uitzonderingspositie geldt voor bepaalde doelgroepen. De redenering hierachter was dat wanneer er afzonderlijk beleid voor een bepaalde gediscrimineerde groep gemaakt wordt, de andere groepen zullen volgen, waardoor een zekere competitie zou ontstaan tussen gemarginaliseerde groepen.[76]

Om deze reden bleek ook het instellen van discriminatierechercheurs niet haalbaar. Bovendien was het commentaar op discriminatierechercheurs dat het opvolgen van een

[74] Kamerstukken II 2017/18, 30 420, nr. 273.
[75] De belangenorganisaties stuurden onder meer gezamenlijk een brief aan de minister van Justitie en Veiligheid (www.coc.nl, geraadpleegd 14 nov 2023), en COC Nederland en Transgender netwerk Nederland stelden 'alternatief' actieplan op, waarin zij concrete maatregelen voorstellen (Actieplan tegen anti-lhbti geweld, COC-Nederland, TNN, april 2019).
[76] Deze redenering is weer losgelaten, met het aanstellen van een nationaal coördinator antisemitismebestrijding vanaf begin 2021.

zaak waarin discriminatie speelt, ten eerste herkend en correct behandeld moet worden door de persoon die de melding of aangifte opneemt. Pas dan kan een rechercheur ermee aan de slag. Als dit niet in de hele opsporingsketen is geregeld, heeft de discriminatierechercheur niets te doen, werd kortweg gesteld. Ook heerste bij JenV enige scepsis over de urgentie van het probleem. Bij nader onderzoek naar enkele van de toenmalige incidenten, die de aanleiding voor het actieplan vormden, bleken de situaties waarin de incidenten plaatsvonden vaak complexer dan de media hadden doen voorkomen; discriminatie kon niet altijd worden aangetoond en de rol van verdachte en slachtoffer was niet eenvoudig te reconstrueren. Daarbij komt dat discriminatie als *motief* voor een strafbaar feit lastig aan te tonen is. Was discriminatie bij het plegen van het strafbare feit het motief van de verdachte of was het de persoonlijke, subjectieve ervaring van het slachtoffer? Het bepalen van de intentie van een verdachte bij het vaststellen of er wel of geen sprake is van discriminatie is lastig, je kunt immers niet 'in iemands hoofd kijken'. Een verdachte kan zeggen dat het niet zo was bedoeld. Dit biedt een verdachte de mogelijkheid discriminatie te ontkennen.[77] Bovenstaande argumenten leidden ertoe dat de motie van Sjoerdsma en Van den Hul is aangenomen, maar dat het advies van de minister negatief was. Tegelijkertijd is in de motie opgenomen dat het tegengaan van discriminatie en geweld ook aan de preventiekant om inzet vraagt. Beide argumenten leidden ertoe dat JenV ervoor koos om OCW nauw te betrekken bij het actieplan en het plan mede te laten ondertekenen door de minister van OCW.

Wat opvalt aan het actieplan is dat de acties vanuit het ministerie van JenV wel nieuwe maatregelen zijn, terwijl de andere maatregelen al in uitvoering waren. Volgens opstellers zijn die maatregelen aan het actieplan toegevoegd om te laten zien dat de overheid zich al langer, en op een breed front actief inzet voor het verbeteren van de veiligheid van lhbti-personen in Nederland.

Daarnaast zou volgens opstellers de samenwerking OCW en JenV ook inhoudelijk een logische keuze zijn, want wanneer alleen aan de achterkant - via het strafrecht - aan het tegengaan van geweld en discriminatie wordt gewerkt, dan is de handeling al geschied en het leed al aangedaan. Bovendien is de bewijslast, zoals hiervoor al is opgemerkt, bij het motief discriminatie ingewikkeld. Om lhbti-personen tegen geweld te beschermen, zal er dus vooral moeten worden ingezet op het voorkomen van leed.

Tijdspad

De aangenomen motie Sjoerdsma en Van den Hul dateert van 19 april 2018; de Kamerbrief waarin het actieplan wordt gepresenteerd van 2 april 2019. De doorlooptijd voor het opstellen van het actieplan komt daarmee op een jaar. De opstellers geven aan dat niet direct na de motie is gestart met het actieplan, maar dat er vanuit het ministerie van JenV zo'n acht maanden aan gewerkt is. Het ministerie van OCW is hier later bij aangeschoven.

Bronnen

Voor het opstellen van het actieplan is gebruik gemaakt van kennis en ervaring van de opstellers. Een van de opstellers was betrokken bij het ontwikkelen van een aanpak van

[77] Felten, H. (2023). Racisme ontkennen: drie bekende tactieken blootgelegd. Online tijdschrift Sociale Vraagstukken. Zie: link.

lhbti-acceptatie en emancipatie op Europees niveau. Daarnaast bestaat het actieplan zoals gezegd grotendeels uit een opsomming van bestaand beleid. Hiervoor is niet zozeer opnieuw gezocht naar bewijs van de (verwachte) effectiviteit van beleid, blijkt uit de interviews. Het verzoek vanuit JenV aan OCW was om bestaande maatregelen te inventariseren en niet zozeer om hierbij ook naar (veronderstelde) effectiviteit of opbrengsten van dit beleid te kijken. Dit neemt niet weg dat dergelijke controles wel door OCW uitgevoerd worden, bijvoorbeeld in de vorm van verantwoording van de besteding van het budget dat via de allianties beschikbaar gesteld wordt (toegelicht in paragraaf 1).

Budget actieplan

Het is een politieke keuze geweest om geen budget vrij te maken voor dit actieplan. Dit was bij aanvang bekend en binnen deze kaders zijn de opstellers gaan werken. Vanuit dit gegeven is het dan ook verklaarbaar dat er veel reeds bestaande acties in het plan zijn opgenomen, waarvoor al wel budget beschikbaar was gesteld vanuit het emancipatiebeleid van OCW.

Een actie als de uitbreiding van het LECD met 2,5 fte, is een voorbeeld van een maatregel waarvoor wel aanvullend budget is gekomen. Deze uitbreiding is echter niet toe te schrijven aan het actieplan, hiertoe was al besloten. Ook geldt dat de 2,5 fte 'generiek' tegen discriminatie is ingezet, en niet specifiek voor lhbti-discriminatie. Uiteraard komt deze investering in extra capaciteit bij de LECD deze groep ook ten goede.

Betrokken partners in opstelfase

Aan de directie Emancipatie van OCW werd door de opstellers van JenV gevraagd om alle bestaande acties in kaart te brengen, zodat duidelijk zou worden wat er allemaal al gebeurt op het gebied van veiligheid voor lhbti-personen. Door deze bundeling van bestaande acties was de verwachting bij opstellers dat hiervoor meer aandacht zou komen, met name vanuit de Tweede Kamer die om voortgang en bereikte resultaten vraagt. De reden om bestaande acties op te nemen in het actieplan was enerzijds om te laten zien wat er al gebeurt, en anderzijds ter ondersteuning van de reeds lopende acties, door ze meer momentum en urgentie te geven.

Naast het betrekken van de directie Emancipatie van OCW, zijn ook de vier grootste gemeenten (G4) geraadpleegd bij het opstellen van het actieplan. Rondom de start van het actieplan waren er gemeenteraadsverkiezingen (maart 2018), en in veel gemeenten waren regenboog stemakkoorden opgesteld. Deze stemakkoorden bevatten acties en intenties gericht op het bevorderen van acceptatie en emancipatie van seksuele en genderdiversiteit in deze gemeenten. De ondertekenende partijen zeggen in het stemakkoord toe zich hiervoor in te zetten na de verkiezingen. De G4 zijn daarnaast alle vier ook Regenbooggemeente, wat maakt dat er financiering vanuit OCW beschikbaar is voor het bevorderen van acceptatie en emancipatie van lhbti-inwoners van hun gemeente. Een deel van de plannen die de G4 al uitvoerden, is opgenomen in het actieplan bij wijze van goede voorbeelden van wat er op lokaal niveau wordt gedaan aan het bevorderen van de veiligheid van deze groep.

Draagvlak voor het actieplan

Binnen het ministerie van JenV was het draagvlak voor een actieplan Veiligheid lhbti bij aanvang niet groot. Toch zijn de opstellers van mening dat er uiteindelijk een gedragen resultaat is komen te liggen, waarin zowel JenV als OCW zich kunnen vinden. Hiervoor waren de acties van OCW wel voorwaardelijk; de opstellers van JenV hebben dankbaar gebruik gemaakt van de reeds lopende acties van OCW. Achteraf gezien, zo merkt een respondent van OCW op, zou het plan hebben kunnen winnen aan kracht als er vanuit OCW meer gestuurd zou zijn op wat het doel van de inventarisatie van bestaande plannen was. Nu is het een brede inventarisatie van kleine en grotere maatregelen waarbij niet altijd helder is op welke wijze het zou moeten bijdragen aan het doel van het actieplan, het verbeteren van veiligheid van lhbti-personen. Desalniettemin was er uiteindelijk consensus dat er een gedragen plan ontstaan was, zo geven meerdere respondenten aan.

Zoals gezegd hadden met name belangenorganisaties graag meer concrete maatregelen opgenomen gezien in het actieplan, zoals de discriminatierechercheurs, maar ook aanpassing in wetgeving, en meer meetbare doelen. Wanneer hierover met deze belangenorganisaties het gesprek was aangegaan had het actieplan wellicht aan kracht en richting kunnen winnen.

4.3 Hoofddoelstelling van het actieplan

De hoofddoelstelling van het actieplan is het bevorderen van sociale en fysieke veiligheid van lhbti-personen. Dit is een brede, algemene doelstelling, waaronder veel maatregelen geplaatst kunnen worden. In de interviews is aangegeven dat doordat in de opstelfase een steeds breder scala aan acties onder het plan werd geschaard, het hoofddoel bewust breed geformuleerd is. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat het plan hiermee aan concreetheid heeft ingeboet. Diverse partijen, niet alleen de belangenorganisaties maar ook enkele ambtenaren, merken op dat zij graag concretere maatregelen hadden gezien in het plan.

Wat opvalt aan de inhoud van de acties, is dat niet alle 38 acties een directe uitwerking (lijken te) vormen van de hoofddoelstelling. Zoals gezegd is door OCW een overzicht gemaakt van alle bestaande acties. Hiermee lijkt men enigszins te zijn afgeweken van acties die rechtstreeks bijdragen aan het hoofddoel. In gesprekken is hierover opgemerkt dat men wellicht tot een concreter plan was gekomen wanneer het hoofddoel eerst uitgewerkt was in (concrete) subdoelen, of bijvoorbeeld terreinen waarop het emancipatiebeleid wil inzetten, dan de aanpak die nu gevolgd is, waarbij het doel zeer ruim geformuleerd is, om alle acties eronder te kunnen scharen.

Aan de andere kant is in de interviews opgemerkt dat de acties alle bijdragen aan emancipatie en acceptatie, en dat dit uiteindelijk zal leiden tot het vergroten van de (sociale) veiligheid van lhbti-personen, doordat een meer geaccepteerd fenomeen minder weerstand zal oproepen en daarmee de groep zelf minder slachtoffer zal zijn van deze

weerstand (in de vorm van discriminatie of geweld).[78] Bovendien geldt dat acceptatie door de samenleving zal leiden tot meer zelfacceptatie door het individu. Wanneer een persoon zich prettiger beweegt in een samenleving, dat wil zeggen weinig of geen problemen ervaart van zichtbaar zichzelf zijn en niet constant het gevoel heeft zijn bestaan te moeten verantwoorden, draagt dit bij aan het welbevinden van deze persoon, en de zelfwaardering.[79] Een dergelijke ontwikkeling vergt echter (ook) maatregelen gericht op de niet-accepterende groep. Het actieplan bevat weinig tot geen maatregelen gericht op dat deel van de samenleving dat genderdiversiteit niet accepteert en hiertegen actief ageert. Recent onderzoek[80] naar daders van anti-lhbtq-geweld wijst - ondanks kleine aantallen - erop dat *'[...] het voor een deel van de bevolking normaal is geworden om te schelden met LHBTQ-gerelateerde termen of om zich op andere manieren te verzetten tegen LHBTQ-uitingen, bijvoorbeeld via vernieling of fysiek geweld*. Er is een groep daders die geweld pleegt omdat zij een afkeer hebben van lhbtq-uitingen. De auteurs benadrukken dat dit extra zorgelijk is omdat dit deel van de samenleving tolerantie ten opzichte van lhbtq-personen afwijst, en meent dat hiervoor geen plaats is in de samenleving. Het actieplan adresseert dit weinig tot niet.

Meetbaarheid van de doelstelling

Over het opnemen van meetbare doelstellingen in het actieplan wordt door OCW aangegeven dat er vaak geen 'harde' doelstelling aan emancipatiebeleid wordt gekoppeld; dat is bewust, omdat beleid op dit terrein heel moeilijk meetbaar zou zijn te maken. Emancipatiebeleid grijpt in op heel veel aspecten van de samenleving, en uiteindelijk dient met het gevoerde beleid een gedragsverandering - acceptatie van sekse en genderdiversiteit - op individueel niveau te worden bereikt. Bovendien zouden externe factoren, zoals het welvaartsniveau en de economische conjunctuur, een rol spelen in de hoeveelheid geweld in een samenleving. Voor aangiften van geweld bij de politie, een veelgebruikte bron voor het meten van te behalen doelen, geldt bovendien dat het aantal aangiftes geen duidelijke indicatie is van de hoeveelheid geweld en discriminatie in de samenleving. Immers, het beleid is ook gericht op het vergroten van de aangiftebereidheid, dus als dit cijfer stijgt kunnen we niet zonder meer stellen dat het slechter gesteld is met de veiligheid van lhbti in Nederland. Dit kan ook het gevolg zijn van een gestegen aangiftebereidheid. Daarnaast moet de politie altijd keuzes maken in de vormen van criminaliteit waar prioriteit aan wordt gegeven, dus ook door toegenomen politie-aandacht voor discriminatie kan het aantal geregistreerde aangiften door een betere registratie stijgen.

Ondanks dat de resultaten van het beleid op dit onderwerp lastig te meten zijn, had evenwel voor enkele acties een concreet (streef)cijfer bepaald kunnen worden. Bijvoorbeeld het aantal politiemedewerkers dat een gerichte training volgt, jaarlijks, en voor hoeveel jaar; het aantal uren dat binnen de politieopleiding besteed wordt aan

[78] Felten, H. en R. Broekroelofs (2022). Wat werkt bij het verminderen van discriminatie. Kennisplatform inclusieve samenleving (KIS), Utrecht.
[79] Felten, H. en R. Broekroelofs (2022). Wat werkt bij het verminderen van discriminatie. Kennisplatform inclusieve samenleving (KIS), Utrecht.
[80] Seidler, Y. R. Wolff, E. ter Woord & K. van der Schans (2023). Richten op de regenboog. Een onderzoek naar daders en prevalentie van geweld tegen LHBTQ-personen. Risbo, Rotterdam.

diversiteit, en voor hoeveel jaar dit zo blijft. Hiermee had het plan aan concreetheid gewonnen en meer meetbare maatregelen gehad waarvan de voortgang weldegelijk vastgesteld kan worden (zij het dat het bereiken van het hoofddoel daarmee niet bewezen is).

4.4 Vier pijlers

Het Actieplan Veiligheid Lhbti is onderverdeeld in de volgende vier pijlers:
A. Pas een intersectionele benadering toe
B. Verlaag drempels voor doen van een melding of aangifte
C. Zorg voor lhbti-specifieke maatregelen voor veiligheid in de privé-omgeving en online
D. Zet de norm.

Uit interviews met de opstellers komt naar voren dat deze indeling in vier pijlers gaandeweg, gedurende de opstelfase is ontwikkeld. In de gesprekken met opstellers is hierover opgemerkt dat er gezocht is naar de samenhang tussen de vele acties die al liepen, die niet alleen inhoudelijk verschillen maar ook in bestuursniveau, omvang, en concreetheid. De indeling in vier pijlers bleek een 'logische' indeling omdat de bestaande plannen zich op deze wijze lieten groeperen, maar ook omdat de pijlers tegemoetkomen aan de problematiek in de samenleving. Zo klonk al langer de roep om meer inzet op aangiftebereidheid, en was de intersectionele benadering een thema waarvoor deelgroepen binnen de lhbti-groep in toenemende mate aandacht vroegen. Het feit dat grotendeels met bestaande plannen is gewerkt brengt met zich mee dat de vier pijlers de (toenmalige) tijdgeest weerspiegelen; van bestaande acties mag men verwachten dat deze een antwoord zijn op bestaande problematiek, zo licht een respondent toe. Dit neemt niet weg dat er ook andere – nog niet geadresseerde – problemen kunnen spelen in de samenleving. Deze ontbreken in een analyse die alleen opsomt wat er *wel* speelt en in beeld is, en daarmee in dit actieplan.

De indeling in vier pijlers is een gevolg van de pragmatische werkwijze van de planvorming en niet zozeer een bewuste, vooraf overeengekomen indeling die op een analyse van de veiligheidsproblematiek van lhbti-personen berust. De vier pijlers lijken niet altijd een concrete uitwerking te zijn van maatregelen die bijdragen aan het hoofddoel. Hieraan wordt door enkele respondenten toegevoegd dat het plan aan slagkracht had kunnen winnen wanneer andersom te werk was gegaan, ofwel: wanneer vooraf was vastgesteld op welke (sub)doelen men wil en moet inzetten om het hoofddoel – veiligheid van lhbti-mensen – te bereiken, en hieraan vervolgens subdoelen en concrete acties te verbinden.

Door OCW is aangegeven dat er op voorhand weinig uitgewerkt was over wat er met de inventarisatie van bestaande maatregelen gedaan zou worden, nadat dit overzicht er zou zijn. Er is bijvoorbeeld niet vooraf geformuleerd dat op basis van deze inventarisatie duidelijk zou worden waar de hiaten liggen, en dat daarop maatregelen gericht zouden worden, of bijvoorbeeld dat er uit evaluaties bekend is wat werkt en waarop meer ingezet kan worden. Zo zijn OCW en de G4 vooral gaan beschrijven wat er al is en wordt ingezet op het terrein van het vergroten van de veiligheid van lhbti, zonder eerst vast te leggen wat er met de inventarisatie gedaan zou worden. Een gebruikelijke stap na het

inventariseren wat er al is, zou zijn het bepalen van hiaten in het beleid, en daarop vervolgbeleid maken en maatregelen bedenken om deze hiaten in het beleid af te dekken. Een dergelijke stap is echter niet gezet.

We gaan hieronder per pijler in op de redenen voor het onderscheiden van deze pijler.

Pijler A: Pas een intersectionele benadering toe

Met het toevoegen van deze pijler, de intersectionele benadering, wilden de opstellers benadrukken dat de kwetsbaarheid van lhbti-personen erg kan verschillen, en tevens aandacht vragen voor de positie van de meest kwetsbare personen binnen de gehele populatie. Lhbti-personen ervaren door hun genderidentiteit of seksuele oriëntatie uitsluiting. Dit maakt dat een lhbti-persoon van kleur of met een biculturele achtergrond, door de factor huidskleur of nationaliteit, meer uitsluiting ervaart dan een lhbti-persoon die wit is. Over deze categorieën binnen de lhbti-groep is vaak minder bekend en zij lijken minder vertegenwoordigd te worden door bijvoorbeeld belangenorganisaties (anno 2018). Dit sluit ook aan bij de constatering dat het emancipatiebeleid enerzijds vruchten afwerpt, de acceptatie van homoseksualiteit is over het geheel genomen toegenomen in Nederland. Maar wanneer ingezoomd wordt op bepaalde subgroepen, zien we een minder positief beeld. Beleidsmaatregelen gericht op het vergroten van de veiligheid van lhbti-mensen zouden zich dus moeten richten op specifieke problematiek, zoals acceptatie binnen geloofsgemeenschappen en onder jongeren, bevolkingsgroepen met een migratieachtergrond, mensen met een beperking, of bijvoorbeeld sekswerkers. Lhbti-beleid dat geen oog heeft voor deze kruising van problematiek, bereikt deze groepen niet of onvoldoende. Dat is de redenering achter het toevoegen van deze pijler, aldus de opstellers.

Box 4.2 Intersectionaliteit en afwijking van de norm

Een intersectionele benadering maakt inzichtelijk hoe verschillende dimensies van de identiteiten van mensen – zoals gender, etniciteit, sociaaleconomische positie en seksuele oriëntatie – van invloed zijn op hun persoonlijke ervaringen in de maatschappij. Bij intersectionaliteit is het uitgangspunt dat personen op meerdere dimensies kunnen afwijken van 'de norm', dat die dimensies elkaar beïnvloeden en dat daarmee iemands positie in de maatschappij wordt bepaald. Iemand kan bijvoorbeeld vrouw zijn en zwart. En lesbisch. De sociale positie van ieder mens is een complex samenspel van deze verschillende dimensies. Intersectionaliteit is daarmee een theoretisch instrument waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt hoe de verschillende dimensies van iemands sociale positie continu bepalen hoe mensen en groepen op elkaar reageren en zich ten opzichte van elkaar gedragen. Met intersectioneel beleid wordt toegewerkt naar een situatie waarin niemand de norm is.

B: Verlaag drempels voor het doen van een melding of aangifte

De aanname die hieronder ligt is dat het doen van melding of aangifte leidt tot (a) meer inzicht in de aard en omvang van discriminatie en geweld, en (b) tot meer opsporing, vervolging en straffen.

De maatschappelijke opgave van pijler B is vooral ontstaan als reactie op de wens van het COC voor discriminatierechercheurs. Het probleem ligt volgens opstellers echter bij de meldingsbereidheid. Het idee was om slachtoffers van discriminatie en geweld zoveel mogelijk opties te geven om aangifte te doen, en om dit laagdrempelig te maken.

Politieagenten vragen bij het aangifte doen soms niet genoeg door om erachter te komen wat er is gebeurd, en stellen daardoor niet goed vast van welk strafbaar feit de aangever het slachtoffer is geweest. Daarvoor is opgave B ook bedoeld; om politiebreed te werken aan het herkennen van dergelijke strafbare feiten en van de kwetsbare slachtoffers die aangifte doen.

Zoals gezegd was er voor het initiële plan om discriminatierechercheurs aan te stellen niet genoeg draagvlak binnen het ministerie JenV, met als argument dat het discriminatie aspect vanaf de aangifte van het incident door elke agent zorgvuldig opgepakt moet kunnen worden, waarvoor discriminatie allereerst binnen de gehele politieorganisatie moet worden herkend en erkend. Vandaar dat een aantal acties gericht is op deze eerste stap, het bevorderen van het doen van aangifte of melding en het correct opnemen en opvolgen hiervan. Meer en kwalitatief betere aangiften zullen leiden tot meer inzicht in de aard en omvang van de criminaliteit waarvan lhbti-personen slachtoffer zijn. Dit zal leiden tot hogere aantallen aangiften van geweld tegen deze groep, waardoor de ernst van de problematiek door politici en beleidsmakers wordt ingezien en er mogelijk meer budget voor maatregelen gericht op preventie en vervolging beschikbaar komt.

De verwachting is dat een toename van vervolgingen en veroordelingen van plegers van discriminatie door de hogere opgelegde straffen een grotere afschrikkende werking op potentiële daders zal hebben en zal leiden tot een afname van incidenten van discriminatie en geweld, ook doordat de afgestrafte dader ervan heeft geleerd en het discriminatoire gedrag niet meer zal vertonen.

Ten slotte kan het doen van een melding of aangifte van discriminatie, mits het aangifteproces in de ogen van de aangever 'goed' verloopt, bijdragen aan een gevoel gehoord te worden en daarmee aan het verwerken van hetgeen is voorgevallen. Dit effect kan worden versterkt wanneer er ook daadwerkelijk een verdachte kan worden aangehouden en worden veroordeeld. Wanneer er recht gedaan wordt zal de genoegdoening bij het slachtoffer niet alleen bijdragen aan het rechtsgevoel maar wellicht tevens een positief effect hebben op de (ervaren) sociale veiligheid van het slachtoffer, en mogelijk ook op personen in de omgeving die hiervan horen, waaronder via de (sociale) media.

C: Zorg voor lhbti-specifieke maatregelen voor veiligheid in de privé-omgeving en online

Pijler C is in het plan opgenomen omdat er ten tijde van het opstellen van het actieplan bekend werd dat geweldszaken in de privésfeer relatief vaker voorkomen onder lhbti-personen dan onder cis heteropersonen. Ook krijgen lesbische, homoseksuele en biseksuele personen vaker te maken met verschillende vormen van cyberpesten dan heteroseksuele personen. Ze rapporteren meer online ervaringen met laster, chantage en stalking.[81]

[81] Beusekom, G. van en L. Kuyper (2018). LHBT-monitor 2018. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland. Den Haag, SCP.

Er verschenen in die periode ook veel berichten in de media over lhbti-personen die weggepest werden uit hun wijk.[82] Aan de ene kant moeten bewustwording en handelingsperspectief bij de politie hierover vergroot worden zodat ze beter door kunnen vragen en de strafbaarheid beter kunnen inschatten. Anderzijds ligt hier ook werk voor de preventieve kant, bij het ministerie van OCW, aldus het actieplan. Daarnaast wordt in het plan opgemerkt dat bestaande opvang en instanties veelal te weinig rekening houden met de specifieke problematiek van lhbti-mensen, en dat de kwetsbaarheid op online media en fora extra hard aankomt voor deze personen omdat zij meer dan cis heteropersonen afhankelijk zouden zijn van internet voor hun sociale contacten (dating-apps bijvoorbeeld).

D: Zet de norm

De acties onder deze pijler zijn vooral gericht op het verankeren van de anti-discriminatie boodschap die de Nederlandse overheid uitdraagt in het rechtsstelsel. In het actieplan staat dat belangenorganisaties pleiten voor het expliciteren dat discriminatie-wetgeving ook van toepassing is op lhbti-personen. '*Daarmee wordt een maatschappelijke norm gesteld die doorwerking heeft in de gemeenschap en mensen ervan weerhoudt zich homo- of transfoob te uiten*', aldus het actieplan. Politie, OM en rechter kunnen in hun communicatie deze norm ook meer en explicieter naar voren brengen. Temeer omdat de Nederlandse discriminatie-wetgeving ingewikkeld is. Voor slachtoffers zou het vaak onduidelijk zijn 'of de politie een zaak in behandeling neemt, of de politie door-rechercheert, of de officier discriminatoire aspecten meeneemt in de strafeis en of de rechter in het uiteindelijke vonnis rekening houdt met de seksuele gerichtheid of genderidentiteit van het slachtoffer, vraagt steeds weer om toelichting en uitleg', zo luidt de toelichting bij deze pijler in het actieplan.

De opstellers hadden met deze pijler twee zaken voor ogen: ten eerste dat het verankeren van gelijkheid in wetgeving bijdraagt aan het tegengaan van geweld en discriminatie van lhbti-personen. En ten tweede dat een duidelijke communicatie over de mogelijkheden en beperkingen van de aanpak van discriminatie in de gehele strafrechtketen bijdraagt aan bekendheid hiermee, waarmee een norm gesteld kan worden. Andere effecten van deze communicatie zouden het herstel van of de toename van het vertrouwen in de rechtsstaat zijn, hetgeen weer kan leiden tot een hogere aangifte of meldingsbereidheid.

De geldende norm in een samenleving en wetgeving zijn twee kanten van dezelfde medaille, wetgeving is in feite de stolling van reeds bestaande normen in de samenleving. Het huwelijk voor paren van gelijk geslacht is bijvoorbeeld wettelijk mogelijk gemaakt op een moment dat (een deel van) de samenleving hier om vroeg. Door deze wetgeving in te voeren wordt de norm uitgedragen dat zo'n huwelijk geaccepteerd is. Dit kan er vervolgens toe leiden dat de samenleving homoseksualiteit meer accepteert, zo lichten respondenten toe.

[82] Algemeen Dagblad 'Homopesters niet gepakt door slecht politiewerk' (2011), zie: link; Trouw 'Homostel weggepest uit Amsterdam' (2016), zie: link.

5. PROCES: BESCHRIJVING 38 ACTIES

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de 38 acties uit het actieplan. Dit vormt het beschrijvende deel van de procesevaluatie. Op basis van deze brede inventarisatie hebben we casestudies geselecteerd voor verdiepend onderzoek. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op documentstudie en interviews.[83]

In de komende paragrafen beschrijven we per pijler de acties die hieronder vallen. De opbouw van deze vier paragrafen (pijlers) is steeds dezelfde; we beschrijven achtereenvolgens de acties die vallen onder de (subkopjes) Allianties, Politie en OM, Gemeenten, en Overig (indien van toepassing).

5.1 Pijler 1: Pas een intersectionele benadering toe

Onder pijler één, het toepassen van een intersectionele benadering, vallen elf acties. Van enkele van deze acties is direct duidelijk waarom deze onder pijler één zijn geschaard; zo zijn er acties gericht op acceptatie binnen migrantengroepen en is een actie gericht op het intensiveren van de aanpak van schadelijke traditionele praktijken. Dit zijn voorbeelden van acties gericht op personen die op meerdere dimensies te maken kunnen hebben met discriminatie, zoals etniciteit, gender, sociaaleconomische positie of seksuele identiteit. Van enkele andere acties die als intersectioneel bestempeld zijn, is het minder duidelijk waarom zij in pijler 1 zijn ingedeeld. Een voorbeeld hiervan is de Alliantie Gelijkspelen 4.0, dit gaat om acceptatie in de sport. Hierin is niet duidelijk sprake van (aandacht voor) een kruising van kwetsbare factoren. Bij een ander voorbeeld, de 'Individuele beoordeling van de kwetsbaarheid van slachtoffers' (actie 5), wordt gesproken van 'groepen en individuen die mogelijk extra kwetsbaar zijn'; lhbti-personen worden hierbij genoemd, naast andere groepen met een verhoogd risico op kwetsbaarheid. Er wordt echter niet expliciet aandacht besteed aan intersectionaliteit of het samenvallen van kwetsbaarheden.

Allianties

Verandering van binnenuit (actie 1)

Met de eerste actie van het actieplan 'Verandering van binnenuit' wordt beoogd seksuele diversiteit in migranten- en vluchtelingenkringen bespreekbaar te maken, om zo bij te dragen aan verdere sociale acceptatie van gendergelijkheid en lhbti-gelijkheid. De actie is uitgevoerd door een samenwerkingsverband van zeven organisaties van en voor mensen met een migratie- en vluchtelingenachtergrond, en Movisie.[84] Zij richten zich op het

[83] In totaal zijn 34 personen gesproken die betrokken zijn/waren bij de uitvoering; 24 personen zijn geïnterviewd en met tien personen zijn kortere gesprekken gehouden, als aanvulling of toelichting op de informatie uit een interview. Ook zijn vier opstellers van het actieplan gesproken.

[84] Dit zijn: Inspraak orgaan Turken (IOT); Stichting Kezban; Federatie van Somalische Associaties in Nederland (FSAN); Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders (SMN); Stichting Landelijke Werkgroep Mudawwanah; HTIB (Turkse arbeidersvereniging in Nederland; Vluchtelingen Organisaties Nederland (VON).

bespreekbaar maken van seksuele diversiteit in deze groepen. De alliantie is in 2018 gestart, met steun van OCW en bestond dus al voor het actieplan werd opgesteld.

Een van de concreet uitgevoerde acties om seksuele diversiteit in migranten- en vluchtelingenkringen bespreekbaar te maken is het geven van ruim 700 voorlichtingsbijeenkomsten en tientallen trainingen aan vrijwilligers, verspreid over het hele land. Deze voorlichtingen liepen van 2018 tot eind 2019. De 700 bijeenkomsten zijn uitgevoerd door Movisie, en eveneens door Movisie uitvoerig geëvalueerd.[85]

In het evaluatierapport staat dat er 722 bijeenkomsten zijn gehouden (meestal drie bijeenkomsten met eenzelfde groep deelnemers) in 60 gemeenten. Hiermee zijn ongeveer 4.315 unieke deelnemers bereikt. Een groot aantal van hen nam aan drie bijeenkomsten deel, zodat het totaal aantal deelnamen wordt geschat op maximaal 12.945. De onderzoekers van Movisie concluderen dat het doel van de bijeenkomsten, '*het veranderen van de sociale norm door middel van aansprekende, normstellende sprekers die een rolmodel zijn voor de deelnemers'*, in bepaalde bijeenkomsten behaald lijkt te zijn. De sociale norm lijkt in beweging te zijn gekomen, menen zij op grond van het feit dat in veel gevallen deelnemers de normen bevestigden of in hun eigen woorden herhaalden tijdens de bijeenkomsten. Let wel, deze bijeenkomsten gingen ook over seksuele en genderdiversiteit, en waren dus niet uitsluitend gericht op lhbti-acceptatie. Eén van de gestelde normen (gespreksonderwerpen) was bijvoorbeeld 'gelijkheid tussen meisjes en jongens in de opvoeding is belangrijk'. De onderzoekers merken op dat dit werkzame mechanisme - normen bevestigen of in eigen woorden herhalen - werd waargenomen in een aantal bijeenkomsten waar deelnemers uitgebreid aan het woord kwamen. Wanneer dit niet het geval was, kan deze werkzaamheid niet worden vastgesteld ('je hoort het niet terug uit de monden van deelnemers').

Een van de condities waaronder het mechanisme 'normen bevestigen of in eigen woorden herhalen' zou werken, is dat de sociale normen worden gecommuniceerd vanuit de eigen groep en wordt bevestigd door iemand met gezag binnen deze groep ('insiders'). Ook moet de norm die overgebracht wordt geloofwaardig zijn en moet hierover niet vanuit een negatieve houding worden gesproken. De onderzoekers van Movisie vonden dit terug in de bijeenkomsten: de gespreksleiders waren geloofwaardig en benadrukten vooral hoe het wel moet (of zou kunnen), en kregen niet de indruk dat veel mensen zich niet aan een norm zouden houden. De onderzoekers constateerden verder dat het benadrukken van wetgeving van belang is: de gespreksleiders betrokken mensenrechten in hun pleidooi om een sociale norm te stellen. Ook werd, in overeenstemming met de opzet van de bijeenkomsten, niet veel ruimte geboden aan deelnemers om hun mening te geven over bijvoorbeeld homoseksualiteit. Dit zou een te grote kans op afwijzende reacties vormen, met name vanuit religieuze argumenten, waardoor het moeilijker zou worden om het gesprek te sturen richting acceptatie. Ten slotte werden weinig tot geen stereotypen herhaald, omdat uit onderzoek bekend is dat het herhalen van stereotypen ertoe leidt dat deze 'blijven hangen' en nog sterker worden.[86]

[85] Felten, H. (2021). Het veranderen van sociale normen ten aanzien van gender, geweld en seksuele diversiteit. Evaluatie van 700 bijeenkomsten in de Alliantie Verandering van Binnenuit. Utrecht, Movisie.
[86] Idem, pagina 69.

Ten aanzien van de opbrengst van de bijeenkomsten, merken de onderzoekers over het onderwerp lhbti-acceptatie op dat het voor gespreksleiders een lastig onderwerp is om de mening van deelnemers te beïnvloeden (naast seksualiteit en seksueel geweld). Ondanks het lastige onderwerp meent iets minder dan de helft van de gespreksleiders dat de deelnemers meer respect of begrip hebben gekregen voor lhbti-personen[87].

De alliantie Verandering van binnenuit heeft een bredere doelstelling dan het bijdragen aan acceptatie en emancipatie van lhbti-personen; de doelstelling luidt: *het vergroten van gelijkheid, veiligheid en acceptatie van vrouwen en lhbti-personen in migranten en vluchtelingen gemeenschappen in Nederland.* In een van de interviews is aangegeven dat de alliantie met name gericht is op het bevorderen van het zelfbeschikkingsrecht van mensen met een migratieachtergrond, en dat de onderwerpen seksuele geaardheid en genderidentiteit hier ondergeschikt aan zijn.

Politie en OM

Er vallen vijf acties onder de verantwoordelijkheid van de politie:

- Actie 3: Handelingskader MOP
- Actie 5: Individuele beoordeling van de kwetsbaarheid van slachtoffers politie
- Actie 8: Divers Vakmanschap in basisopleiding politie
- Actie 9: Bondgenotenaanpak
- Actie 10: Elke politiemedewerker is aanspreekbaar voor alle gevallen van discriminatie

Handelingskader MOP (actie 3)

De taken van de politie omtrent mannenontmoetingsplaatsen (MOP's) staan vermeld in het 'Handelingskader mannenontmoetingsplaatsen'. De taken bestaan uit a) beschermen van een kwetsbare groep bezoekers tegen homovijandig gedrag (waaronder (dreigen met) geweld), b) het verminderen van eventuele overlast en c) optreden bij strafbare feiten. In het handelingskader is ook aandacht voor de bejegening van de bezoekers en zijn praktijkvoorbeelden opgenomen. De feitelijke actie ten aanzien van dit handelingskader, is '*de politie onderzoekt in hoeverre [dit] nadere bekendheid behoeft binnen het korps*'. In het voortgangsbericht aan de Kamer is over dit actiepunt gemeld dat vanuit het programma 'Kracht van het verschil' de eenheden zijn bevraagd over het handelingskader MOP's, en dat hieruit bleek dat dit voldoende bekend is bij de verschillende eenheden. De actie wordt hiermee als afgerond beschouwd. Uit de gesprekken met politie is niet eenduidig gebleken of dit inderdaad het geval is, deze informatie is niet van elk afzonderlijk basisteam of diender na te gaan. Over het algemeen kan gesteld worden dat Roze in Blauw dusdanig bekend is binnen de politie en dat, indien men dit nodig en wenselijk acht, een politiemedewerker zich voor informatie of expertise 'waarschijnlijk wel' tot Roze in Blauw zou richten. Het is echter wel aan de individuele medewerker om deze inschatting te maken. In interviews is aangegeven dat er regelmatig signalen binnenkomen bij Roze in Blauw dat er door politie niet correct gehandeld is op MOP's en dat er veel onwetendheid is over de rechten en plichten van bezoekers van een MOP. Deze medewerkers schatten in dat het handelingskader niet goed bekend is binnen de politie.

[87] Felten, H. (2021). Het veranderen van sociale normen ten aanzien van gender, geweld en seksuele diversiteit. Evaluatie van 700 bijeenkomsten in de Alliantie Verandering van Binnenuit. Utrecht, Movisie (p. 71).

Individuele beoordeling kwetsbaarheden slachtoffers (actie 5)

Om meer zicht te krijgen op groepen en individuen die mogelijk extra kwetsbaar zijn, heeft de politie in 2018 de werkwijze 'Individuele beoordeling (IB) van de kwetsbaarheid van slachtoffers' ingevoerd. Met de IB wil de politie structureel en systematisch aandacht hebben voor de mogelijke kwetsbaarheid van een slachtoffer voor herhaald slachtofferschap, intimidatie en/of vergelding, zodat de politie beschermingsmaatregelen kan treffen wanneer dat nodig is. De IB is alleen standaardprocedure voor fysieke meldingen en aangiftes en geldt niet voor telefonische of online aangiftes.

In 2020 voerde de Inspectie van het ministerie van JenV een onderzoek uit om de praktische uitvoering van de IB en bijbehorende knelpunten te onderzoeken.[88] Uit dit onderzoek bleek dat ongeveer 19.000 politiemedewerkers tussen januari 2018 en december 2019 de training hadden gevolgd. De training bestond uit vier dagdelen, ieder van ongeveer drie uur. Hoewel de omvang van de training zo nu en dan werd gewijzigd om het passend te maken voor zoveel mogelijk werknemers, bleven de eisen ten aanzien van de inhoud van de training gelijk, zo vermeldt het onderzoek.

De Inspectie van JenV concludeerde dat de politie onvoldoende systematisch aandacht besteedde aan kwetsbaarheid en beschermingsbehoeften van slachtoffers. Hoewel sprake was van een goed uitgewerkt werkproces en breed opgezet implementatietraject, kende de wijze waarop de IB in de praktijk werd toegepast te veel inconsistenties. Burgers die slachtoffer werden van een strafbaar feit werden volgens de inspectie soms onvoldoende geholpen. De inspectie wees twee oorzaken aan: ten eerste hebben politiemedewerkers beperkte kennis van de IB doordat er onvoldoende aandacht voor is in de opleiding op dit terrein (ondanks de grootschalig opgezette training). Ten tweede is de werkwijze van de IB onvoldoende verankerd in de organisatie door het grotendeels ontbreken van sturing en borging.[89]

Divers Vakmanschap (actie 8)

Het Netwerk Divers Vakmanschap (NDV) binnen de politie is een nationaal opererend netwerk, bestaande uit meer dan 500 politiemedewerkers afkomstig van diverse politieonderdelen. Het verenigt kennis en expertise over verschillende leefstijlen, religies, (sub)culturen, genderidentiteit en seksuele geaardheid. Het staat in nauwe verbinding met informele netwerken, zoals Roze in Blauw en het Landelijk Caribisch Netwerk, en onderhoudt contact met bondgenoten[90] (uit de bondgenotenaanpak, actie 9), sleutelfiguren uit verschillende gemeenschappen. Het NDV deelt zowel op verzoek als ongevraagd kennis, deskundigheid en ervaringen vanuit het gehele land, en vervult een aanjaagfunctie bij het tot stand brengen van een sociaal veilig werkklimaat, waarbij het indien nodig advies verleent om de veiligheid in teams te waarborgen.

In het actieplan staat dat politiemedewerkers worden getraind op divers vakmanschap om kennis en expertise over verschillende leefstijlen en groepen in de organisatie te borgen.

[88] Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020). Een kwetsbaar recht. Een onderzoek naar de toepassing van de Individuele Beoordeling van slachtoffers door de politie.
[89] Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020). Een kwetsbaar recht. Een onderzoek naar de toepassing van de Individuele Beoordeling van slachtoffers door de politie.
[90] Zie ook de bondgenotenaanpak, actie 9 (p.5).

Divers vakmanschap is naast voornoemd netwerk ook een training die is opgenomen in het curriculum van de basisopleiding.[91] Volgens het rapport 'politie voor iedereen' is ongeveer 80% van de netwerkleden getraind in het adviseren en coachen van collega's.[92] In 2021 zouden de overige 20% en de nieuwe instroom ook opgeleid worden.[93]

Divers vakmanschap heeft een rol gespeeld in de overgang naar 'Politie voor Iedereen'[94], en is in 2019 omgezet in dit nieuwe perspectief van de politie. Politie voor Iedereen heeft als uitgangspunt dat de politie er is voor iedere burger. Een respondent licht toe dat divers vakmanschap eerder vooral gezien werd als persoonlijk specialisme, dat weliswaar aanwezig was bij medewerkers en ook wel bekend bij collega's, maar dat vaak zou hebben geleden onder een gebrek aan tijd. Onder Politie voor Iedereen wordt dit (het benutten van de expertise) voor iedereen gefaciliteerd en is het ontwikkeld tot een bredere beweging die is gericht op veiligheid en inclusiviteit voor alle politiemedewerkers. Tot op het niveau van basisteams wordt nu het belang erkend van diversiteit. Dit was in het verleden niet altijd het geval, aldus deze respondent.

Bondgenotenaanpak (actie 9)

De Bondgenotenaanpak richt zich op het opbouwen van positieve relaties met diverse bevolkingsgroepen en leefstijlen in de samenleving. Dit omvat het investeren in sterke banden met vertegenwoordigers van deze verschillende groepen, en waar mogelijk, het zoeken van de samenwerking met hen.

De politieacademie voerde in 2022 onderzoek uit naar de werking en mogelijke effecten van de Bondgenotenaanpak.[95] Respondenten gaven hierin aan dat het effect van de aanpak wisselend en afhankelijk is van de situatie. Het concrete effect van de Bondgenotenaanpak op het bevorderen van rust in de wijk blijft volgens de onderzoekers moeilijk meetbaar. Desondanks waren alle betrokkenen ervan overtuigd dat het netwerk van bondgenoten van toegevoegde waarde is. Het draagt bij aan een stabiele verhoudingen, ook in tijden van spanning tussen politie en wijkbewoners. Daarnaast wordt de aanpak gezien als een waardevolle informatiebron en als een middel om bruggen te slaan tussen diverse gemeenschappen in de wijk.

Box 5.1. Vooruitblik

Vooruitblik: Uit het rapport 'Politie voor iedereen, zo staan we ervoor, 2023'[96] blijkt dat wordt gestreefd naar professionalisering en opschaling van de Bondgenotenaanpak. Dit omvat de benoeming van coördinatoren in alle teams en de ontwikkeling van opleidingen en workshops in samenwerking met de politieacademie. Bovendien ondersteunt het landelijke projectteam drie basisteams per eenheid in het toepassen van deze methodiek, met als doel hen als voorbeeld te stellen voor andere teams. Tevens wordt een periodieke nulmeting uitgevoerd om de voortgang in alle eenheden te monitoren en te werken aan de integratie van netwerkontwikkeling in het politiedashboard, met als doel de meetbaarheid te vergroten.

[91] Politie (2020). Politie voor Iedereen. Geraadpleegd van: pdf (overheid.nl)
[92] Idem.
[93] Wij hebben (nog) geen bron gevonden die dit onderbouwt, deze opmerking betreft een voornemen.
[94] Politie (2020). Politie voor Iedereen. Veilige, competente en effectieve teams. Een vernieuwd perspectief op diversiteit, inclusie en divers vakmanschap. Geraadpleegd van: politie-voor-iedereen-2020.pdf
[95] Van der Wal, R. en O. Adang (2022). In verbinding. Bondgenoten nader bekeken. Politieacademie.
[96] Politie (2023). Politie voor iedereen, zo staan we ervoor. Geraadpleegd van: Platform open overheidsinformatie

Discriminatiezaken (actie 10)

Elke politie-eenheid monitort de discriminatiezaken en stuurt op een betekenisvolle afhandeling ervan, aldus actie 10. Deze monitoring vindt inderdaad plaats op het niveau van alle eenheden. Het voortgangsbericht bericht hierover dat politie, OM en antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) nauw samenwerken en periodiek deze lijst van discriminatie-incidenten bespreekt. Deze lijst bevat alle meldingen, aangiftes, mutaties en processen-verbaal waarin discriminatie voorkomt. De lijst wordt samengesteld op basis van een query met zoekwoorden waarop wordt gezocht in BVH, het registratiesysteem van de politie waarin incidenten worden geregistreerd. In het voortgangsbericht aan de Kamer staat vermeld dat de werkwijze 'zijn vruchten lijkt af te werpen'.[97] Tevens wordt hierin genoemd dat wanneer het project positief wordt geëvalueerd, zal worden bezien hoe dit mechanisme breder kan worden toegepast en geborgd in het reguliere proces.

Gemeenten

Onder de eerste pijler worden drie acties genoemd die specifiek betrekking hebben op één van de vier grote gemeenten. Er worden in pijler één geen acties genoemd die specifiek betrekking hebben op de gemeente Utrecht.

Den Haag: inzet netwerker (actie 2)

In de gemeente Den Haag is een 'Netwerker Seksuele Diversiteit' ingezet (actie 2). Het doel van de inzet van deze persoon is om de sociale acceptatie van lhbti-personen te stimuleren en kennis over te brengen door middel van wederzijds begrip. De netwerker heeft allerlei organisaties op wijkniveau benaderd om met ze in gesprek te gaan over lhbti-emancipatie. De netwerker vroeg aan de organisaties of zij iets deden op het gebied van lhbti-emancipatie en of zij daartoe bereid zouden zijn. De netwerker kon vervolgens concrete instrumenten aanbieden, zoals trainingen of ondersteuning bij het ontwikkelen van beleid. De achterliggende gedachte is dat de inspanningen van de netwerker zouden leiden tot meer acceptatie en zichtbaarheid van de lhbti-gemeenschap. Door de uitbraak van het coronavirus kon de netwerker in 2020 beperkt worden ingezet. Bovendien waren veel organisaties in deze periode druk met het kunnen voortzetten van hun reguliere activiteiten tijdens corona, waardoor dit onderwerp niet altijd prioriteit kreeg. De netwerker had 0,5 fte beschikbaar voor dit werk en werd gefinancierd uit het budget voor de regenboogsteden.

De netwerker is niet langer actief. De gemeente Den Haag overweegt momenteel of en op welke wijze hier vervolg aan wordt gegeven.

Amsterdam: weerbaarheidstraining (actie 7)

De actie in pijler één die betrekking heeft op de gemeente Amsterdam betreft het geven van weerbaarheidstrainingen in 2019 en 2020 voor groepen (bi-culturele) lesbische, biseksuele en trans-vrouwen (actie 7). In 2019 heeft het team veiligheid van COC Amsterdam in samenwerking met Tijgertje[98] één serie van vijf weerbaarheidstrainingen

[97] Medio 2020 is een voortgangsbericht aan de Kamer gestuurd, waarin staat aangegeven in hoeverre er tot dan toe invulling is gegeven aan de acties die onder het ministerie van JenV vallen. Kamerbrief Kabinetsaanpak van discriminatie, 2020-362426, Bijlage 3.

[98] Vereniging Tijgertje is een lhbti+ sportvereniging.

voor transpersonen (mannen en vrouwen) georganiseerd. De kosten die Tijgertje maakte voor deze trainingen kregen zij vergoed door het COC. De trainingen waren gericht op het vergroten van het gevoel van sociale veiligheid en zelfvertrouwen.[99] Door de uitbraak van het coronavirus konden de geplande trainingen in 2020 (grotendeels) niet doorgaan. Daarnaast ontstond er een intern conflict, met als gevolg dat de betrokken COC-medewerker de trainingen niet langer wilde organiseren.[100] De overige serie van vier keer vijf trainingen is daardoor niet gegeven.

Rotterdam: intensivering aanpak STP (actie 11)

In Rotterdam is in samenwerking met de politie en Veilig Thuis (VT) de aanpak van schadelijke traditionele praktijken (STP) geïntensiveerd (actie 11). De aanpak is gestart in 2015/2016 en richt zich onder meer op eergerelateerd geweld, huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking. Op verschillende manieren wordt geprobeerd met de doelgroep in contact te komen. In deze aanpak wordt veel gewerkt met ervaringsverhalen met als doel deskundigheidsbevordering, het thema bespreekbaar maken en het doorbreken van taboes. Eén van de onderdelen van de aanpak is het lespakket 'Vrijheden', dat op alle onderwijslagen gegeven kan worden. Theatermakers die vaak ook ervaringsdeskundige zijn spelen in de klas een scène of vertellen hun eigen verhaal. Het lukt de theatermakers vaak om een vertrouwensband op te bouwen in de klas waardoor er bij de leerlingen veel verhalen loskomen. Daarnaast werkt Veilig Thuis veel met organisaties in de stad die dialogen organiseren, zoals 'Voice of All Women' en emancipatie-kenniscentrum Dona Daria.

Uit de interviews komt naar voren dat in de afgelopen vijf jaar meer aandacht is gekomen voor dit thema binnen de gemeente Rotterdam. Dit is niet zozeer toe te schrijven aan het bestaan van het actieplan (veel respondenten blijken hiervan niet op de hoogte te zijn), maar vooral aan de inzet van de gemeente die zelf acties ontwikkelt om STP tegen te gaan.

Overig

Alliantie Gelijkspelen 4.0 (actie 4)

De alliantie Gelijkspelen bestaat uit partners die zich bezighouden met sport en lhbti-acceptatie. De John Blankenstein Foundation (JBF) en het NOC/NSF zijn hierbij vanaf het begin betrokken. Zij vormen samen de vaste kern van de alliantie. Daarnaast zijn onder meer de hockeybond KNHB en de voetbalbond KNVB betrokken, en in het actieplan genoemd. De JBF geeft aan bij veel meer sporten te komen, zij richten zich op alle (team)sporten in Nederland. De JBF was vijf jaar lang penvoerder van de alliantie Gelijkspelen. Onlangs is dit overgenomen door NOC/NSF.

De projectsubsidie die de alliantie Gelijkspelen van OCW ontvangt, wordt door de JBF ingezet voor het leggen en onderhouden van contacten met als doel het ontwikkelen en geven van workshops. Het doel van de workshops omschrijft de JBF als 'het creëren van een sportomgeving die als veilig genoeg ervaren wordt, zodat lhbti-personen zichzelf

[99] Raadsbrief Programma tegen seksuele intimidatie en seksueel geweld. (4 februari 2020). Gemeente Rotterdam.
[100] Sportvereniging Tijgertje heeft de trainingen ontwikkeld op basis van van Krav Maga technieken, zelfverdedigingstechnieken die uit Israël afkomstig zijn; de medewerker was van mening dat Israëlische ideeën werden gesteund c.q. Palestijnse sympathieën werden onderdrukt.

kunnen zijn'. Dus ook: veilig genoeg om uit de kast te komen, voegt een respondent hieraan toe. De JBF hoort dat mensen op andere leefgebieden wel uitkomen voor hun geaardheid, maar vaak niet binnen het sportteam. Of dat mensen merken dat zij hun gedrag aanpassen binnen het team, om 'niet te gay' over te komen. De JBF is van mening dat dit een teken is dat er nog geen sprake is van een (volledig) veilig sportklimaat.

De JBF zet zich ook in voor deelname aan sport door transgender personen, en heeft enkele transgender personen die hun ervaring delen tijdens de workshops. In het interview is hierover aangegeven dat acceptatie van transgender personen gecompliceerd is, doordat sporten en sportcompetities zo sterk ingedeeld zijn langs een man/vrouw indeling. Deelname aan sportwedstrijden door transvrouwen is een andere kwestie dan het bevorderen van acceptatie van homoseksualiteit binnen de sport. De JBF wil zich hiervoor inzetten, en stemt dit af met NOC/NSF.

Box 5.2. Voorbeeld inzet via gemeenten: Gemeente Groningen[101]

Samen met de John Blankenstein Foundation en een aantal sleutelorganisaties op het gebied van sport en lhbti-emancipatie in Groningen is in 2020 een initiatief gestart gericht op acceptatie van lhbti in de (amateur)sport. Aan alle Groninger sportverenigingen werd een programma op maat aangeboden, bestaande uit:

- Tien dagdelen ondersteuning door een procesbegeleider, een lhbti-ervaringsdeskundige en een workshopleider met ruime ervaring in de sport, en met samenwerking met gemeenten;
- Het uitvoeren van onderzoeksprojecten op het gebied van inclusie in samenwerking met de Hanzehogeschool Groningen;
- Het introduceren van een inclusiviteitsscan bij de Groningse sportverenigingen;
- Workshops voor volwassenen en voor jeugd (12 t/m 16 jaar) en verdiepende workshops voor trainers/coaches, teams (spelers) en bestuurders;
- Een startbijeenkomst met als thema inclusie in de sport.

Het initiatief liep van maart tot en met december 2021, met een startbijeenkomst en de eerste workshops tijdens de Nationale Sportweek in september 2021. De totale kosten van het programma bedroegen € 14.000, waarvan de alliantie € 7.500 voor haar rekening nam en de gemeente het resterende deel.

Regionale bijeenkomst Caribisch Nederland (actie 6)

In het actieplan staat één actie die betrekking heeft op Caribisch Nederland en Aruba (actie 6). Om een impuls te geven aan de lhbti-emancipatie in deze regio zal het kabinet, samen met vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap, betrokken bestuurders en regionaal opererende lhbti-organisaties bezien of een regionale bijeenkomst gehouden kan worden.

Er is inderdaad bezien of een dergelijke bijeenkomst gehouden kan worden in de regio. Lokale ketenpartners gaven echter aan dat zij de andere organisaties in de regio niet altijd kennen en er behoefte aan hebben om deze contacten op te bouwen voordat er een conferentie georganiseerd wordt. Er dient een basis van vertrouwen en wil tot onderlinge samenwerking te zijn alvorens gezamenlijke activiteiten te ontplooien tijdens een conferentie. In de afgelopen jaren is daarom ingezet op het versterken van de banden met (relevante organisaties in) de regio en te investeren in het netwerk. Momenteel wordt bezien of de conferentie wellicht in 2024 gehouden kan worden.

[101] https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Alliantie-Gelijkspelen-4-0.pdf

5.2 Pijler 2: Verlaag drempels voor doen van melding of aangifte

Onder pijler twee, het verlagen van drempels voor het doen van een melding of een aangifte, vallen negen acties.

Allianties

Actie 17 omvat het versterken van de positie van transgender personen via diverse allianties. Het ontbreekt in het actieplan aan een concrete formulering van wat er gedaan zou worden. Transgender Netwerk Nederland (TNN) geeft hierover aan dat zij het onderzoek hebben uitgevoerd dat in dit actiepunt wordt genoemd. Het betreft een onderzoek naar de veiligheid van transgender personen (zie box 5.3).

Gedeelde trots, gedeeld geluk is een brede alliantie die werkt aan acceptatie, emancipatie en bevorderen van veiligheid van lhbti. Volgens de respondent die wij hierover spraken wordt gewerkt aan wetgeving, kennis en ondersteuning van de gemeenschap. Al het werk dat TNN verricht (informeren, voorlichten, mensen bijstaan, belangen behartigen door middel van lobby) wordt mogelijk gemaakt door deze subsidie, aldus de respondent.

Box 5.3. Onderzoek naar de veiligheid van transgender personen in Nederland[102,103]

In opdracht van Transgender Netwerk Nederland (TNN) is in 2018 onderzoek uitgevoerd naar de veiligheid van transgender personen in Nederland. 316 transgender personen vulden een uitgebreide vragenlijst in, grotendeels overeenkomend met de vragenlijst die de Veiligheidsmonitor hanteert. Het is belangrijk hierbij op te merken dat er geen sprake is van een representatieve steekproef van in Nederland wonende transpersonen. Wat betreft veiligheidsgevoelens blijkt uit het onderzoek dat 60% van de deelnemers aan het onderzoek zich in Nederland wel eens onveilig voelt. Van de Nederlandse bevolking in het algemeen zegt 34% zich weleens onveilig te voelen. Aan de respondenten is ook gevraagd hoe groot zij de kans inschatten dat zij slachtoffer worden van mishandeling. 14% van de transgender personen die meededen aan het onderzoek schat de kans hierop in als 'groot' of 'zeer groot'. Voor de algemene Nederlandse bevolking geldt dat 2% de kans om slachtoffer van mishandeling te worden als 'groot' of 'zeer groot' inschat.

Wat betreft ervaren geweld blijkt uit het onderzoek dat 14% van de respondenten in de afgelopen 12 maanden fysiek is mishandeld of hiermee is bedreigd. Voor de algemene Nederlandse bevolking ligt dit percentage op 2%. Vervolgens is gevraagd of hiervan ook aangifte en/of een melding bij de politie (of ergens anders) is gedaan. 30% van de transgender personen die deelnamen aan het onderzoek gaf aan een melding en/of aangifte te hebben gedaan. Voor de algemene Nederlandse bevolking ligt dit percentage op 59%. Voor de transgender personen die deelnamen aan het onderzoek zijn een negatieve 'bejegening door de politie' (ervaring hiermee of angst hiervoor) en 'weinig vertrouwen in afhandeling' de belangrijkste redenen om geen aangifte en/of melding te doen van fysiek geweld.

Politie en OM

In pijler twee zijn vier acties opgenomen die betrekking hebben op politie en/of OM.

[102] Oosterhout, E. van (2018). Overal op je hoede. Geweld tegen transgender personen in Nederland. Amsterdam, TNN.

[103] In het rapport worden de uitkomsten van het onderzoek vergeleken met de cijfers van de algemene Nederlandse bevolking. De cijfers van de algemene Nederlandse bevolking zijn afkomstig uit de Veiligheidsmonitor 2017 van het CBS.

- Actie 13: Politie zet in op ondersteuning slachtoffer bij melding/aangifte
- Actie 16: Voorlichtingsfilm over professionele bejegening transgender personen
- Actie 19: Borgen kracht van het verschil in politieorganisatie
- Actie 20: Verbetering afdoening meldingen van discriminatie

Ondersteuning slachtoffer bij melding/aangifte (actie 13)

Om de meldings- en aangiftebereidheid van slachtoffers van discriminatoir geweld te vergroten, zet de politie in op maatregelen gericht op de ondersteuning van het slachtoffer bij het doen van een melding of aangifte en op het vergroten van de kennis en expertise van de politie door de inzet van netwerken zoals Roze in Blauw. Volgens een respondent is de politie vrijwel continue bezig met het bereiken van lhbti-personen. Zo zijn ze op plekken en bij evenementen aanwezig waar de gemeenschap veel komt. Op de evenementen worden flyers uitgedeeld, voorlichting gegeven en worden bezoekers actief benaderd. Tijdens deze activiteiten worden niet alleen mensen benaderd die onderdeel zijn van de doelgroep, maar ook mensen die dat niet zijn.

Voorlichtingsfilm politie over transgender personen (actie 16)

Transgender Netwerk Nederland (TNN) heeft samen met de politie een voorlichtingsfilm ontwikkeld over professionele bejegening van transpersonen bij het opnemen van aangiften en bij fouilleren. Naast de film is ook een handreiking gemaakt, een uitgeschreven versie van de film. De bedoeling was dat de politieacademie deze film zou gebruiken in de opleiding van (nieuwe) politiemedewerkers. Volgens een respondent is deze film weleens getoond en gebruikt in de opleiding, maar heeft lang niet iedereen hem gezien. Dit zou te maken hebben met de beperkte ruimte die er is in de politieopleiding. Het is niet gelukt de film een vast onderdeel te maken van het curriculum, aldus een respondent. De film is wel beschikbaar, en kan worden geraadpleegd wanneer zich een casus met een transpersoon voordoet. In hoeverre de film daadwerkelijk geraadpleegd en bekeken wordt is niet bekend.

Over de film is door een medewerker van de politie verder opgemerkt dat tot op heden niet bekend is hoe deze film ontvangen wordt door de kijker. Het is ook niet bekend of er een gesprek op volgt, noch of er nog vragen leven bij de kijker. Dit maakt dat er over het bereikte effect van de film weinig tot niks gezegd kan worden. Uit onderzoek blijkt dat het aan te bevelen is een dergelijk onderwerp ook bespreekbaar te maken onder kijkers, en om dit bijvoorbeeld te laten leiden door een ervaringsdeskundige.

Borgen kracht van het verschil in politieorganisatie (actie 19)

Het programma 'Kracht van het Verschil (2015-2018)' richtte zich op vier speerpunten: het versterken van de verbinding met de samenleving, de strijd tegen discriminatie, het ontwikkelen van een inclusievere werkcultuur bij de politie en meer variëteit in de teams. Uit een rapport van de politie[104] blijkt dat in het programma Kracht van het Verschil 'hard en gericht' is gewerkt aan diversiteit, inclusie en divers vakmanschap en dat er belangrijke resultaten zijn geboekt. Er is geen evaluatie verricht naar de concrete resultaten van het programma. Respondenten noemen wel enkele resultaten, zo zou het onderwerp meer zijn gaan leven binnen de organisatie. Wel werd opgemerkt dat het uitdragen van de

[104] Politie (2020). Politie voor iedereen. Geraadpleegd van: Politie voor Iedereen (diversiteit en inclusie) | politie.nl

inclusiviteitsboodschap bij slechts een beperkt aantal sleutelpersonen was belegd, wat het risico met zich meebrengt dat de organisatie voor het bereiken van verandering erg van deze personen afhankelijk is.

Na afloop van het programma is door politie besloten het programma door te ontwikkelen en is ingezet op het perspectief: 'Politie voor Iedereen'.[105] Dit bevat een aantal aanpassingen:

- In plaats van een programmastructuur is gekozen voor inbedding in de reguliere lijn: iedere leidinggevende is verantwoordelijk voor diversiteit en inclusie.
- Er worden concrete, niet vrijblijvende afspraken gemaakt in de managementcyclus en er worden streefcijfers gebruikt. Een dergelijk houvast is nodig om effect te bereiken. Deze afspraken worden via een lokale aanpak ontwikkeld.
- Om aandacht voor Politie voor Iedereen vast te houden, neemt een groep politiechefs samen met de korpsleiding het voortouw, ondersteund door de reguliere onderdelen van de staf en bedrijfsvoering.

Volgens een respondent bestaan er meerdere verschillen tussen Kracht van het Verschil en Politie voor Iedereen. Eerstgenoemde programma was sterk gericht op targets en was na komst van de Nationale Politie een sterk geprotocolleerd programma dat bestond uit een *top down* sturing op 'lijstjes'; er zouden zo veel mensen van dit en zoveel van dat aangesteld moeten worden (etnische groepen bijvoorbeeld). Politie voor Iedereen heeft andere accenten volgens deze respondent en beweegt meer in de richting 'niet meer wegkijken'. Een voorbeeld dat de respondent noemt is dat de politie zich nu richt op professioneel controleren in plaats van etnisch profileren. Tevens is Politie voor Iedereen nu ingebed in de hele organisatie en heeft elke eenheid hier mensen voor vrijgemaakt.

Politie voor Iedereen is onderdeel van het lesprogramma van de politieacademie. Een respondent zegt hierover dat de politieopleiding een middel is om studenten in een ontwikkelstand te zetten. Na de eerste negen maanden gaan studenten leren in de praktijk. Ze doen dan praktijkervaring op in een eenheid. Er is een kans dat de studenten in een conservatief team terechtkomen waar medewerkers weinig openstaan voor verandering. Het kan als jonge agent dan erg lastig zijn om nieuwe ideeën over diversiteit in te brengen in een hiërarchische organisatie als de politie, aldus een respondent.

Verbetering afdoening meldingen van discriminatie (actie 20)

Onder actie 20 lezen we dat binnen de regionale veiligheidsoverleggen het OM, politie en gemeenten gaan kiezen voor '*de beste aanpak voor het verhogen van de meldings- en aangiftebereidheid*'. Het plan vervolgt: het is van belang dat duidelijk zichtbaar en herkenbaar is waar discriminatie kan worden gemeld. Lokale of regionale anti-discriminatievoorzieningen (ADV's) en de koepelorganisatie Discriminatie.nl kunnen daarbij expertise inbrengen en een adviserende rol spelen.

Uit het voortgangsbericht aan de Kamer blijkt dat op verschillende niveaus wordt bezien hoe de samenwerking tussen OM, Politie, ADV's en het College voor de Rechten van de

[105] Idem.

Mens '*zo optimaal mogelijk kan worden ingericht*'.[106] Teneinde de laagdrempeligheid van het doen van een melding of aangifte te bevorderen, is het van belang dat er verschillende manieren om te melden beschikbaar blijven. Vereenvoudiging en professionalisering van bestaande manieren worden daarbij toegejuicht en gestimuleerd. In het voortgangsbericht staat dat het uiteindelijk van belang is dat meldingen en aangiften in gezamenlijkheid worden beschouwd en om in overeenstemming met de wens van de melder, de meest passende afdoening te kiezen.

Er is in deze beschrijvende fase geen onderzoek verricht naar de voortgang (op dit punt) van alle afzonderlijke bestaande regionale veiligheidsoverleggen. De formulering van het actiepunt is weinig concreet. Concretere acties die hetzelfde doel dienen - het bevorderen van melding of aangifte - worden elders in dit hoofdstuk besproken. Te denken valt aan de meldings-app en campagnes als 'Zie het, zeg het, meld het'. Ook bij de bespreking van actie 18 gaan we in op de rol van het regionaal veiligheidsoverleg in de gemeenten Rotterdam en Utrecht.

Gemeenten

Drie van de vier grootste Nederlandse gemeenten worden in deze pijler met specifieke acties genoemd.

Amsterdam: voorlichting (actie 12)

In actiepunt 12 staat genoemd dat de gemeente Amsterdam een campagne start die discriminatie tegengaat en de meldingsbereidheid stimuleert. Het betreft de campagne 'Kom op, Amsterdam'.[107] Deze campagne zet in de 'algemene rondes' in op het tegengaan van alle vormen van discriminatie. In 2019 is de eerste algemene ronde van de campagne gehouden. In specifieke rondes wordt vervolgens ingezet op het tegengaan van discriminatie van een specifieke groep of op een specifieke locatie (zoals op het werk). Tijdens de Pride in 2021 en 2023 is de campagne specifiek gericht op het tegengaan van discriminatie van lhbtiq+ personen. Met de campagne worden omstanders aangemoedigd om er iets van te zeggen als zij merken dat iemand gediscrimineerd wordt. Daarnaast worden mensen die gediscrimineerd worden aangemoedigd daarvan melding te maken. Er is, onder meer op advies van Movisie en het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS), bewust voor deze insteek gekozen.[108,109,110]

De resultaten van de gehele campagne zijn in beeld gebracht, er zijn geen resultaten bekend van het onderdeel dat zich specifiek richt op het tegengaan van discriminatie van lhbtiq+ personen. Volgens de gemeente is de campagne over het algemeen goed ontvangen. Uit de evaluatie komt naar voren dat met de eerste drie rondes 79% van de

[106] Medio 2020 is een voortgangsbericht aan de Kamer gestuurd, waarin staat aangegeven in hoeverre er tot dan toe invulling is gegeven aan de acties die onder het ministerie van JenV vallen. Kamerbrief Kabinetsaanpak van discriminatie, 2020-362426, Bijlage 3.
[107] Zie: www.amsterdam.nl/komop
[108] Overzicht omstandercampagne tegen discriminatie. Juni 2023. Gemeente Amsterdam.
[109] https://www.movisie.nl/artikel/inspirerend-voorbeeld-gemeente-amsterdam-roept-omstanders-discriminatie-om-te-grijpen
[110] Taouanza, I. & H. Felten (2017). Online discriminatie aanpakken: wat werkt? Een eerste verkennend onderzoek. Movisie, Utrecht.

Amsterdammers is bereikt.[111] De campagneboodschap wordt als (heel) duidelijk ervaren. Op basis van de evaluatie is geconcludeerd dat de campagne positief bijdraagt aan de mate waarin Amsterdammers zich als omstander verantwoordelijk voelen voor (het verminderen van) discriminatie, en dat slachtoffers zich gesteund voelen door de campagne.[112,113] De medewerker van de gemeente Amsterdam geeft aan dat de ervaring leert dat het goed is een dergelijke campagne in te zetten op een specifieke doelgroep. Op die wijze kan men goed inspelen op de leefwereld van de specifieke doelgroep. De campagne draaide onder meer op een interactief Instagram account dat populair is onder jongeren. Hieronder werden veel negatieve opmerkingen gemaakt over de campagne en de doelgroep. De gemeente is voornemens in de toekomst rekening te houden met de mate van (controle op) interactie op de sociale media waarop de campagne wordt uitgezet.

In dit actiepunt staat ook dat het college van B&W van de gemeente Amsterdam jaarlijks de datum van 21 maart – de internationale dag tegen discriminatie en racisme – meer aandacht en impact wil geven. Uit navraag bij de gemeente blijkt dat er geen acties zijn ondernomen om hieraan structureel extra aandacht te geven.

Rotterdam: voorlichting (actie 14)

De gemeente Rotterdam zet in op het vergroten van kennis over de mogelijkheden tot het melden van discriminatie door ervoor te zorgen dat de toegang tot de meldpunten zo laagdrempelig mogelijk is (actie 14). Ook wil men de bekendheid vergroten van de verschillende opties om discriminatie te melden, waaronder de app 'Meld Discriminatie Nu'.[114] Daarbij heeft de gemeente extra aandacht voor groepen waarvan uit onderzoek en uit de discriminatiemonitor bekend is dat zij ondervertegenwoordigd zijn in meldingen. Eén van deze groepen zijn lhbti-personen. Hoewel de actie dus gericht is op discriminatie in het algemeen, is er in het bijzonder aandacht voor een paar specifieke groepen, waaronder lhbti-personen.

Uit onderzoek blijkt dat de meldingsbereidheid onder lhbti-personen laag is.[115] Bovendien is de perceptie van melders dat de politie weinig met de melding doet. Het vergroten van de kennis over de mogelijkheden tot melden is volgens de gemeente alleen zinvol als ook aandacht is voor het vergroten van de meldingsbereidheid. Binnen de gemeente is daarom een 'roze sociale kaart' opgesteld.[116] Dit is een website waarop informatie staat over 'alles wat 'roze Rotterdam' en omstreken te bieden heeft'.[117] Hierop zou ook aandacht besteed worden aan (de mogelijkheden van) het melden van discriminatie. Daarnaast besteedt de gemeente in overleggen met en over (belangenorganisaties van) de doelgroep aandacht aan de mogelijkheden om discriminatie te melden. De gemeente werkt hierbij nauw samen met Roze in Blauw. Zo is Roze in Blauw vaak aanwezig bij evenementen die door de lhbti-

[111] Overzicht omstandercampagne tegen discriminatie. Juni 2023. Gemeente Amsterdam.
[112] https://mediatest.nl/campagne-effectmeting-anti-discriminatie-amsterdam/
[113] We hebben het rapport van deze effectstudie opgevraagd bij de opdrachtgever (de gemeente Amsterdam). We hebben het rapport nog niet ontvangen.
[114] Deze app heet inmiddels 'de Discriminatiemelder'.
[115] Tuin, van der, I., L. Chantre, B. Fiere & R. Witte (2019). Onzichtbaar is veilig. Onderzoek naar de veiligheidsbeleving van lhbt-personen in Rotterdam. Radar, Rotterdam. Muijnck, J.A. de en E. van den Reek (2017). Aangifte- en meldingsbereidheid LHBT'ers in Groningen. Bureau 51, Groningen.
[116] Zie: www.rozesocialekaartrotterdam.nl
[117] https://www.rozesocialekaartrotterdam.nl/nl/overons

gemeenschap worden bezocht om het melden van discriminatie en geweld onder de aandacht te brengen en de drempel tot het doen van een melding zo laag mogelijk te maken.

Utrecht: meldingsapp (actie 15)

De gemeente Utrecht en haar partners van het regionaal veiligheidsoverleg zoeken naar de beste aanpak voor het verhogen van de meldings- en aangiftebereidheid (actie 15). Ervaringen met 'Gay Alert' zou hiervoor input moeten geven. Het meldpunt Gay Alert is in 2010 opgericht. Hier kon telefonisch melding gedaan worden van discriminatie. Omdat er bij de Gay Alert weinig meldingen binnenkwamen is het meldpunt in 2020 doorontwikkeld naar het platform '#weblijvenonszelf'. Het platform ziet er volgens een respondent 'persoonlijker' uit en meldingen kunnen online gedaan worden. Verwacht wordt dat het platform niet zozeer bijdraagt aan de veiligheid van de gemeenschap, maar wel aan het veiligheidsgevoel. De meldingen die binnenkomen via het platform zorgen voor inzicht in discriminatie van lhbti-personen. Aan de hand van dit inzicht kan beleid worden aangepast of gemaakt om de veiligheid van deze groep te vergroten.[118]

Rotterdam en Utrecht: veiligheidsoverleg (actie 18)

Naast deze afzonderlijke gemeentelijke acties is er een actie opgenomen die in zowel Rotterdam als Utrecht wordt uitgevoerd (actie 18): het bespreken van lopende veiligheidskwesties en gevallen van discriminatie in veiligheidsoverleggen met ketenpartners. Hierbij zijn politie, gemeente, OM, lokale 'roze' organisaties en andere relevante lokale ketenpartners aanwezig. In Utrecht wordt het overleg eens per twee à drie maanden gehouden. De geïnterviewden zijn van mening dat het overleg te weinig zicht geeft op de overlap tussen meldingen die binnenkomen bij verschillende organisaties of meldpunten. Er is daarom behoefte om het overleg opnieuw in te richten, zo wordt onder meer gekeken of de juiste ketenpartners wel aan tafel zitten.

De veiligheidsalliantie, zoals het overleg in Rotterdam heet, richtte zich voorheen alleen op de veiligheid van lhbti-personen. Inmiddels is de alliantie verbreed en richt zich ook op veiligheid van vrouwen en meisjes. In de komende periode zal de alliantie nog verder verbreed worden en zich gaan richten op discriminatie van alle gemarginaliseerde groepen. De alliantie komt eens per zes weken bijeen. Radar, de antidiscriminatievoorziening, heeft de voorzittersrol en krijgt hier een financiële vergoeding voor. Andere organisaties die aan tafel zitten krijgen geen financiële vergoeding. Geïnterviewden geven aan dat dit weleens een obstakel vormt. Veel betrokken organisaties bestaan namelijk uit vrijwilligers. Volgens de geïnterviewde is het daarom verstandig te overwegen of alle organisaties bij het overleg aanwezig moeten zijn. Het doel van het overleg is: bespreekbaar maken, agenderen en waar mogelijk direct acties inzetten. In de praktijk blijkt volgens betrokkenen dat er tijdens de overleggen veel gepraat wordt, maar dat er weinig concrete acties uit voortkomen. Wanneer aanwezigen in het overleg tot een gezamenlijke aanpak willen komen, blijkt dat

[118] Uit navraag bij de gemeente blijkt dat er geen betrouwbare data beschikbaar is of is vastgelegd over het aantal meldingen dat binnenkwam via Gay Alert. Er is uitsluitend bekend dat er 'weinig' gebruik van werd gemaakt. Er kan daarom geen vergelijking worden gemaakt tussen het aantal meldingen dat binnenkwam via Gay Alert en het aantal meldingen dat binnenkomt via het platform #weblijvenonszelf.

in de praktijk veel organisaties toch van de gemeente verwachten dat die actie onderneemt.

Overig

In pijler twee zijn geen acties die vallen in de categorie 'overig'.

5.3 Pijler 3: Zorg voor lhbti-specifiek maatregelen in de privé-omgeving en online

De derde pijler in het actieplan is gericht op veiligheid in de privé-omgeving en online. Deze pijler komt voort uit twee ontwikkelingen die ten tijde van het opstellen van het actieplan speelden. De eerste is berichten over geweld in de privésfeer. Uit onderzoek kwam naar voren dat geweld in de privésfeer vaker voorkomt onder biseksuele personen en transpersonen dan onder hetero en cis personen.[119] Het actieplan vermeldt dat bestaande opvang en instanties veelal te weinig rekening houden met de specifieke problematiek van lhbti-personen. Daarnaast is als tweede ontwikkeling gesignaleerd dat lhbti-personen kwetsbaar zijn voor bedreiging en oplichting via internet. Zij zijn voor sociale contacten met 'gelijkgezinden' afhankelijk van het internet maar zijn hierover niet open in de fysieke wereld. Hierdoor is de drempel om hiervan melding of aangifte te doen erg hoog.

Onder deze pijler zijn tien acties geschaard, waaronder twee met een grote reikwijdte, die al bestonden voordat het actieplan werd opgesteld, te weten de 53 Regenboogsteden (actie 26) en 12 Regenboogprovincies (actie 28). Dit zijn bestaande programma's met zeer veel acties. Het voert te ver om in deze evaluatie een volledig overzicht te geven van dat deel van deze acties dat gericht is op het vergroten van de veiligheid van lhbti-personen en het tegengaan van geweld en discriminatie (in feite geldt dit voor alle acties, in directe of indirecte mate). Wel gaan we in op de meer algemene 'werking' van beide programma's.

Allianties

In de derde pijler zijn geen acties die betrekking hebben op de allianties.

Politie en OM

Veilig online daten (actie 23)

TMI Academy heeft budget gekregen om jongeren gedragsregels voor online daten op te laten stellen. Samen met de jongeren werd nagedacht over de meest effectieve en efficiënte wijze om de regels onder de aandacht van de doelgroep te brengen. Ook zou hierover een flyer voor de politie worden gemaakt. De regels zijn opgesteld en de flyers zijn gemaakt. Hoewel er plannen waren om de regels onder de aandacht van de doelgroep te brengen door een campagne en de inzet van influencers, was hier geen budget voor

[119] Uit de Prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel geweld 2020 van het CBS bleek dat biseksuele vrouwen vaker slachtoffer worden van vormen van huiselijk en seksueel geweld dan hetero- of lesbische vrouwen. Ook staat hierin dat voor de hele LHBTI+ groep geldt dat zij een hogere kans hebben om te maken te krijgen met huiselijk of seksueel geweld.

beschikbaar. Dit heeft ertoe geleid dat de flyer niet actief onder de aandacht van de doelgroep is gebracht.

Roze in blauw (actie 25)

Informele politiemedewerkers netwerken zoals Roze in Blauw vervullen een rol in het ondersteunen en adviseren van diverse netwerken van medewerkers. Roze in Blauw neemt een positie in binnen het politiecorps en de (lhbti) gemeenschap door zich in te zetten als belangenbehartiger en veilige haven voor (lhbti) collega's. Daarnaast brengt dit netwerk specifieke deskundigheid in en onderhoudt het sterke banden met de (lhbti) gemeenschap in de samenleving. Hierdoor draagt Roze in Blauw bij aan het versterken van de band tussen de politieorganisatie en de diverse gemeenschappen die zij bedient.

Diverse respondenten benoemen dat Roze in Blauw steeds minder in beeld is. Ook op de politieacademie en in de regio's zou de zichtbaarheid van Roze in Blauw de laatste jaren zijn afgenomen. Volgens respondenten komt dit doordat medewerkers hier vrijwel geen tijd voor vrijgemaakt krijgen. De inzet voor Roze in Blauw hangt af van vrijwillige inzet van politiemedewerkers. Medewerkers geven aan er geen tijd voor te krijgen, of geen tijd te kunnen vrijmaken. Een andere respondent noemt de borging van Roze in Blauw teleurstellend. Ook wordt betwijfeld of onder de leden van Roze in Blauw het actieplan bekend is, deze respondent kende het actieplan zelf ook niet.

Zicht op (online) discriminatie-incidenten (actie 27)

In actie 27 staat dat politiesystemen continu gescreend worden om zicht te krijgen op de aard en omvang van discriminatie-incidenten, waaronder de incidenten die lhbti-gerelateerd zijn. Tweewekelijks ontvangen alle eenheden een overzicht met discriminatie-incidenten. Op deze wijze kan de politie op basis van actuele informatie deelnemen aan regionale discriminatie overleggen met OM en antidiscriminatiebureaus.

Jaarlijks wordt een multi-agency rapport gepubliceerd door de politie, antidiscriminatiebureaus, het Meldpunt Online Discriminatie (MOD; voorheen meldpunt internet discriminatie MIND) en het College voor de Rechten van de Mens. Het rapport heeft tot doel een jaarlijks beeld te geven van (geregistreerde) discriminatie in Nederland.

Discriminatiemonitor OM (actie 29)

Het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD) van het OM rapporteert jaarlijks over de discriminatiezaken bij het OM. Dit is in actiepunt 29 opgenomen en wordt op de beschreven wijze uitgevoerd. Het feit dat deze monitor in het actieplan is opgenomen heeft geen noemenswaardig verschil gemaakt voor de werkwijze. Respondenten benadrukken dat discriminatie binnen het OM al jaren prioriteit heeft. Dit geldt voor alle vormen van discriminatie. Dit besef van prioriteit moet wel in de gehele keten, vanaf de uitvoerende dienst tot aan de rechterlijke macht, bekend zijn, zo benadrukken respondenten. Binnen de politie lijkt dit nog steeds niet overal het geval. Via Roze in Blauw komen nog steeds signalen binnen dat iemand die aangifte wil doen van discriminatie en geweld, weggestuurd wordt.

Criteria aangifte online discriminatie (actie 30)

Actie 30 uit het actieplan betreft het structureel vastleggen van een aantal concrete gegevens door de politie bij een uiting van discriminatie op internet of sociale media. Het OM heeft dit in de Aanwijzing Discriminatie opgenomen[120]. Op basis hiervan kan een goed onderbouwde zaak opgebouwd worden, waarmee het OM kan overgaan tot vervolging. Het OM draagt de politie op onder meer het volgende vast te leggen: de accountnaam waar de uiting mee is geplaatst, de openbaarheid van de uiting, de periode waarin de uiting online heeft gestaan, de plaatsingsdatum van de uiting, de datum waarop de uiting is vastgelegd ten behoeve van het proces-verbaal, en de samenhang en context van de uiting. Deze ontwikkeling is niet zozeer een gevolg van het actieplan, er wordt al langer gewerkt aan een aanpak van online discriminatie. De samenleving vraagt hierom, en de zorgen om online discriminatie bestonden al langer, aldus respondenten binnen het OM.

Gemeenten

Er zijn drie actiepunten in deze pijler waar de grote gemeenten (G4) specifiek worden genoemd. Het betreft één actie van de gemeente Den Haag, één van de gemeente Rotterdam en één voor zowel Rotterdam als Den Haag.

Rotterdam en Den Haag: maatjesproject (actie 21)

Bij actiepunt 21 worden zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Den Haag genoemd. Het betreft het ondersteunen van maatjesprojecten en -bijeenkomsten tussen lokale COC-afdelingen en statushouders. Voor de gemeente Den Haag geldt dat het maatjesproject niet van de grond is gekomen. Het opzetten van de bijeenkomsten was meer werk dan van tevoren beoogd, zo geeft een respondent aan. Daarnaast kwamen er vanuit beide kanten (COC leden en statushouders) te weinig aanmeldingen om matches te kunnen maken. Navraag naar dit project bij de betrokkenen in Rotterdam leverde geen informatie op. Het project leek eveneens stil te liggen, maar bij de respondenten was niet bekend wat de status van dit project is.

Den Haag: acceptatie in de sport (actie 22)

Actie 22 is gericht op acceptatie in de sport, en luidt: in samenwerking met de John Blankenstein Foundation en sportinstellingen ontwikkelt de gemeente Den Haag trainingen en activiteiten om de sociale acceptatie van lhbti in de sportwereld te bevorderen. Hierop wordt door de gemeente inderdaad actief ingezet; er ligt een actieplan Positieve Sportcultuur. In het plan staan maatregelen die seksueel overschrijdend gedrag tegengaan, zoals het aanvragen van een VOG voor alle vrijwilligers, het aanstellen van een vertrouwenscontactpersoon binnen elke vereniging, en het opstellen van een gedragscode. Aangezien deze acties bijdragen aan een veilig sportklimaat voor iedereen, zouden ook lhbti-sporters hierbij baat hebben, aldus de respondent.

De acties in samenwerking met de JBF zijn specifiek op lhbti-personen gericht. De respondent geeft aan dat deze inspanningen hun vruchten afwerpen binnen verenigingen die hieraan meewerken (dit is niet gemeten of bevraagd), maar dat dit een minderheid van de Haagse verenigingen betreft. Het binnenkomen bij een vereniging is het lastigste onderdeel, de gemeente biedt van alles aan, maar men (iemand binnen het bestuur of een

[120] Openbaar Ministerie, Aanwijzing discriminatie (2018A009). Zie: link

actieve vrijwilliger), moet dit op zich willen nemen en het bestuur moet ervoor openstaan. Dit zou ruwweg minder vaak het geval zijn bij sportclubs met grote ledenaantallen en met een religieuze of etnische achtergrond waarin homoseksualiteit een taboe is of afgewezen wordt.

Rotterdam: ontmoeting (actie 24)

De gemeente Rotterdam wordt verder genoemd bij actie 24, het faciliteren van ontmoeting(splekken) en trainingen voor kwetsbare Rotterdammers, gericht op het vergroten van hun assertiviteit en veerkracht (actie 24). De aanpak is gericht op alle discriminatiegronden en heeft als doel ervoor te zorgen dat kwetsbare Rotterdammers kunnen omgaan met situaties van uitsluiting, ongelijkwaardigheid of discriminatie. Er zijn enkele trainingen specifiek voor lhbti-personen ontwikkeld; dit is door de gemeente Rotterdam gefinancierd. Het betreft de training 'Veerkracht en Emancipatie' die is gegeven door Dona Daria.

Overig

Regenboogsteden (actie 26)

Ook de Regenboogsteden, een initiatief dat in 2008 startte met 18 steden (koplopergemeenten), en dat door OCW gesubsidieerd wordt, zijn opgenomen in het actieplan. Een Regenboogstad ontvangt jaarlijks een bedrag van € 20.000 (de G4 ontvangen € 50.000) om de emancipatie en het welzijn van lhbti-personen te bevorderen.[121] In 2019 werd de nieuwe samenwerking bezegeld met het ondertekenen van een intentieverklaring, waarin de 53 regenboogsteden in Nederland (inmiddels zijn dit er 56) het voornemen uitspraken om zich in te zetten voor sociale acceptatie en -veiligheid van lhbti-personen.[122] Zij werken hiervoor samen met uitvoeringsorganisaties en lokale partners.

De acties en opbrengsten van regenboogsteden zijn in 2022 geëvalueerd. De onderzoekers concluderen dat de belangrijkste speerpunten van het lhbti-beleid van de Regenbooggemeenten op het gebied van zichtbaarheid en maatschappelijke bewustwording liggen. 'Gemeenten lijken minder in te zetten op het bevorderen van (sociale) veiligheid', aldus de auteurs. Het aantal gemeenten dat actief beleid voert gericht op veiligheid, is door de jaren heen afgenomen (sinds 2017), blijkt uit deze evaluatie. Wanneer actief beleid op veiligheid gevoerd wordt, betreft dit vaak het in kaart brengen van (on)veiligheidsgevoelens of registraties van discriminatie. De auteurs concluderen dat de meeste gemeenten 'veel zien gebeuren op het gebied van aandacht voor lhbti+, de zichtbaarheid en de bewustwording, maar dat een groot effect op veiligheid en acceptatie nog niet te zien is'.

Movisie adviseert deze gemeenten inhoudelijk, bijvoorbeeld bij het opstellen van beleidsplannen en het opzetten van activiteiten (hoe deze ingericht kunnen worden). Ook brengt Movisie samenwerkingen tussen gemeenten tot stand zodat gemeenten van elkaar

[121] In de intentieverklaring is opgenomen dat de Regenboogsteden een equivalent budget en/of personele capaciteit beschikbaar stellen al cofinanciering van het OCW-budget.

[122] Intentieverklaring Lokaal emancipatiebeleid 2019-2022 lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgender- en intersekse personen.

kunnen leren. Doordat Movisie een totaaloverzicht heeft van acties en initiatieven van Regenboogsteden, kunnen zij zinvolle lijntjes initiëren tussen gemeenten. Zo kunnen gemeenten leren van elkaar. Tot de taken (waaraan zij zich committeren, er zijn geen verplichtingen) van Regenboogsteden behoort ook dat zij zich inzetten voor kleinere omliggende gemeenten. Veel mensen die in kleinere gemeenten wonen maken al gebruik van de voorzieningen van grotere gemeenten, die vaak meer faciliteiten voor lhbti personen hebben. Zo organiseren lokale COC-afdelingen het vaakst bijeenkomsten in de stad waarin zij gevestigd zijn, vaak de provinciehoofdstad.

Regenboogprovincies (actie 28)

Naast Regenboogsteden zijn er sinds 2016 Regenboogprovincies in Nederland. Drenthe was de eerste provincie die zich uitriep tot Regenboogprovincie en sinds 2020 zijn alle provincies dit. OCW subsidieert dit niet, hoewel OCW wel financieel mogelijk maakt dat Movisie de provincies ondersteunt en adviseert, door het delen van mogelijke maatregelen en best practices.

Provincies zijn hier zelf toe overgegaan omdat zij als overheidslichaam een taak zagen om uit te dragen waar de Nederlandse overheid voor staat, waaruit volgt dat zij betekenisvol willen zijn voor lhbti-personen in de hele provincie. Provincies organiseren bijvoorbeeld symposia en hangen een regenboogvlag op het provinciehuis op een betekenisvolle datum (bijvoorbeeld 17 mei, de Internationale dag tegen homofobie, transfobie en bifobie of Coming Out dag op 11 oktober). In Drenthe is een concrete opbrengst dat er lhbti-gerelateerde exposities en toneelvoorstellingen gerealiseerd zijn (naast een symposium).

In het actieplan is de bijbehorende actie (actie 28) omschreven als '*het leveren van een bijdrage aan lhbti-beleid door de samenwerking met gemeenten en uitvoeringsorganisaties te zoeken, bijvoorbeeld door aandacht te geven aan lhbti-thematiek*'. Er staat echter ook vermeld dat provincies niet verantwoordelijk zijn voor sociaal beleid, en daarmee ook niet voor lhbti-beleid. Voorbeelden van acties die door de provincies zijn ingezet hebben vaak het karakter van zichtbaar maken waar men voor staat, uitdragen dat men discriminatie en geweld tegen lhbti-personen afkeurt en dat iedereen zichzelf moet kunnen zijn. Het actieplan licht niet toe waarom deze actie onder pijler 3 geschaard is, en op welke wijze deze actie (specifiek) zou bijdragen aan 'veiligheid in de privé-omgeving en online'.

5.4 Pijler 4: Zet de norm

Pijler 4 luidt 'Zet de norm'. Deze norm heeft betrekking op de positie die politie, OM en rechters innemen en die zij kunnen uitdragen in het uitoefenen van hun ambt. Politie, rechter en officier zijn er voor iedereen, en lhbti-personen mogen nooit het idee krijgen dat de overheid ze in de laat staan, aldus het actieplan. Het plan vermeldt dat veel lhbti-personen er niet van op de hoogte zijn dat de wetgeving bescherming biedt tegen het maken van onderscheid, groepsbelediging en het aanzetten tot haat; ook op grond van iemands seksuele gerichtheid, geslachtskenmerken, genderidentiteit of genderexpressie. Dit kunnen volgens het actieplan voornoemde partijen in hun communicatie meer naar voren brengen. Tegelijkertijd is Nederlandse discriminatie-wetgeving ingewikkeld en bestaan in het gehele proces van aangifte doen, een zaak in behandeling nemen, door-

rechercheren, bewijsvoering, een strafeis opstellen en de uiteindelijke uitspraak van de rechter, drempels om tot een veroordeling voor discriminatie en geweld te komen. Onder pijler 4 vallen acht acties, waarbij OM, politie en het ministerie van JenV een belangrijke rol hebben.

Allianties

Onder pijler vier vallen geen acties die betrekking hebben op de allianties.

Politie en OM

Bijeenkomst communicatie OM (actie 31)

In 2021 heeft het OM een bijeenkomst georganiseerd om met partners, lhbti-belangenorganisaties en media-experts in gesprek te gaan over hoe het OM de strafrechtelijke aanpak van discriminatie in lhbti-gerelateerde zaken overbrengt aan de samenleving.[123] De bijeenkomst ging voornamelijk over de vraag wanneer iets strafbaar is en wanneer niet. Het betreft ook de communicatie over (de redenen) waarom het OM wel of niet een vervolg geeft aan een zaak, wat voor bewijs er nodig is om in een discriminatiezaak over te kunnen gaan tot vervolging en de moeilijkheden om juridisch aan te tonen dat er sprake is van discriminatie. De bijeenkomst werd door zowel het OM als de ketenpartners als prettig en nuttig ervaren. Eén van de geïnterviewde ketenpartners merkt op dat de bijeenkomst inzicht gaf en dat een dergelijke bijeenkomst zorgt voor kortere lijnen richting OM en politie. Deze ketenpartner zegt verder dat het jammer is dat deze bijeenkomst slechts eenmalig is georganiseerd en dat hier geen vervolg aan is gegeven. Anderzijds geven medewerkers van het OM aan dat het organiseren van de bijeenkomst erg tijdsintensief was.

Definitie hate crime (actie 34)

Er is behoefte aan cijfers over hate crime in Nederland. Nederland heeft bovendien internationale verplichtingen om hierover cijfers aan te leveren. In Nederland bestaat echter geen definitie van dit begrip en de Engelstalige definities zijn niet gemakkelijk te vertalen naar het Nederlands. Het ministerie van JenV stelt daarom – in overleg met het OM en Politie – duidelijke werkdefinities op van de Engelstalige begrippen 'hate crime' en 'hate speech' (actie 34). Het opstellen van duidelijke, werkbare definities blijkt niet eenvoudig. Deze actie is niet binnen de termijn van het actieplan opgepakt, maar loopt momenteel nog. Recent is door het ministerie van JenV een Kamerbrief inzake de aanpak online discriminatie, racisme en hate speech opgesteld en verzonden.[124] Hierin staat een opsomming van acties en maatregelen vanuit de Rijksoverheid, waaronder het monitoren van online discriminatie en diverse onderzoeken naar de aard, omvang, en impact van online discriminatie.

Uitbreiding LECD (actie 36)

Medewerkers van het OM die vragen hebben over discriminatiezaken kunnen hiervoor terecht bij het Landelijk Expertise Centrum Discriminatiezaken (LECD), het kenniscentrum van het OM wat betreft discriminatiezaken. Het LECD geeft jaarlijks zo'n 150 à 200 adviezen aan de landelijke parketten. In 2023 lijken dit er rond de 250 te worden, aldus

[123] Openbaar Ministerie, Nieuwsbericht 22 juni 2021 'Expertmeeting LHBTI-personen'. Zie: link.
[124] Kamerbrief 4361417. Aanpak online discriminatie, racisme en hate speech (februari 2023).

het LECD. Geconstateerd is dat er een toenemende behoefte is aan specialisatie en expertise inzake discriminatie-incidenten en het identificeren en betrekken van een discriminatie-aspect in de strafeis. In het actieplan staat daarom het voornemen dat het OM nagaat hoe zij invulling kan geven aan een structurele uitbreiding van het LECD (actie 36). Het LECD is in 2019 uitgebreid met 2,5 fte. Het herzien van de Aanwijzing Discriminatie[125] door het LECD (actie 30), is een van de concrete acties die (sneller) mogelijk zijn geworden als gevolg van de uitbreiding.

Gemeenten

In deze laatste pijler worden drie acties genoemd die bij de vier grootste gemeenten liggen, twee voor Rotterdam en een voor Amsterdam.

Rotterdam: vertrouwen in de overheid (actie 32)

In het actieplan is opgenomen dat de gemeente Rotterdam investeert in het vertrouwen van inwoners in de overheid en aan de overheid gerelateerde instanties door goede voorbeelden van meldingen en opvolgende acties naar voren te brengen (actie 32). Volgens een medewerker van de gemeente Rotterdam is in de afgelopen jaren een anti-overheidssentiment ontstaan. Hierdoor zouden volgens enkele geïnterviewden met name de meer activistische (belangen)organisaties meer terughoudend zijn om met de overheid samen te werken. Over deze terughoudendheid zijn in de afgelopen jaren gesprekken gevoerd tussen de gemeente en de (belangen)organisaties met als resultaat dat de organisaties de overheid weer beter zouden weten te vinden. In het actiepunt staat vervolgens dat dit traject wordt ondersteund met een campagne om discriminatie en geweld te melden. Dit is de campagne 'Zie het, zeg het, meld het'.[126] Deze campagne is erop gericht mensen te stimuleren niet weg te kijken wanneer zij discriminatie waarnemen maar er iets van te zeggen en het ook te melden. In deze campagne wordt gebruik gemaakt van persoonlijke verhalen van Rotterdammers. De voorgenomen goede voorbeelden en aandacht voor vertrouwen in de overheid komen in deze campagne niet zozeer terug. Deze campagne is jaarlijks terugkerend; in samenwerking met een communicatiebureau wordt elk jaar bekeken welk accent gelegd wordt.

Rotterdam: koppeling aan bestaande initiatieven (actie 35)

Een tweede actiepunt (actie 35) waarbij de gemeente Rotterdam wordt genoemd in deze pijler is het verbinden van twee bestaande initiatieven: de Rotterdamse alliantie Natuurlijk Samen en de aanpak seksuele straatintimidatie. De aanpak straatintimidatie valt onder het programma Veilige Steden[127] en is in 2018/2019 gestart. De alliantie Natuurlijk Samen is in 2017 van start gegaan en is gericht op '*het verbeteren van het veiligheidsgevoel en het verhogen van de meldingsbereidheid, het delen van kennis en inzichten over de veiligheidssituatie van lhbti-personen in Rotterdam, en het signaleren van onveilige situatie, adviseren en agenderen*'.[128] In het actiepunt staat dat deze aanpak verbreed wordt, zodat het zich naast vrouwen ook richt op lhbti-personen. De verbinding tussen

[125] Openbaar Ministerie, Aanwijzing discriminatie (2018A009). Zie: link
[126] Gemeente Rotterdam. Tegen racisme en discriminatie. Zie: link
[127] Met het project Veilige steden wordt de lokale aanpak voor veiligheid van vrouwen ondersteund. Het loopt van 2018-2022 en is inmiddels voortgezet. Onder andere straatintimidatie van vrouwen en seksuele weerbaarheid van meisjes en jongens worden als doelen van die project genoemd (programmaveiligesteden.nl).
[128] Bron: website Radar (geraadpleegd 18 oktober 2023).

beide initiatieven is inmiddels gemaakt. Samen met de 'roze horeca' gaat de gemeente na hoe dit onderwerp op de kaart kan worden gezet en hoe men personeel en uitgaanspubliek kan wapenen tegen ongewenst gedrag. Ook worden de mogelijkheden tot het melden van ongewenst gedrag onder de aandacht gebracht. Er zijn geen concrete resultaten bekend van deze actie.

Box 5.4. Onderzoek naar veiligheidsbeleving van lhbt-personen in Rotterdam

In november 2019 is onderzoek van Radar gepubliceerd naar de veiligheidsbeleving van lhbt-personen in Rotterdam.[129] Het rapport gaat in op incidenten van discriminatie en geweld en wat mensen doen om dit te vermijden (locaties vermijden of je gedrag aanpassen). In het onderzoek wordt niet ingegaan op de rol van de gemeente, en in hoeverre lhbti-personen iets merken van gemeentelijk beleid gericht op hun veiligheid (of het tegengaan van discriminatie en geweld in het algemeen). Op de rol van de politie wordt in het onderzoek wel ingegaan, de ervaringen hiermee zijn wisselend. De belangenorganisaties geven aan goed contact te hebben met de politie, maar meerdere respondenten zeggen negatieve reacties te hebben gekregen toen zij de politie belden om een incident te melden. Ook menen veel respondenten dat er weinig '*safe spaces*' zijn en allen zeggen in meer of mindere mate minderheidsstress (*minority stress*) te ervaren. Genderexpressie leidt vaker tot (heftigere) negatieve reacties dan seksuele oriëntatie. De auteurs concluderen dat respondenten een overwegend negatief beeld hebben van de politie en dat zij niet het idee hebben actief te worden beschermd door de politie. Lhbt-personen ervaren het als '*risicovol om in de Rotterdamse openbare ruimte zichtbaar te zijn, maken zichzelf daarom (zoveel mogelijk) onzichtbaar en de hetero- en cisgendernorm blijft hierdoor dominant*'.[130]

Amsterdam: inkoopvoorwaarden (actie 37)

Voor de gemeente Amsterdam is het van belang dat de gemeente niet alleen uitstraalt, maar ook met partners afspreekt dat discriminatie niet toelaatbaar is. In het actieplan staat daarom ook het voornemen om waar mogelijk de inkoopvoorwaarden voor het inhuren van personeel aan te passen om te komen tot een inclusieve werkcultuur (actie 37). In het document 'Opdrachtgeven en inkopen met invloed' wordt het inkoopbeleid van de gemeente Amsterdam beschreven.[131] In dit document worden zes maatschappelijke thema's genoemd die de gemeente belangrijk vindt. Eén van deze thema's is 'Inclusie en diversiteit', waaronder wordt uitgewerkt hoe de gemeente Amsterdam streeft naar een representatief medewerkersbestand en een inclusieve werkcultuur. Dit document dateert van 2023, er zijn nog geen resultaten bekend.

Overig

Strafverzwaring bij discriminatie (actie 33)

Minister Grapperhaus (destijds minister van JenV) informeerde de Tweede Kamer in december 2020 over de uitkomsten van twee onderzoeken naar wettelijke strafverzwarende omstandigheden bij geweld met een racistisch, antisemitisch of homofoob doel.[132] Hiermee is voldaan aan deze actie.

[129] Tuin, I. van der, L. Chantre, B. Fiere en R. Witte (2019). Onzichtbaar is veilig. Onderzoek naar de veiligheidsbeleving van lhbt-personen in Rotterdam. Radar, Rotterdam.
[130] Idem, p. 33.
[131] Opdrachtgeven en inkopen met invloed (2023). Gemeente Amsterdam.
[132] Kruize, P., P. Gruter en T. van Suchtelen (2020). Een discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid. Cijfers en praktijkervaringen. WODC, Den Haag. Voorde, J.M. S.V. ten Hellemons en P.M. Schuyt (2020). Discriminatie als strafbeïnvloedende omstandigheid bij strafbare feiten. Een rechtsvergelijkende studie. WODC, Den Haag.

In de beleidsreactie staat dat het aanmerken van een discriminatoir motief als strafmaximumverhogende omstandigheid belangrijke voordelen oplevert.[133] Het verhoogt echter ook de bewijsdrempel; het discriminatoir motief zal steeds wettig en overtuigend bewezen moeten worden. Het WODC heeft in 2019 en 2020 twee onderzoeken laten verrichten naar de voor- en nadelen van de introductie van een wettelijke strafverzwaringsgrond bij delicten die worden geleegd met een discriminatoir motief. De Universiteit Leiden vergeleek het discriminatieaspect in wetgeving tussen Nederland en vijf EU-landen. De onderzoekers concluderen dat discriminatie als strafverzwarende omstandigheid opnemen in de wet een schakel is in de justitieketen, die niet op zichzelf staat. Een zwaardere straf wanneer sprake is van discriminatie, biedt geen garantie dat dit aspect (voldoende) wordt betrokken bij het bepalen van de straf, aldus de auteurs.

Verstevigen juridisch stelsel (actie 38)

De laatste actie uit het plan betreft het verstevigen van het juridische stelsel van anti-discriminatie met eigen wetsvoorstellen en door actieve steun voor initiatief-wetsvoorstellen die de maatschappelijke positie van lhbti-personen verstevigen. Concrete wetgeving waar het hier om gaat is de verandering in de grondwet door het toevoegen van handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatie[134] (begin 2023 stemde de Eerste Kamer hiermee in)[135], en het initiatiefvoorstel om in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) nader te expliciteren dat het niet geoorloofd is onderscheid te maken op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie.[136] Hiermee wordt de rechtspositie van transgender personen en intersekse personen beter beschermd.

[133] Brief aan de Tweede Kamer 2020/21, 3090546.
[134] Art. 1 Gw, wetsvoorstel 32 411.
[135] Rijksoverheid, 17-01-2023, Nieuwsbericht (geraadpleegd 11 oktober 2023).
[136] Awgb, wetsvoorstel 34 650.

6. PROCES: VERDIEPING CASESTUDIES

In dit hoofdstuk bespreken we de bevindingen van de vijf verdiepende casestudies. We gaan achtereenvolgens in op: de roze sociale kaart in de gemeente Rotterdam, discriminatiemeldingen binnen de politie, acceptatie in de sport vanuit de Alliantie Gelijkspelen, educatief theater op scholen en het werk van het LECD. Elke casus (paragraaf) ronden we af met een resumé waarin we ingaan op de betekenis van de bevindingen voor deze evaluatie.

6.1 Casus A: Roze sociale kaart

De gemeente Rotterdam vergroot de kennis over de mogelijkheden tot het melden van discriminatie door ervoor te zorgen dat de toegang tot de meldpunten zo laagdrempelig mogelijk is (actie 14). De gemeente maakt hiervoor onder meer gebruik van de 'roze sociale kaart'.[137]

Bureau RADAR[138] heeft in opdracht van de gemeente Rotterdam de roze sociale kaart ontwikkeld. Deze is in het voorjaar van 2018 gelanceerd. De roze sociale kaart is een website waar op een digitale plattegrond van de gemeente Rotterdam de locaties zijn gemarkeerd van 'roze' organisaties in de gemeente. Op de kaart staan bekende belangenorganisaties zoals het COC en Humanitas, maar ook minder bekende organisaties die zich bijvoorbeeld richten op een specifiek deel van de doelgroep, of een specifieke activiteit. Onder deze plattegrond staan de contactgegevens en een korte beschrijving van de op de plattegrond weergegeven organisaties.[139] Gezamenlijk wordt deze informatie de 'roze sociale kaart' genoemd. Doel van de roze sociale kaart is om mensen en organisaties hun weg te laten vinden naar alle 'roze' maatschappelijke organisaties in de stad. Het gaat om plekken waar lhbti-personen elkaar kunnen ontmoeten en om organisaties die hulp, deskundigheid en ondersteuning kunnen bieden.[140] Ook waren organisaties die betrokken zijn bij de gemeenschap vaak niet op de hoogte van elkaars activiteiten, hierbij zou de kaart kunnen ondersteunen. Bij de lancering in 2018 geven de organisatoren aan de kaart blijvend te zullen bijwerken en verfijnen.[141]

Ten tijde van deze evaluatie wordt de kaart vernieuwd. De huidige kaart wordt daarom niet meer aangevuld en de plattegrond wordt bovendien niet meer weergegeven op de website. De kaart lijkt bekend te zijn bij personen die affiniteit hebben met het onderwerp, maar is volgens betrokkenen minder bekend bij professionals in het sociaal domein die geen specifieke betrokkenheid hebben bij het onderwerp. De mate waarin bekendheid is

[137] www.rozesocialekaartrotterdam.nl
[138] Radar is een antidiscriminatievoorziening met een werkgebied van 50 grote en kleinere gemeenten in Zuid-Holland en Noord-Brabant, waaronder Rotterdam.
[139] https://gayrotterdam.nl/nl/nieuws/59-roze_sociale_kaart_rotterdam
[140] https://gayrotterdam.nl/nl/nieuws/59-roze_sociale_kaart_rotterdam
[141] https://idemrotterdam.nl/roze-sociale-kaart-wijst-lhbtiers-de-weg-in-rotterdam/

gegeven aan de roze sociale kaart is door betrokkenen verschillend ervaren. Waar een respondent zegt dat ruimschoots informatie over de kaart is gedeeld met ketenpartners, geven anderen aan dat dit op een 'passieve manier' werd gedaan.

Organisaties die op de kaart vermeld staan hadden zelf de verantwoordelijkheid om veranderingen door te geven. Volgens betrokkenen werd hier niet actief naar gevraagd, ook niet door de organisatie die als taak had om de kaart up-to-date te houden. Een risico van deze opzet is dat de kaart snel veroudert, als (vrijwilligers)organisaties hier niet aan denken of geen persoon in de organisatie hebben aangewezen die dit voor langere tijd op zich neemt.

Ten tijde van deze evaluatie lijkt bovendien bij betrokken organisaties onduidelijkheid te bestaan over de status van de roze sociale kaart. Zo is niet duidelijk bij welke organisatie de regie ligt, wie verantwoordelijk is voor (het vullen en het onderhouden van) de kaart en de toekomst van de kaart. De plattegrond wordt op dit moment niet weergegeven op de site, en de lijst met lhbti-organisaties en de contactgegevens is volgens betrokkenen verouderd. Bij ketenpartners is onduidelijk wat hiervan de reden is.

Verschillende organisaties die op de kaart staan zijn kritisch over de roze sociale kaart. Desgevraagd zeggen zij niet benaderd te worden door mensen die aangeven dat zij de organisatie hebben gevonden via de roze sociale kaart. Zij hebben de indruk dat zij voornamelijk gevonden worden doordat mensen doorverwezen worden door andere organisaties, via google of via hun eigen website. Als de organisaties zelf ergens naar op zoek zijn maken zij ook geen gebruik van de kaart. Verschillende organisaties merken op zelf een soort interne sociale kaart te hebben met 'roze' organisaties waar zij indien nodig mensen naar verwijzen of contact mee opnemen.

Draagt de kaart bij aan sociale veiligheid?

Ketenpartners zijn kritisch over de mate waarin de roze sociale kaart bijdraagt aan het vergroten van de kennis over de mogelijkheden tot het melden van discriminatie. Zij merken allereerst op dat veel mensen niet herkennen dat zij gediscrimineerd worden. Vaak wordt discriminatie geassocieerd met fysiek of verbaal geweld en worden subtiele vormen van discriminatie niet als zodanig herkend. Daarnaast zien mensen er vaak niet het nut van in om een melding te maken. Zij zijn van mening dat de pakkans van de dader erg klein is, discriminatie niet bewezen kan worden en er toch geen straf zal volgen. Belangenorganisaties zeggen te benadrukken dat het melden van discriminatie ook van belang is om inzicht te krijgen in aantallen en typen incidenten, om hierop vervolgens beleid te kunnen ontwikkelen. Al met al ligt de meldingsbereidheid van discriminatie volgens ketenpartners laag.

Het melden van discriminatie is een heel klein onderdeel van de roze sociale kaart, dat niet in een oogopslag zichtbaar is op de webpagina. Om erachter te komen waar men discriminatie kan melden moet men in de roze sociale kaart zoeken, dit wordt niet duidelijk aangegeven, bijvoorbeeld door middel van een apart tabblad of een apart kopje. Belangenorganisaties hebben sterk de indruk dat mensen eerder rechtstreeks contact met hen opnemen, met de vraag waar zij discriminatie kunnen melden, dan dat zij hiernaar op zoek gaan op de website van de roze sociale kaart.

Resumé

De gemeente Rotterdam wil de kennis over de mogelijkheden tot het melden van discriminatie vergroten onder meer door de toegang tot de meldpunten zo laagdrempelig mogelijk te maken. De gemeente geeft aan dit onder meer te doen door middel van de 'roze sociale kaart'. De kaart is in 2018 opgesteld door RADAR. Inmiddels is de status van de kaart onduidelijk. Het is niet duidelijk wie de kaart momenteel beheert en onderhoudt. De informatie op de kaart is niet (meer) volledig en niet up-to-date. Organisaties die op de kaart vermeld staan zeggen de kaart niet zelf te raadplegen en ook niet op deze wijze door mensen gevonden te worden. Verder wordt er op de kaart niet specifiek aandacht besteed aan het doen van aangiften of meldingen en wordt niet actief verwezen naar meldpunten. De bijdrage die de roze sociale kaart daarmee levert aan het vergroten van de kennis over de mogelijkheden tot het doen van een melding of aangifte lijkt zeer beperkt.

6.2 Casus B: Query's politie

Om zicht te krijgen op de aard en omvang van discriminatie-incidenten, waaronder incidenten met betrekking tot discriminatie van lhbti-personen, worden de landelijke politiesystemen continue gescreend (actie 27). Tweewekelijks ontvangen alle eenheden een overzicht met discriminatie-incidenten. Deze actie heeft tot doel opvolging te geven aan alle incidenten waarbij discriminatie speelt of speelde. Deze screening gebeurt door het Expertise Centrum Aanpak Discriminatie Politie (ECAD-P), een onderdeel van de Nationale Politie.

Werkwijze ECAD-P

Tot zo'n tien jaar geleden genereerden de verschillende politieafdelingen (toen nog de 27 politieregio's) elk op eigen wijze cijfers over het aantal discriminatie incidenten. Hierdoor bestonden er zeer grote verschillen tussen regio's en waren de cijfers niet betrouwbaar. Vanuit de Nederlandse samenleving en politiek groeide de behoefte aan betrouwbare cijfers over het aantal discriminatie-incidenten, maar ook de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) verzocht om betrouwbare cijfers. Om deze redenen is in 2014 gestart met het landelijk verzamelen van deze gegevens. Hoewel het aanvankelijke doel van de query's dus was om betrouwbare registratiegegevens te genereren, is vervolgens besloten om de informatie uit de query's ook te benutten om politie-eenheden te voeden met informatie over signalen van discriminatie.

Met behulp van zoektermen worden elke twee weken alle meldingen van discriminatie uit het registratiesysteem van de politie (de Basisvoorziening Handhaving, BVH[142]) gehaald. Deze 'ruwe drop' wordt vervolgens doorgenomen door materiedeskundigen van het ECAD-P. Zij nemen alle meldingen door en verwijderen zaken die onterecht in het overzicht staan. Op deze manier ontstaat een 'netto overzicht' van zaken waarbij sprake is van

[142] De BVH is het landelijke registratiesysteem van de politie. Dit systeem wordt door alle eenheden gebruikt. Het betreft aangiftes, meldingen en notities van waarnemingen van de politie zelf. Telefonische meldingen worden niet in de BVH opgenomen, tenzij hier opvolging aan wordt gegeven. Telefonische meldingen van discriminatie waaraan geen opvolging worden gegeven zijn dus nog niet opgenomen in deze overzichten.

discriminatie. De materiedeskundigen verrijken de zaken in het netto overzicht met een advies voor opvolging. Zij gaan bijvoorbeeld na of er een historie is met betrekking tot het incident en geven tips en suggesties. Een overzicht van al deze zaken, per eenheid, wordt tweewekelijks verstuurd naar de contactpersoon binnen de betreffende eenheid. Landelijk gaat het om zo'n 20.000 zaken per jaar (de 'ruwe drop'), die doorgenomen en verrijkt worden door het ECAD-P.

Box 6.1. Omvang discriminatie-incidenten

De Rijksoverheid presenteert jaarlijks cijfers over discriminatie-incidenten die binnengekomen zijn bij instanties waaronder politie en antidiscriminatie-voorzieningen (ADV's).[129] Op deze manier wordt inzicht geboden in alle geregistreerde aantallen vastgelegd door de betrokken instanties. Dit overzicht geeft echter geen volledig beeld van de omvang van discriminatie in Nederland, aangezien niet alle incidenten worden gemeld bij de betreffende instanties.

Jaarlijks rapporteert de politie discriminatie-incidenten die zijn vastgelegd in de Basis Voorziening Handhaving (BHV). Deze registratie omvat meldingen, aangiften, eigen waarnemingen van discriminatie en incidenten met een mogelijk discriminatie-aspect. Bij deze registratie ligt de nadruk op het incident zelf, waarbij herhaalde meldingen, aangiften of waarnemingen van hetzelfde incident slechts één keer in de cijfers worden opgenomen.130 In 2022 werden door zowel de politie als ADV's gezamenlijk 12.019 gevallen van discriminatie geregistreerd. Dit is een daling van 11% ten opzichte van 2021, toen waren er 13.502 registraties. Deze daling zien we vooral terug bij de ADV's, daar was sprake van een daling van 24% ten opzichte van 2021. Meldingen via de politie lieten daarentegen een lichte stijging zien van 2% ten opzichte van 2021. Via de politie kwam discriminatie op grond van herkomst het vaakst voor in 2022 (43% van de discriminatie incidenten), gevolgd door discriminatie op grond van seksuele gerichtheid (32% van de incidenten). Ook via de ADV's gingen de meldingen het vaakst over discriminatie op basis van herkomst, namelijk 49% in 2022. 7% van de meldingen betrof discriminatie op basis van seksuele gerichtheid (vijfde plaats).

Meldingen die betrekking hebben op transgender personen komen veel minder vaak binnen; via de politie betrof dit 0,8% van de meldingen in 2022. Bij de ADV's ging het om 0,03% van alle meldingen. Er lijkt sprake van een lichte toename van het aantal discriminatiemeldingen met betrekking tot transgender personen.

Werkwijze binnen de eenheden

Binnen de politie-eenheden zijn specifieke contactpersonen aangesteld die geheel of gedeeltelijk vrijgemaakt zijn om de zaken die voortkomen uit het EDAD-P zaaksoverzicht op te pakken en af te handelen. De beschikbare tijd (fte) voor deze taak varieert sterk tussen de eenheden, van slechts een paar uren per week tot bijna een volledige fte.

De taak van deze contactpersonen omvat het delegeren van zaken naar districtsniveau binnen de eenheid. Ze fungeren als de 'aanjager' en vragen om aandacht voor de opvolging en afdoening van de meldingen. Tegelijkertijd worden de meldingen ingebracht in het regionaal discriminatie overleg (RDO). Dit overleg, waarbij vertegenwoordigers van het OM, de ADV in de regio, en de politie aanwezig zijn, heeft als doel om gezamenlijk te beslissen over de vervolgstappen voor elke melding. De mogelijke acties variëren van strafvervolging en het aanbieden van nazorg door slachtofferhulp tot opvolging door de anti-discriminatievoorziening.

Een belangrijk aspect van de werkwijze is deelname aan het RDO. Dit overleg, dat in de meeste regio's elke zes weken plaatsvindt, speelt een essentiële rol in het bespreken en beslissen over de vervolgstappen voor elke melding. Het OM is de voorzitter van het RDO en heeft leidend gezag in de beslissingen met betrekking tot de opvolging van zaken. De vertegenwoordiging van de ADV in dit overleg is essentieel, aangezien zij kunnen bemiddelen in een zaak, adviseren over het doen van aangifte en algemene ondersteuning bieden. De frequente afstemming tussen de politie, het OM en de ADV zorgt voor een gestroomlijnde aanpak van discriminatiezaken op regionaal niveau.

Contactpersonen met meer tijd voor de query geven aan dat zij vaak zelf opvolging geven aan meldingen. Dit kan onder andere inhouden dat ze extra informatie verzamelen over een zaak voordat deze wordt doorgezet naar een district, of dat zij rechtstreeks contact opnemen met een wijkagent voor de opvolging van een zaak. In het geval van lhbti-gerelateerde zaken kan ook Roze in Blauw worden benaderd, bijvoorbeeld voor het opnemen van een aangifte die volgt op een melding.

Het ECAD-P maakt tweewekelijkse uitdraaien, waardoor een voorval maximaal vier weken oud kan zijn wanneer het terugkomt naar de eenheid. Deze tijdsdruk wordt als een beperking ervaren, vooral gezien de kwetsbare positie van de betrokkenen. Schaamte kan een rol spelen bij melders en aangevers, vooral als zij niet open zijn over hun lhbti-zijn in alle leefgebieden. Er kan een drempel zijn om aangifte te doen, en de snelheid van het proces is van cruciaal belang, gezien mogelijke dreigingen, zoals afpersing via dating-sites.

Een van de contactpersonen geeft aan 27 uur per week beschikbaar te hebben voor het oppakken van zaken uit de query. Deze contactpersoon screent zelf de zaken vrijwel dagelijks, wat resulteert in een nauwgezette en snelle aanpak om zo dicht mogelijk op het voorval te zitten en zo min mogelijk tijd te verliezen. Deze functie, waarbij de contactpersoon 27 uur per week aan diversiteit en inclusie kan besteden, is een uitzondering ten opzichte van de andere eenheden, waar gemiddeld genomen veel minder tijd is voor deze taken. Voor sommige contactpersonen is het opvolgen van de query’s een neventaak die ze zo goed mogelijk tussen hun reguliere werk door proberen uit te voeren. Voor de eenheid die hier 27 uur beschikbaar heeft gesteld, geldt wel dat deze persoon de enige is die hiervoor vrijgemaakt is; bij afwezigheid is er niemand de taken overneemt.

Ervaringen met de werkwijze

De contactpersonen zijn over het algemeen positief over de werkwijze met de query's. Ze ervaren het als waardevol en als een verbetering in de aanpak van discriminatiezaken. De overzichten bieden niet alleen inzicht in de omvang van discriminatiezaken, maar maken ook snel handelen mogelijk, mede door de vaak bijgevoegde adviezen. Bovendien helpen de overzichten bij het behouden van zicht op de aard en omvang van discriminatie-incidenten, wat anders lastig zou zijn als deze informatie versnipperd binnenkomt. Het zaaksoverzicht dient eveneens als een controlemechanisme om lopende zaken niet over het hoofd te zien.

Contactpersonen geven aan dat de werkwijze met de query's een toegevoegde waarde heeft en een verbetering vormt in de aanpak van discriminatiezaken. De overzichten verschaffen niet alleen helder inzicht in de omvang van discriminatiezaken, maar stellen

de politie ook in staat om snel te handelen, vooral omdat de overzichten vaak samengaan met adviezen. Bovendien bieden ze enig zicht op de aard en omvang van discriminatie-incidenten, meer dan wanneer deze informatie versnipperd binnen zou komen. Het zaaksoverzicht fungeert ook als een controlemechanisme om (lopende) zaken niet over het hoofd te zien. Een contactpersoon benadrukt dat zonder deze overzichten zaken mogelijk niet opgepakt zouden worden.

Binnen de werkwijze is er ook ruimte voor flexibiliteit en eigen initiatief van de contactpersonen. Sommigen geven aan zelf opvolging te geven aan meldingen door meer informatie te verzamelen voordat ze de zaak doorzetten naar een district. Dit bevordert een proactieve benadering en zorgt ervoor dat zaken adequaat worden behandeld.

Kanttekeningen

De discriminatiezaken die uit de query naar voren komen zijn zaken die door de politie zelf in BVH geregistreerd zijn. In theorie zou het betreffende voorval dus bij een medewerker bekend kunnen zijn. In de praktijk blijkt echter dat het aspect discriminatie vaak niet als zodanig herkend, erkend en uitgevraagd wordt. Bovendien is er volgens geïnterviewden veel handelingsverlegenheid bij politieagenten als het gaat om onderwerpen die ver van hen afstaan (zoals transpersonen, intersekse en non-binaire mensen). Ook spelen persoonlijke sentimenten en opvattingen mee, waardoor de vraag kan ontstaan wanneer er sprake is van discriminatie. Dit zou echter geen vraag van de politie moeten zijn, wanneer iemand aangifte wil doen is het niet aan de politie om te beoordelen of dit 'terecht' is of niet. Dit is aan de rechterlijke macht. Deze aspecten zorgen ervoor dat er geen actie op wordt ondernomen. In het herkennen van het discriminatoire aspect en hier vervolgens een passend vervolg aan geven ligt de meerwaarde van de query's en de inzet van de materiedeskundigen.

De query wordt blijvend doorontwikkeld, bijgewerkt en verbeterd. De resultaten van de query's worden aangeleverd voor de multi agency rapportage, die de politie samen met de ADV's, MOD (Meldpunt Online Discriminatie) en andere partners opstelt. Een kritiekpunt dat naar voren kwam gaat over het feit dat telefonische meldingen door burgers niet automatisch worden meegenomen in de query's. Pas wanneer een medewerker een melding registreert in BHV, wordt deze meegenomen in de zoekresultaten. Hierdoor is afhandeling en inschatting van de medewerker die het telefoontje oppakt cruciaal. Dit is van groot belang voor de burger die een melding wil doen, waarbij een correcte bejegening en het correct doorvragen op het discriminatoire aspecten essentieel is. Een van de contactpersonen die wij voor deze casestudy spraken had er ook voor gezorgd dat er trainingen werden gegeven aan de 160 medewerkers van het regionaal service center (0900-8844). Zij gaf aan dat veel call center medewerkers niet goed op de hoogte waren van wat discriminatie is, en wanneer het een strafbaar feit betreft. Het correct uitvragen is nog belangrijker geworden omdat er strafverzwaring geldt als er bij een commuun delict ook sprake is van discriminatie.

Een ander verbeterpunt, aangedragen door een contactpersoon, is het eerder ontvangen van de overzichten. Het verstrijken van tijd tussen het incident en de verspreiding van de overzichten zorgt ervoor dat de contactpersonen vaak achter de feiten aanlopen. Wekelijkse updates zouden bijvoorbeeld meer actuele betrokkenheid bij het slachtoffer

door de ADV's mogelijk maken, sneller opsporingsmaatregelen mogelijk maken en eerder passende interventies voorstellen. Dit draagt bij aan een effectievere aanpak van discriminatiezaken.

In de interviews is ten slotte benadrukt dat aandacht voor interne discriminatie binnen de politie van belang is voor een effectieve aanpak van discriminatie. Dit omvat niet alleen interne incidenten binnen een team, maar ook gevallen waarin een agent gediscrimineerd wordt door een burger, terwijl andere agenten niet voor hun collega opkomen. Het aanpakken van interne discriminatie is cruciaal om het beeld te behouden dat de politie er is voor iedereen, zo benadrukken respondenten.

Resumé

In zijn geheel biedt de werkwijze met de query's niet alleen praktische voordelen, maar heeft ook een meerwaarde in het analyseren en bespreken van zaken. Door meldingen gebundeld te behandelen, ontstaat meer kennis en ervaring. Zaken die niet naar wens zijn verlopen, worden nabesproken, wat bijdraagt aan het verbeteren van de aanpak. De besprekingen met andere partners, zoals het OM en de ADV, dragen bij aan een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de aanpak van discriminatie. Dit creëert bewustzijn dat alternatieve interventies en snel handelen meer rendement opleveren. Tot slot bieden de query's de mogelijkheid voor een nationale vergelijking. Ze illustreren niet alleen hoeveel zaken er bij de politie zijn gemeld, maar ook in hoeverre dit verschilt tussen de eenheden. Deze nationale vergelijking kan bijdragen aan meer inzicht in de aard en omvang van discriminatie-incidenten op landelijk niveau.

6.3 Casus C: Alliantie Gelijkspelen

Sporten en bewegen zou vanzelfsprekend moeten zijn voor iedere Nederlander, ongehinderd door leeftijd, lichamelijke of geestelijke gezondheid, etnische achtergrond, seksuele geaardheid of sociale positie, aldus het nationale Sportakkoord.[143] Vaak zijn verenigingen zich daarvan ondanks alle inspanningen niet of in mindere mate bewust. Al sinds 2001 staat het realiseren van sociale acceptatie van homoseksuele mensen in de sport op de agenda.[144] Daarnaast is er geïnvesteerd in initiatieven vanuit de samenleving. In de emancipatienota 'Gewoon homo zijn' (2008-2011) geeft het kabinet steun aan samenwerking tussen maatschappelijke organisaties, de zogenoemde 'Gender & sexuality' allianties.[145] Onder meer de Alliantie Gelijkspelen is voortgekomen uit deze kabinetssteun aan samenwerking tussen maatschappelijke organisaties. 'Homo' en 'gay' zouden echter nog steeds de meest gebruikte scheldwoorden zijn op het schoolplein[146], en ook langs de lijn of in het veld nog geregeld voorkomen. Dit is één van de redenen waardoor leden van sportverenigingen zich uitgesloten, onveilig of onbegrepen kunnen voelen. Gender- en seksediverse personen, zoals transgender en intersekse personen voelen zich volgens NOC*NSF aantoonbaar vaker niet thuis in de sport.[147]

[143] Nationale Sportakkoord
[144] TK 27017, nr. 2. (Nota homo-emancipatiebeleid 'Paars over roze', 13 februari 2001).
[145] TK 27017, nr. 33 b1.
[146] www.oudersvannu.Homo-populairste-scheldwoord-op-schoolplein
[147] NOC*NSF: Sportbonden ondertekenen charter voor meer diversiteit in de sport

Sportdeelname en ervaringen lhbti-sporters

Naar de ervaringen van lhbti-sporters in de breedtesport is in Nederland veel onderzoek gedaan, onder andere naar de sportdeelname en het sportgedrag van lhbti-personen en discriminatie.

Sportdeelname

Sportdeelname van lhb-personen lijkt niet (veel) onder te doen voor die van heteroseksuele personen. Als het gaat om waar mensen sporten, is er wel een verschil te zien. In 2020 was 26% van de heteroseksuele personen lid van een club, tegenover 21% van de lhb-personen.[148] Homoseksuele mannen zijn het minst vaak lid van een sportvereniging.[149] Met name de sportdeelname van homo- en biseksuele mannen wordt vaker beïnvloed door hun seksuele geaardheid en ze maken vaker gebruik van een veilige sportomgeving (bijvoorbeeld lhbt+ sportgroepen), dan lesbische en biseksuele vrouwen.[150] Homoseksuele mannen mijden relatief vaak bepaalde sporten of verenigingen, met name sporten waar een machocultuur heerst, zoals voetbal.[151] In vergelijking met homoseksuele mannen vertonen biseksuele mannen een sportief patroon dat vergelijkbaar is met heteromannen, zij nemen vaker deel aan traditionele mannensporten en zijn vaker lid van reguliere sportverenigingen. Ze kiezen er echter ook vaker bewust voor hun seksuele voorkeur bij het sporten te verbergen. Dergelijke patronen en percepties kunnen ten onrechte worden gezien als indicatie dat er in teamsporten voor mannen sprake zou zijn van een grotere mate van homonegativiteit, een negatieve houding ten opzichte van homoseksualiteit.[152] Hoewel lhb+ personen dus niet per se minder sporten dan heteroseksuele personen – in sommige gevallen zelfs meer – heeft seksuele oriëntatie wel invloed op de sportkeuze.

Homo-negatieve uitlatingen

De meerderheid van lhbti+ personen die sport in groepsverband heeft wel eens te maken met discriminatie in de sport.[153] In wedstrijdsporten en dan met name in mannelijke teamsporten zou homoacceptatie in het algemeen gering zijn.[154] Elling-Machartzk en Smits (2012) hebben onderzoek gedaan naar homonegativiteit binnen de sport.[155] Zij hebben daarvoor kwantitatieve data verzameld onder heterosporters en onder homo-/biseksuele mannen en vrouwen en kwalitatieve logboekverslagen over mannensportteams. Uit de resultaten blijkt dat homoseksualiteit redelijk geaccepteerd is binnen de Nederlandse (vereniging)sport, ook onder mannelijke teamsporters. Maar de acceptatie is volgens de auteurs vaak voorwaardelijk en kwetsbaar. Homo-negatief gedrag zou niet aan de orde

[148] Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). Documentatie Vrijetijdsomnibus (VTO). CBS, Den Haag/Heerlen.
[149] R. Cremers, A. Elling (2020). LHBTI in de breedtesport: samenhang acceptatie en het wel of niet kennen LHBTI persoon. Mulier Instituut, Utrecht.
[150] A. Elling, R. Cremers (2022). "Inclusive masculinity" in Dutch sport. In: I. Hartmann-Tews (ed.) Sports, identity and inclusion in Europe. The experiences of LGBTQ people in sport. Routledge, London.
[151] R. Cremers, A. Elling (2020).
[152] A. Elling, R. Cremers (2022).
[153] R. Cremers, A. Elling (2022). Lhbt+-acceptatie op de sportvereniging, horen daar grappen bij? In: V. Stevens, J. Steenbergen (red.) Samenwerking, dialoog en zelforganisatie als kiemen van een positieve sportcultuur. Mulier Instituut, Utrecht.
[154] A. Elling, R. Cremers (2022).
[155] A. Elling-Machartzki, F. Smits (2012). Samen douchen geen probleem? Reproductie en uitdaging van homonegativiteit in de sport. Tijdschrift voor Seksuologie, 36(4),259–270.

van de dag zijn, maar zou wel vooral en soms ook in ernstige vorm voorkomen binnen mannensportteams. Uit een recenter onderzoek van Smits et al. (2021) blijkt eveneens dat homo-negatieve taal nog vaak wordt gebruikt tijdens interacties in de sport.[156] Homo-negatief taalgebruik evenals het gebruik van genderstereotypen is volgens de auteurs genormaliseerd in sportteams. Opmerkingen worden echter vaak als kwetsend ervaren, vooral door sporters die niet zouden voldoen aan de dominante beelden van mannelijkheid. Jonge mannen die zich als homoseksueel identificeerden, sloten zich volgens de auteurs vaak aan bij de geseksualiseerde taal die door hun leeftijdsgenoten werd gebruikt. Zij merken verder op dat niet alle opgeschreven vormen van taalgebruik kunnen worden gezien als subtiele vormen van agressie, sommige gedragingen zijn voorbeelden van daadwerkelijke agressie, zoals het gooien van de bal met extra kracht naar een homoseksuele sporter of het verbaal bedreigen van een homoseksuele sporter met fysiek geweld na een wedstrijd. De auteurs pleiten voor blijvende beleidsaandacht voor de verdere ontwikkeling van een meer inclusief en minder heteronormatief sportklimaat, met name in de traditionele mannen(team)sporten.

Bevorderen acceptatie

De Alliantie Gelijkspelen wil lhbtqi+ acceptatie in de sport bevorderen. De verwachting is dat gemeenten en sportclubs zich wel willen inzetten voor meer lhbti+ acceptatie in de sport, maar dat zij hiervoor vaak niet genoeg kennis hebben. Zij hebben hulp nodig van (lokale) kartrekkers met voldoende ervaring en expertise, zoals procesbegeleiders of lhbti+ personen. Alliantie Gelijkspelen biedt die mogelijkheid door verenigingen te ondersteunen en begeleiden wanneer zij werk willen maken van een positief en veilig sportklimaat waarin iedereen onbelemmerd kan meedoen.

Landelijke partners

De netwerkpartners van de Alliantie Gelijkspelen zijn de John Blankenstein Foundation, voetbalbond KNVB, hockeybond KNHB, en sportkoepel NOC*NSF. De alliantie komt voort uit de emancipatienota ‘Gewoon homo zijn’ (2008-2011) en wordt ondersteund door de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De doelstelling is om voor 2028 te komen tot volledige acceptatie van lhbti-personen in de sport.

De John Blankenstein Foundation verzorgt onder meer gratis workshops in de sportsector om sporters en hun directe omgeving meer bewust te maken van hoe in de sport kan worden toegewerkt naar een inclusieve omgeving voor lhbti+ personen. De workshop is een interactieve bijeenkomst waarin aan de hand van praktische werkvormen ervaringen worden gedeeld en meer begrip wordt opgedaan over seksuele voorkeur en van mechanismen van insluiting en uitsluiting in de sport. Het doel van de workshops is deelnemers concrete handvatten te bieden waarmee zij zelf in staat zijn uitsluiting en discriminatie te herkennen en daarop te reageren. Hiermee kan iedereen zelf bijdragen aan een positieve sociale norm en een veilig(er) sportklimaat binnen de club.

[156] F. Smits, A. Knoppers, A. Elling-Machartzki (2021). “Everything is said with a smile”: Homonegative speech acts in sport. International Review for the Sociology of Sport, 56(3), 343–360. Zie: link.

In 2017 initieerde de JBF de eerste All Together Challenge. De All Together Challenge is een campagne voor lhbti+ acceptatie in de sport, dat werd georganiseerd in het week(end) van de International Coming out Day op 11 oktober. Aanvoerders van alle teams op het hoogste niveau in voetbal en hockey droegen een regenboogarmband. Op Coming Out Day besteden de media de laatste jaren veel aandacht aan seksuele diversiteit en genderidentiteit. In de beginperiode, Coming Out Day is in 2009 in Nederland gestart, was er in de media weinig interesse voor en had vrijwel niemand het over lhbti+ acceptatie. Tegenwoordig krijgt het veel aandacht, wat bevestigt dat het een steeds belangrijker, en veel besproken onderwerp is.

Ook de sportwereld, sportbonden en -clubs, is actiever bezig met het onderwerp, evenals gemeenten. Deelnemende partners, zoals de John Blankenstein Foundation merken dat onder meer aan de stijgende verzoeken om workshops en deelname aan lokale activiteiten. NOC*NSF en KNVB hebben bijvoorbeeld met stichting Live Your Story de theatervoorstelling *'Ik wou dat het weer weekend was'* ontwikkeld. De voorstelling kan worden opgevoerd in kantines van amateurclubs en opent via storytelling het gesprek over de kracht van diversiteit, maar ook over de pijn van kwetsende uitingen in het voetbal. De theatermakers zetten (jong)volwassen voetballers, maar ook bestuurders, trainers, scheidsrechters en beleidsmakers, aan het denken over de invloed van je afkomst op je zelfbeeld, het beeld van de ander en je kansen op het veld en in de maatschappij. De voorstelling is laagdrempelig en wordt gebracht met humor en liefde voor voetbal. In een workshop die na afloop wordt gehouden krijgen bezoekers de gelegenheid hun ervaringen en emoties die met de voorstelling kunnen zijn opgewekt te delen. Met de voorstelling en de workshop wordt ingezet op bewustwording en het realiseren van meer handelingsbekwaamheid bij de aanwezigen.

De toenemende aandacht voor en zichtbaarheid van lhbti-mensen roept ook tegenreacties en weerstand op. De keerzijde hiervan is dat sommige sporters voorzichtiger zijn geworden zich aan acties te verbinden. Zo was er rond de Coming Out Day in 2022 veel commotie over de OneLove-campagne, die zich richt op het bestrijden van racisme en discriminatie in het voetbal, maar vooral de aandacht vestigt op de rechten van lhbti+ personen. Enkele aanvoerders van betaald voetbalorganisaties weigerden de band tijdens de wedstrijd te dragen. In 2023 heeft de KNVB de clubs niet meer opgeroepen om tijdens eredivisiespeelrondes actief mee te doen aan de OneLove-campagne. Dat betekent dat de aanvoerders van betaald voetbalclubs de bijbehorende en veelbesproken aanvoerdersband alleen nog dragen als de club of speler dat zelf wil.

Pilot Alliantie Gelijkspelen

In 2022 en 2023 voerde de Alliantie Gelijkspelen een pilot uit in zes gemeenten, gericht op het verbeteren van de lhbti+ acceptatie in de sport. Een procesbegeleider vanuit de Alliantie werkte hierbij samen met de gemeenten, (kader)leden van sportclubs en andere betrokkenen.

In één van die zes gemeenten startte de pilot in april 2022. Naast acht sportverenigingen, waaronder voetbalverenigingen, een hockeyvereniging, een honkbalvereniging, een rugbyclub en handbal- en volleybalverengingen is een aantal partners aangesloten, zoals een lokale afdeling van het COC, een MBO-onderwijsinstelling, de buurtsportcoaches van

de gemeente en enkele lokale organisaties die zich inzetten voor acceptatie van lhbti+ of voor het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven. De gemeente is hierbij nauw betrokken omdat het zich als regenbooggemeente in wil zetten voor de veiligheid, zichtbaarheid en sociale acceptatie van lhbti+ personen, onder meer in de sport.

Er is gesproken met de medewerker van de gemeente die het aanspreekpunt voor de sportverenigingen was, een vertegenwoordiger van de Alliantie Gelijkspelen en met vier zogenoemde kartrekkers van sportverenigingen (een voetbal-, volleybal-, honkbal- en rugbyclub).

Acceptatie

Het opstarten van de pilot verliep volgens de medewerker van de gemeente moeizaam. Bij aanvang meenden de kartrekkers van de pilot dat iedereen welkom was bij hun vereniging. Acceptatie van lhbti-personen en tegengaan van discriminatie zouden binnen hun vereniging geen controversiële thema's zijn. Bij de volleybal- en rugbyvereniging werd deelname aan de pilot positief ontvangen; van weerstand was geen sprake. Bij beide verenigingen wordt opgemerkt dat het wellicht helpt dat er in hun sport bekende voorbeelden zijn van homo's die openlijk voor hun geaardheid uitkomen. Bij volleybal is dat bijvoorbeeld een nog relatief jonge eredivisiespeler die ook ambassadeur is van de Alliantie Gelijkspelen, die pleit voor een open sportcultuur waar iedereen welkom is en zichzelf kan zijn. Bij de volleybalvereniging van de pilotgemeente is 95% van de leden vrouw. Toch kent de kartrekker niet één lesbische speler, wat ze best opvallend vindt. Ook is een interview (een videofragment) met een jeugdspeler van deze volleybalvereniging, dat op Coming Outdag was gepubliceerd, verwijderd van de website van de volleybalbond Nevobo. De jeugdspeler voelde zich bij nader inzien niet comfortabel met het interview, dat in het teken van seksuele geaardheid stond. Hij kreeg er op sociale media veel reacties op en heeft verzocht zijn interview uit de opname te verwijderen. Ook de rugbysport kent een bekende homoseksuele sporter, daar betreft het een internationale Britse topscheidsrechter, die onder meer de finale van een wereldkampioenschap heeft gefloten. Volgens de kartrekker werkt de rugbycultuur, waar het draait om respect, discipline en kameraadschap, mee aan de acceptatie van lhbti-personen. Wanneer een speler homo- of biseksueel is dan is dat ook een medespeler die respect geniet, en zou de kameraadschap voorop staan. In een van de rugbyteams van de vereniging speelt een homoseksuele jongen.

Deelname aan activiteiten

In oktober 2022 deden de deelnemende sportverenigingen mee met de All Together Challenge, tijdens de een thuiswedstrijd van de betaald voetbalorganisatie in de pilotgemeente. Hierbij droegen de aanvoerders van beide teams de speciale #OneLove band en wapperden regenboogvlaggen op de cornervlaggen van het voetbalveld. Verder ontvingen alle deelnemende verenigingen van de wethouder een All Together Challenge Box met daarin regenboogvlaggen, regenboogaanvoerders-banden, regenboogveters en een regenboogbal.

Het bleek volgens de respondenten lastig om leden van verenigingen bij activiteiten te betrekken. De workshop voor alle deelnemende verenigingen die in samenwerking met Alliantie Gelijkspelen werd georganiseerd kreeg zo weinig aanmeldingen dat die is

geannuleerd. Naar aanleiding daarvan besloten gemeente en Alliantie om een gespreksronde te houden met de acht deelnemende sportverenigingen om na te gaan of er sprake is van desinteresse of (ook) van weerstand. Daaruit bleek dat besturen van verenigingen een veilig sportklimaat belangrijk vinden en dat alle leden, en met name kinderen, zich veilig zouden moeten voelen en plezier moeten hebben tijdens het sporten. De besturen van de verenigingen zeggen inclusie belangrijk te vinden. De betrokkenheid bij de pilot was echter niet bij alle verenigingen even groot. Zo merkt een van de kartrekkers op over het bestuur van haar vereniging dat de bestuursleden geen bezwaar hebben tegen activiteiten gericht op acceptatie van seksuele en genderdiversiteit, 'zolang zij er maar geen last van hebben'. Een andere bestuurder reageerde niet erg serieus op het verzoek van de kartrekker om deel te nemen aan de pilot. In eerste instantie werd er vooral lacherig gedaan over het verzoek, volgens de kartrekker. De houding van het bestuur is gedurende de pilot afstandelijk gebleven. Volgens de kartrekker zijn de bestuursleden van de vereniging niet bekend met lhbti en verdiepen zij zich er ook niet in. Ze hebben ook geen activiteiten of bijeenkomsten bezocht. De kartrekker is ervan overtuigd dat als zij ermee stopt, niemand van de overige bestuursleden het onderwerp oppakt. In een andere vereniging gaf het bestuur richting de kartrekker aan geen enkel probleem te hebben met deelname aan de pilot, noch met de aandacht voor lhbti-acceptatie. Wel kreeg de kartrekker de vraag of deelname aan de pilot geld kost.

Door de verenigingen is uiting gegeven aan lhbti-acceptatie door de regenboogvlag op te hangen of, zoals bij de volleybalvereniging, een spandoek in de sporthal. Ondanks dat geven de kartrekkers aan het lastig te vinden de leden te interesseren voor deelname aan activiteiten die binnen de pilot georganiseerd worden. Om leden van de verenigingen in de pilotgemeente te bereiken is besloten maatwerk te leveren; er zijn vooral kleinschalige activiteiten georganiseerd bij de vereniging, zowel op club- als teamniveau. Zo is bij een deelnemende voetbalvereniging een workshop voor een jeugdteam (JO13) georganiseerd door de Anne Frank Stichting. Deze stichting helpt om actuele thema's, zoals vooroordelen en discriminatie, bespreekbaar te maken. De voetbalverenging heeft gevraagd of acceptatie van lhbti-personen ook in hun aanbod kan worden behandeld. Dat is gebeurd en zij hebben dit thema aan de hand van stellingen met het jeugdteam besproken. De vereniging heeft dit als heel nuttig ervaren en is van plan dit ook met andere teams te gaan doen.

Weerstand

Bij voetbalclubs is volgens meerdere kartrekkers nog veel winst te behalen. Inclusie is er niet vanzelfsprekend. Hoewel leden van de voetbalverenigingen bij navraag zullen zeggen dat iedereen welkom is bij de club, gedragen volgens de kartrekkers niet alle leden en trainers zich daarnaar. Zo hoorde de kartrekker van de voetbalvereniging een trainer zeggen dat 'wij', de meerderheid van heteroseksuele cisgender personen, ons niet hoeven aan te passen. 'Zij', de lhbti-personen, stellen zich op als een aparte groep en passen zich dus maar aan. Meer leden en trainers hebben deze houding, aldus de kartrekker. Verder worden scheldwoorden als homo, flikker en vuile flikker te pas en te onpas geroepen. Dit gebeurt volgens de kartrekker van de voetbalclub niet alleen binnen de eigen vereniging maar is gemeengoed binnen de voetbalcultuur. Als voorbeeld haalt zij spreekkoren over homo's aan, die recent bij een lokaal georganiseerd prestigieus zaalvoetbaltoernooi door het publiek werden gezongen. Het team van een vereniging uit een nabijgelegen stad werd

er bij aanvang van de wedstrijd door het publiek mee onthaald. Deze cultuur zou sterk aanwezig zijn in het (amateur)voetbal. Binnen het amateurvoetbal is volgens de kartrekker niet iedereen zich ervan bewust dat ook uitingen die wellicht niet negatief bedoeld zijn, wel discriminerend zijn en een uitsluitende werking kunnen hebben. Voetballers zijn zich er dan ook niet altijd van bewust dat zij zelf onderdeel (kunnen) zijn van een cultuur waarin ruimte wordt gegeven aan lhbti-discriminatie en uitsluiting. De kartrekker merkt op dat in een dergelijke cultuur spelers, met name jeugdspelers, niet snel uit de kast zullen komen. Ook acht zij het waarschijnlijk dat een deel van de spelers erdoor wordt afgeschrikt en stopt met voetbal. Dat zou ook kunnen gelden voor spelers met een migratieachtergrond. Discriminatie van spelers met een migratieachtergrond komt vaak voor. Bij de voetbalclub maakten ze mee dat een speler van de tegenpartij met een donkere huidskleur werd uitgescholden voor 'aap', terwijl er een medespeler bijstond die ook een donkere huidskleur heeft. De voetbalclub wil de problematiek graag breder trekken dan lhbti, ook discriminatie op grond van huidskleur zou er onder moeten vallen. Door de rugbyclub is opgemerkt dat *fatshaming* maatschappelijk een toenemend probleem is. Ook dit is een vorm van discriminatie, die in hun sport relatief vaak zou voorkomen. Zij kiezen voor verbreding van de anti-discriminatie boodschap, omdat die vormen van discriminatie herkenbaarder zouden zijn voor hun leden, maar ook omdat ze merken dat het tegengaan van lhbti-discriminatie (veel) weerstand oplevert binnen de verenigingen.

Bij de honkbalvereniging staat het bestuur achter de pilot Alliantie Gelijkspelen, anders zouden ze er ook niet aan zijn begonnen. Het bestuur is van mening dat iedereen zich prettig moet voelen binnen de vereniging, daarover is iedereen binnen de vereniging het eens. Bij het bespreken van inclusie met ouders en spelers viel de houding van met name sommige ouders toch wat tegen. Iedereen is welkom bij de club, maar een aantal ouders waren erop tegen dat onderwerpen als homoseksualiteit, transgender en intersekse besproken werden met hun kinderen. Zij zeggen er niets van, maar juichen de regenboogvlaggen en andere activiteiten die voor bewustwording en acceptatie van lhbti-personen zouden worden georganiseerd, niet toe. Ze geven aan niet aan workshops te zullen deelnemen. De uitnodiging voor zo'n workshop werd verstuurd via de whatsappgroepen van de teams. In deze groepen zitten spelers en ouders van jonge spelers. Een van de ouders gaat in de appgroep tekeer over de uitnodiging voor de workshop. De kinderen in dat team lezen die berichten ook. De coach die het bericht verstuurde, zegt dat hij niet nog eens een dergelijke uitnodiging zal doorsturen, hij heeft geen zin in een discussie, en al helemaal niet waar kinderen meelezen. De betreffende ouder is dusdanig fel en negatief dat eerder het tegenovergestelde wordt bereikt, het creëert een onveilige omgeving voor deze jonge spelers, en waarschijnlijk helemaal voor kinderen die zich (mogelijk) als behorende tot de lhbti-groep rekenen. De workshop is bij de honkbalvereniging niet doorgegaan.

Dezelfde ouder die tegen de aandacht voor lhbti is en tekeerging in de whatsappgroep, beticht de vereniging van indoctrinatie. De regenboogvlag die aan een vlaggenmast voor de kantine hangt is het symbool geworden van de binnen de vereniging ontstane polarisatie. De ouder die fel tegen de aandacht voor lhbti+ is haalt telkens de regenboogvlag weg. Hij haalt de vlag neer, vouwt hem op en legt hem in de berging. De regenboogvlag hangt er ook namens de overige twee verenigingen, een voetbalclub en een hockeyclub die op het sportpark zijn gevestigd. Moeders van hockeyende kinderen die

zagen dat de vlag werd neergehaald hebben hem erop aangesproken, maar dat had weinig effect. Nadat de vlag weer eens weg was, de vlag was neergehaald en verbrand, heeft de club besloten de vlag alleen nog bij speciale gelegenheden op te hangen. Overigens heeft niet de vader die erop tegen is de vlag verbrand, op camerabeelden blijkt dat twee voor de club onbekende jongeren dit hebben gedaan. Het bestuur van de honkbalvereniging is ongelukkig met de gang van zaken en maakt zich zorgen over het signaal dat kinderen nu de vlag er niet meer hangt krijgen. Een regenboogvlag die er hing als symbool dat iedereen er welkom is en wordt geaccepteerd wordt telkens weggehaald en is zelfs verbrand, en er wordt niets aan gedaan. De kartrekker meent dat kinderen dit kunnen opvatten dat het verbranden van een vlag die er als symbool van solidariteit hing kennelijk niet erg wordt gevonden. Het maakt het voor kinderen onveilig, en helemaal voor kinderen die (mogelijk) tot de lhbti-groep behoren.

Steun van Alliantie Gelijkspelen

De Alliantie Gelijkspelen heeft de gemeente en sportverenigingen ondersteund bij het vergroten van de lhbti+ acceptatie in de sport. Gemeente en verengingen erkennen de meerwaarde van die hulp. Hierdoor is het gesprek op gang gebracht en zijn eerste acties ondernomen. De steun van Alliantie Gelijkspelen heeft de gemeente nodig om sportverenigingen er actief bij te betrekken en erbij betrokken te houden. Sportverenigingen geven op hun beurt aan dat zij de Alliantie Gelijkspelen en gemeente nodig hebben om inclusie op de agenda te houden. Wanneer er geen specifieke aandacht is voor acceptatie van lhbti+ in de vereniging wordt dit in bestuurlijke overleggen al snel ingehaald door onderwerpen uit de actualiteit.

Gemeente

De pilot is inmiddels beëindigd en ook vanuit de gemeente is er minder aandacht voor dit onderwerp. De ambtenaar die hiervoor het aanspreekpunt was heeft een andere functie gekregen. De meeste sportverenigingen geven aan dat het onderwerp hierdoor bij hen (weer) minder leeft. De winst die er was bereikt, met name door de aandacht die er was gegenereerd en de workshops die er binnen verenigingen zijn georganiseerd, zou daardoor weer zijn weggeëbd. Daar komt volgens de kartrekkers bij dat er bij hun vereniging, en wellicht ook bij de gemeente, voorafgaand aan de pilot al twijfels waren over het nut van specifieke aandacht voor lhbti-acceptatie in de sport. Veel van hen zouden liever hebben ingezet op het vergroten van inclusie in het algemeen, met lhbti als een van de deelthema's. Andere deelthema's die in gesprekken met de kartrekkers van de sportverenigingen zijn genoemd, zijn discriminatie van sporters met een migratieachtergrond, fat shaming en het doen van provocerende politieke uitspraken door leden en ouders van jeugdspelers.

Uit onderzoek van het Mulier Instituut naar de ondersteuningsbehoefte van gemeenten voor de acceptatie van lhbti+ in de sport, blijkt dat het belangrijk is dat er naar een balans wordt gezocht tussen het inspelen op behoeften van sportverenigingen en het agenderen van het thema.[157] Daarnaast is het van belang dat er aan lhbti+ inclusief sporten specifieke aandacht wordt geschonken. Nu dit thema door de gemeente niet langer is geagendeerd zien de kartrekkers de aandacht binnen hun verenigingen ook verslappen. De

[157] www.mulierinstituut.nl: Ondersteuning-gemeenten bij vergroten lhbti acceptatie op sportclubs

regenboogvlaggen of spandoeken hangen er bij de meeste verenigingen nog, maar inclusiviteit is steeds minder vaak een agendapunt. Zij vinden het lastig er aandacht voor te vragen wanneer er geen programma is en er geen activiteiten worden georganiseerd. Langzaam verdwijnt het thema volgens hen uit beeld. Van de winst die er mee was behaald in 2022 blijft zo steeds minder over menen zij.

Resumé

Het werken aan acceptatie van homoseksuele personen in de sport dateert al van begin deze eeuw. Het vergroten van de bewustwording van deelname van homomannen in teamsporten heeft jaren geduurd.[158] Homomannen zijn vooral in vergelijking met heteromannen minder vaak lid van een sportvereniging en minder actief in traditionele mannensporten, zoals voetbal. Van transgender personen en andere niet-cisgender personen (waaronder non-binaire personen) zijn geen representatieve deelnamecijfers bekend. Wel heeft onderzoek laten zien dat transgender personen (en met name transvrouwen) sport vaker als een onveilige omgeving (met een relatief grote kans op negatieve ervaringen gerelateerd aan hun genderidentiteit) beschouwen. Bij mannenteamsporten, en met name voetbal, komen homo-negatieve uitingen regelmatig voor en is er vaak minder draagvlak om op te treden tegen dergelijk gedrag. Bewustwording creëren bij sportbestuur en leden van sportverenigingen wordt gezien als een startpunt om acceptatie te vergroten en homo-negatieve uitingen terug te dringen.

In deze pilot, die is uitgevoerd om acceptatie van lhbti+ sporters in verschillende sporten te bevorderen, zien we dat dit in enkele gevallen tot stilzwijgen, onbegrip en zelfs openlijke weerstand leidt. We zagen dit met name bij ouders van sportende kinderen. Dit zou een negatieve impact kunnen hebben op de veiligheid en het welbevinden van jongeren, met name van de jongeren die tot de lhbti+ doelgroep behoren. De pilot, met name de ondersteunende acties die door de Alliantie Gelijkspelen zijn geïnitieerd, is volgens de lokale kartrekkers nodig om de aandacht te blijven vestigen op deelname en acceptatie van lhbti+ mensen aan teamsporten. Volgens deze kartrekkers, vaak bestuursleden van sportverenigingen, is meer inzet nodig om structurele veranderingen te bereiken. Vooral meer tijd, landelijke ondersteuning, en langlopende acties gericht op een cultuurverandering zouden uiteindelijk kunnen leiden tot inclusie van lhbti+ personen in de sport.

Hoewel de Alliantie Gelijkspelen bij voorlichtingsavonden en trainingen ook transgender sporters inzet als rolmodel, is een groot deel van de acties gericht op de acceptatie van homoseksuele mannen in teamsporten. Dit is te begrijpen vanuit het feit dat het woord ‘homo’ als scheldwoord in met name het voetbal veel gebezigd is. Wil de Alliantie Gelijkspelen zich echter inzetten voor veiligheid van de gehele groep lhbti+ mensen, dan zouden acties ook uitdrukkelijk gericht moeten zijn op de acceptatie van transgender en intersekse personen, personen die zich als non-binair identificeren en bi+ personen. Naast de aandacht voor (sociale) veiligheid van lhbti-personen kan ook de meer generieke boodschap dat ‘we in de sport niet discrimineren’ breed worden uitgedragen. Naast de homo-spreekkoren zijn er ook veelvuldig voorbeelden van discriminatie op grond van huidskleur of religie op sportvelden te horen.

[158] Elling en Cremers (2022).

6.4 Casus D: Schadelijke traditionele praktijken

Binnen het Actieplan Veiligheid Lhbti zijn vier maatschappelijke opgaven geformuleerd. Een van deze opgaven is het toepassen van een intersectionele benadering. Intersectionaliteit gaat over hoe verschillende achtergrondkenmerken elkaar 'kruisen' en hoe de interactie van deze verschillende kenmerken leidt tot specifieke uitdagingen. Zo blijkt uit ervaringsgegevens van gemeenten dat bijvoorbeeld lhbti met een migratieachtergrond en lhbti-sekswerkers extra vatbaar zijn voor geweld en daarbij de meldingsbereidheid ook nog extreem laag is. Een mogelijke oorzaak is dat er in beleid vaak weinig aandacht is voor intersectionaliteit en dat beleid omtrent lhbti vaak de homoseksuele, cisgender man van middelbare leeftijd als uitgangspunt neemt. In Nederland zijn inmiddels een aantal initiatieven die extra aandacht hebben voor de wisselwerking van bepaalde achtergrondkenmerken op het individu.

Zo wordt in de regio Rotterdam intensief samengewerkt met de politie om schadelijke traditionele praktijken (STP) aan te pakken. Rotterdam zoekt aansluiting en verbinding met Veilig Thuis, het centrale aanspreekpunt voor slachtoffers van huiselijk geweld, eergerelateerd geweld, en andere schadelijke traditionele praktijken. Om een meer intersectionele benadering te bevorderen en mensen beter te kunnen helpen/beschermen, wordt discriminatie samen met fenomenen als Huiselijk Geweld, kindermishandeling, en STP beschouwd binnen een intersectionele context. Het incident wordt dus niet als een opzichzelfstaand iets beschouwd, maar er is aandacht voor de verschillende achtergrondkenmerken van een persoon en de (minderheids)groepen waar iemand mogelijk deel van uitmaakt om de persoon beter te kunnen helpen.

In 2015/2016 is de aanpak van STP in Rotterdam geïntensiveerd in samenwerking met de politie en Veilig Thuis (actie 11). De aanpak is met name gericht op eergerelateerd geweld, huwelijksdwang, achterlating, en vrouwelijke genitale verminking. Verschillende benaderingen worden toegepast, waaronder het gebruik van ervaringsverhalen om deskundigheid te bevorderen en taboes te doorbreken. Het lespakket 'Vrijheden' wordt op alle onderwijsniveaus ingezet, waarbij theatermakers, vaak ervaringsdeskundigen, een cruciale rol spelen. Veilig Thuis werkt samen met organisaties zoals 'Voice of All Women' en Dona Daria om dialogen te organiseren.

Een voorbeeld van zo'n theatermaker is stichting Confro, die groepsgerichte trainingen geeft om actuele thema's bespreekbaar te maken onder jongeren en docenten. Hiervoor maken zij gebruik van diverse werkvormen, zoals theater en dialoog. Op een laagdrempelige en speelse manier creëren zij een omgeving waarin kinderen en jongeren zich veilig voelen om hun verhaal te delen. Dit doen zij op verschillende schooltypen, van basisscholen tot universiteiten. De stichting bespreekt in de klas thema's als weerbaarheid, vooroordelen, discriminatie en racisme.

Confro ontwikkelt zelf ook lesprogramma's. Een van deze lesprogramma's, dat momenteel door veel vo-scholen wordt afgenomen, is het programma 'Alter Ego'. Dit lesprogramma wordt ingezet op diverse scholen in het westen en midden van het land en in meerdere Rotterdamse wijken. In het lesprogramma staan diversiteit en inclusie centraal. In de

eerste les vindt een soort nulmeting plaats waarin de kennis over verschillende thema's (waaronder lhbti) wordt gepeild. In de daaropvolgende lessen wordt door middel van theater onderwerpen als gelijkheid, discriminatie en vooroordelen besproken. Confro combineert storytelling met een didactische benadering en voert 'Socratische' gesprekken met de leerlingen, gesprekken die gebaseerd zijn op vragen stellen en antwoorden in ontvangst nemen zonder oordeel. Hierin zijn interactie met de klas, open dialoog, en het delen van persoonlijke verhalen essentieel.

Confro gaat niet alleen in gesprek met leerlingen en jongeren, maar bijvoorbeeld ook met ouders, om zo de verschillende systemen waar een jongere deel van uitmaakt te betrekken. Daarnaast biedt Confro nazorg: in situaties waarin blijkt dat leerlingen behoefte hebben aan extra begeleiding of ondersteuning vanwege ingrijpende ervaringen, verwijst Confro hen door naar de juiste organisatie voor verdere hulp, zoals Veilig Thuis.

Box 6.1: Lessenreeks Alter Ego

Alter Ego is een vierdelige lessenreeks die tot doel heeft een open dialoog over discriminatie, uitsluiting en grensoverschrijdend gedrag te bevorderen. Deze interactieve lessen zijn ontworpen om stereotypering, beeldvorming en vooroordelen binnen de klas op te sporen, te erkennen en te streven naar een meer gelijkwaardige samenleving.

De reeks begint met 'De toren van Babel Quiz', een laagdrempelige en interactieve quiz waarbij leerlingen op speelse wijze kennismaken met thema's rond discriminatie en uitsluiting. Anonieme antwoorden worden grafisch weergegeven, wat een basis biedt voor open gesprekken over collectieve opvattingen.

Vervolgens is er 'Alter Ego Theater', waarin drie personages diverse elementen van discriminatie vertegenwoordigen. Leerlingen adviseren acteurs tijdens het stuk en na afloop ontstaat een dialoog over herkenbaarheid, waarbij leerlingen hun eigen ervaringen delen.

De derde les, 'Nee is Ja Theater', is een interactieve theatervoorstelling die waargebeurde verhalen over seksuele intimidatie, exposing en verbale agressie behandelt. Leerlingen worden uitgedaagd om na te denken en hun eigen ervaringen te delen over deze actuele thema's.

De lessenreeks wordt afgesloten met 'Over de Streep', een fysieke lesmethode waarbij leerlingen vragen beantwoorden door zich te bewegen in de ruimte. Hierbij wordt bewustzijn gecreëerd over diversiteit en ongelijkheid, en leerlingen worden aangemoedigd hun keuzes toe te lichten, pijnpunten bloot te leggen en bewust te worden van hun maatschappelijke positie.

De kracht van Alter Ego ligt niet alleen in de interactieve benadering, maar ook in de aanpassing aan specifieke thema's binnen elke klas. Door middel van diverse methoden, waaronder theater en open dialoog, draagt Alter Ego bij aan het creëren van een 'nieuw normaal', waarin jongeren diversiteit begrijpen en omarmen.

Confro besteedt veel zorg aan de ontwikkeling van hun lesprogramma's, waarbij theatermakers, ervaringsdeskundigen en individuen met relevante achtergronden betrokken worden. Confro zorgt ervoor dat de lessen regelmatig geëvalueerd worden met docenten en leerlingen. Deze evaluaties worden benut in het doorontwikkelen en bijsturen van de inhoud van hun programma. Dit alles vanuit de overtuiging dat het onderwijs de ideale plek is om jongeren te bereiken en belangrijke thema's bespreekbaar te maken.

Resumé

In de afgelopen vijf jaar is meer aandacht gekomen voor groepen in kwetsbare posities, die doorgaans lastig te bereiken zijn. Hierbij heeft de gemeente ook oog voor het feit dat problematiek groter kan zijn voor jongeren die op meerdere gebieden afwijken van 'de norm', met andere woorden voor intersectionaliteit. Aan het doel van de actie '*het intensiveren van de aanpak van schadelijke traditionele praktijken*' lijkt te worden voldaan. Dit is op zichzelf niet zozeer toe te schrijven aan het bestaan van het actieplan – veel partijen die we voor deze casus spraken zijn hiervan namelijk niet op de hoogte – maar aan de prioriteit die de gemeente Rotterdam hieraan is gaan geven. Zo zijn de aanpak schadelijke traditionele praktijken, seksueel geweld, kindermishandeling en ouderenmishandeling opgezet. Hiermee werkt de gemeente aan een (sociaal) veilige, inclusieve stad. Uitvoerend partners als stichting Confro dragen hieraan bij door specifieke aandacht te schenken aan gelijkheid, discriminatie en vooroordelen.

Binnen de gemeente Rotterdam is intersectionaliteit geen doel op zichzelf, maar de gemeente heeft wel bewust ingezet op moeilijk bereikbare doelgroepen. In de uitvoering die vervolgens is vormgegeven door de betrokken partners (Confro) is sprake van een intersectionele benadering; zij zijn zich bewust van wat dit betekent voor het individu. Stichting Confro besteedt in haar lesprogramma's onder meer aandacht aan de verschillende labels die iemand tegelijkertijd kan hebben en de verschillende groepen waar iemand mogelijk deel van uitmaakt. De programma's van Confro dragen bij aan wederzijds begrip en aan een inclusievere samenleving waarin meer aandacht is voor het individu en de specifieke (kruising van) problematieken. Uiteindelijk kan dit bijdragen aan de sociale veiligheid van leerlingen, waaronder ook lhbti-leerlingen. Ook kan hulp en begeleiding aan deze leerlingen verbeteren, doordat meer begrip en inleving ontstaat bij professionals. Doordat ouders betrokken worden kan ook de (ervaren) veiligheid in de thuissituatie verbeteren.

6.5 Casus E: Uitbreiding LECD

Doelstelling en werkzaamheden LECD

Het LECD (Landelijk Expertisecentrum Discriminatiezaken) is opgericht in 1998 en functioneert als intern expertisecentrum op het gebied van discriminatie van het OM. Het LECD is ontstaan vanuit de behoefte van landelijke parketten aan specialisatie en deskundigheid op het gebied van discriminatie-incidenten en aan het identificeren en betrekken van een discriminatie-eis in de strafeis. Het doel van het LECD is het optimaliseren van de strafrechtelijke handhaving op het gebied van discriminatie. Dit doet het LECD door standpuntbepaling, advisering, beleidsvorming, opsporing, vervolging en rapportage.

Bij de oprichting in 1998 had het LECD een dagdeel (0,1 fte) inzet beschikbaar van een Officier van Justitie, en een beleidsmedewerker. In 2003 kwam de eerste personele uitbreiding, naar 0,5 fte voor de Officier en de toevoeging van een beleidsondersteuner. Inmiddels bestaat het LECD uit twee Officieren van Justitie (1,5 fte), drie fte aan beleidsmedewerkers, een beleidsondersteuner en een parketsecretaris voor het parket Amsterdam. Het LECD is gehuisvest binnen het arrondissementsparket Amsterdam, en

heeft naast voornoemde landelijke taken ook de taak om alle Amsterdamse discriminatiezaken te behandelen, van het beoordelen van een aangifte, het leiden van opsporingsonderzoek tot het afdoen van een zaak op zitting. In Amsterdam spelen naar verhouding veel discriminatiezaken, en hierbinnen een relatief groot deel lhbti-gerelateerde zaken, omdat Amsterdam een grote lhbti-gemeenschap heeft. De parketsecretaris onderhoudt nauw contact met de politie, Roze in Blauw en het ADV in Amsterdam.

Doelstelling

Het advies aan de landelijke parketten moet leiden tot een zo goed mogelijke behandeling van discriminatiefeiten en commune delicten (dit zijn delicten als mishandeling, openlijke geweldpleging, eenvoudige belediging, bedreiging, opruiing, vernieling, brandstichting of doodslag) met een discriminatieaspect. Ieder parket van het OM heeft een of meer portefeuillehouders discriminatie. Zij benaderen het LECD voor advies en informatie, vanaf opsporing tot aan een zitting bij de hoogste rechter. Andere taken van het LECD zijn onder meer het opstellen van handelings- en beoordelingskaders voor politie en OM. Deze kaders hebben tot doel dat discriminatie als strafbaar feit – mogelijk als onderdeel van een commuun delict – voldoende wordt herkend en erkend, en dat de voor de strafbaarstelling juiste elementen in zaak worden opgenomen, uitgevraagd en onderzocht.

Samenwerkingspartners

Het LECD werkt samen met diverse (overheids)instanties die zich vanuit verschillende achtergronden en disciplines inzetten om discriminatie tegen te gaan. Dit zijn onder meer politie, antidiscriminatievoorzieningen, het College voor de Rechten van de Mens en het Meldpunt online discriminatie (MOD). Daarnaast vervult het LECD een rol in het signaleren van actuele ontwikkelingen op het gebied van strafbare discriminatie, en advisering hierover.

Aantallen discriminatiefeiten

Het LECD publiceert jaarlijks het aantal discriminatiefeiten in 'Cijfers in Beeld'.[159] Dit is een overzicht van alle ingestroomde feiten die het afgelopen jaar bij het OM zijn geregistreerd als ofwel een specifiek discriminatiefeit, ofwel als een codis-feit. Een codis-feit is een commuun delict waar (mogelijk) een discriminatieaspect aan verbonden is.

In 2022 werden in totaal 158 specifieke discriminatiefeiten behandeld door het OM, wat een daling is ten opzichte van voorgaande jaren. In 2020 werden bijvoorbeeld nog 196 specifieke discriminatiefeiten behandeld door het OM, maar in 2018 waren dat er 103. Wat betreft discriminatiefeiten gerelateerd aan hetero- of homoseksuele gerichtheid, werden er in 2022 tien behandeld, wat overeenkomt met 6% van alle behandelde feiten. Dit is een afname vergeleken met 2018, toen nog 15% van de behandelde feiten betrekking had op hetero- of homoseksuele gerichtheid, met in totaal 15 behandelde feiten. Vanaf 2020 registreert het LECD het aantal discriminatiefeiten op basis van genderidentiteit die verschilt van het geboortegeslacht, ofwel transgender personen. In 2022 werden in totaal twee feiten behandeld door het OM die hierop betrekking hadden, wat in lijn is met voorgaande jaren (drie in 2018 en één in 2021).

[159] OM (2023) Cijfers in Beeld 2022. Overzicht discriminatiecijfers Openbaar Ministerie

Voor de codis-feiten gelden hogere aantallen. In het jaar 2022 werden er 332 codis-feiten geregistreerd. Van deze zaken, gingen er 103 (31%) over hetero- of homoseksuele gerichtheid. Van de 103 feiten betroffen er 32 het beledigen van een ambtenaar of ander persoon met een publieke functie, waarbij het woord 'homo' als scheldwoord werd gebruikt. Bij 14 feiten (in 12 zaken) was er sprake van geweld tegen homoseksuelen en/of transpersonen. Kijken we naar de trend over de afgelopen jaren, dan zien we een stijging in codis-feiten met betrekking tot hetero- of homoseksuele gerichtheid. In 2018 waren er 65 geregistreerde gevallen, in 2020 waren dat er 83 en in 2021 waren het er 126. Ook voor codis-feiten registreert het OM vanaf 2020 wanneer het bij de grond 'geslacht' om transgender personen gaat. In het jaar 2022 zijn er acht feiten onder deze grond geregistreerd, waarvan zes feiten betrekking hadden op één zaak met vijf verdachten. De cijfers laten geen duidelijke trend zien over de afgelopen jaren; in 2020 waren er zes geregistreerde codis-feiten en in 2021 waren dat er 14.

Op basis van deze cijfers over het aantal *feiten*, kunnen we niet opmaken hoeveel discriminatie-*incidenten* er zijn in een jaar. Een incident kan namelijk bestaan uit meerdere feiten. Elk strafbaar feit kan op zijn beurt betrekking hebben op verschillende discriminatiegronden.

De casus uitbreiding LECD

In 2019 is het LECD uitgebreid met 2,5 fte. Dit besluit is in het actieplan opgenomen (actie 36). Het is niet zo dat deze uitbreiding volledig, of voor een specifiek vastgesteld deel is, of kan worden toegewezen aan lhbti-gerelateerde discriminatiezaken of -doelstellingen. Medewerkers van het LECD werken allen in de breedte aan het tegengaan van discriminatie, hierbinnen is geen onderverdeling gemaakt langs bijvoorbeeld de grond van discriminatie. Hierdoor is het, aldus het LECD, niet mogelijk om concreet (in cijfers) aan te geven wat de opbrengsten van deze uitbreiding zijn voor het tegengaan van geweld en discriminatie van lhbti-personen. Desalniettemin geeft het LECD aan dat er met de uitbreiding een aantal belangrijke, generieke verbeteringen is gerealiseerd. Uiteraard is deze groep, als onderdeel van het geheel van personen die met discriminatie te maken krijgen, gebaat bij de toegenomen inzet van het LECD.

Een tweede reden waardoor het lastig is om concreet aan te geven wat er door het LECD met meer fte gedaan kan worden, is dat het werk dat het LECD heeft aan een zaak heel erg verschilt, waardoor er bij het noemen van aantallen op jaarbasis altijd naar de context gekeken moet worden. Een voorbeeld: wanneer een zaak meerdere verdachten en/of meerdere feiten kent, kan dit al voor een groot verschil in cijfers zorgen ten opzichte van het vorige jaar. Bijvoorbeeld wanneer er tijdens een voetbalwedstrijd een spreekkoor klinkt van meerdere supporters die beledigende uitingen doen over een bepaalde groep in de samenleving (als genoemd in artikel 137c Sr); als al deze verdachten een strafbeschikking krijgen, dan verhoogt dit de cijfers aanzienlijk. Vergelijk dit met een zaak waarin het OM onderzoek deed naar de behandeling van lhbti-leerlingen op de reformatorische Gomarus scholengemeenschap, naar aanleiding van berichten dat leerlingen met homoseksuele gevoelens door het schoolbestuur gedwongen werden om voor hun geaardheid uit te

komen richting hun ouders.[160] Een juridisch ingewikkelde zaak die veel tijd en expertise vergt en waar het LECD uitvoerig in heeft geadviseerd, die (maar) één verdachte kent in de registraties.[161] Het LECD gaf aan dat het in deze zaak, die ook 'normstellend' is, heeft kunnen adviseren tot vervolging omdat het aantal fte dit momenteel toelaat. Dit voorbeeld toont ook aan hoe zeer een advies van het LECD aan de parketten kan verschillen; een meer unieke zaak als laatstgenoemde, vergt een andere inspanning als eenvoudigere zaken en zaken waarover jurisprudentie bestaat.

Opbrengsten van de uitbreiding

De uitbreiding van het LECD heeft een positieve invloed op alle discriminatiezaken die het OM aanpakt, dus ook op lhbti-gerelateerde zaken, aldus het LECD. De opbrengsten van de uitbreiding die het LECD specifiek benoemt zijn de volgende.

Het LECD heeft betere informatiebronnen ontwikkeld. Zo is er een e-learning ontwikkeld voor alle portefeuillehouders en Officieren van Justitie in opleiding op de parketten. De e-learning is gericht op de juridische beoordeling van discriminatiezaken. Ook is een nieuw Handboek strafbare discriminatie uitgebracht (de voorlaatste dateerde van 2006), dat als handreiking gezien kan worden voor alle medewerkers van het OM die een discriminatiezaak behandelen. Ten slotte verstuurt het LECD periodiek een digitaal bulletin met nieuwe ontwikkelingen aan alle discriminatie-officieren, -secretarissen en -adviseurs. Portefeuillehouders beschikken hiermee over goede, actuele informatie om op terug te vallen bij het beoordelen van zaken, waaronder ook lhbtiq+ zaken.

Om meer aandacht te vragen voor de wijze waarop online discriminatie kan worden aangepakt heeft LECD daarnaast een cursusdag georganiseerd voor Meld Online Discriminatie (MOD, voorheen Mind Meldpunt internet discriminatie MiND). Een dergelijke actie is mogelijk door de uitbreiding van het LECD, en draagt bij aan kennisdeling aan externe partners.

Ook het herzien van de Aanwijzing Discriminatie[162] door het LECD (actie 30 in dit actieplan), is een van de gevolgen van de uitbreiding, hoewel in het gesprek is aangegeven dat hieraan al werd gewerkt. De uitbreiding heeft dergelijke taken wel kunnen bespoedigen. Deze herziening bestaat met name uit de toevoeging voor de omgang met discriminatie op sociale media voor de politie. In de handreiking staat duidelijk welke concrete gegevens de politie moet vastleggen bij een uiting van discriminatie op internet of sociale media. Door deze Aanwijzing kan een juridisch zorgvuldig onderbouwde zaak worden voorbereid door de politie, op basis waarvan het OM kan overgaan tot vervolging. De Aanwijzing geldt voor alle vormen van discriminatie, niet specifiek voor lhbti-personen. Het OM draagt de politie op onder meer het volgende vast te leggen: de accountnaam waar de uiting mee is geplaatst, de openbaarheid van de uiting, de periode waarin de uiting online heeft gestaan, de plaatsingsdatum van de uiting, de datum waarop de uiting is vastgelegd ten behoeve van het proces-verbaal, en de samenhang en context van de

[160] NRC, 26 maart 2021, *School duwt kinderen ongevraagd uit de kast*; Rijnmond, 17 sept 2021, *Discriminatie lhbti-leerlingen op Gomarus in Gorkum: onderwijsinspectie doet aangifte van strafbaar feit.*
[161] Deze zaak is uiteindelijk geseponeerd omdat de scholengemeenschap inmiddels het beleid al had aangepast.
[162] Openbaar Ministerie, Aanwijzing discriminatie (2018A009). Zie: link

uiting. De snelheid waarmee internet en sociale media veranderen vraagt om het zo snel mogelijk vastleggen van deze informatie, of reeds bij een aangifte bij te voegen, wil een strafrechtelijk traject een kans maken.

Naast dat het LECD inhoudelijk meer doorwrochte adviezen kan geven door de uitbreiding, is het nu ook mogelijk om de portefeuillehouders op de parketten sneller te bedienen. Snelheid is een belangrijke factor om kwaliteit mee te bereiken, aldus het LECD. Veel zaken zijn gebaat bij een kortere doorlooptijd.

Ook heeft het LECD meer tijd kunnen besteden aan activiteiten gericht op het tegengaan van discriminatie, die niet direct tot de kerntaak (het beoordelen van strafzaken) van het LECD behoren. Zo sluit het LECD aan bij de werkgroep die is opgezet door de gemeente Amsterdam om lhbti-discriminatie binnen de gemeente Amsterdam tegen te gaan. Amsterdam werkt actief aan de (sociale) veiligheid van lhbti-inwoners.[163] Amsterdam heeft een projectbureau aangesteld om hiervoor een plan op te stellen waarin alle stadsdelen betrokken zijn. Door de uitbreiding kan een ervaren beleidsmedewerker van het LECD bij de overleggen plaatsnemen die hierover gevoerd worden. De toegevoegde waarde hiervan is dat direct kan worden ingegaan op de mogelijkheden en beperkingen van het strafrecht, inzake lhbti-discriminatie. Vaak is dit een kwestie van het temperen van de verwachtingen van het strafrecht, maar uiteraard wordt ook naar de mogelijkheden gekeken. Vóór de uitbreiding zou het LECD hiermee terughoudender zijn geweest, en zich houden bij de core business van het beoordelen van strafzaken (in Amsterdam), aldus de geïnterviewden.

Ten slotte geeft het LECD aan sinds de uitbreiding meer contact te onderhouden met de Nationale Politie, en met name met het ECAD-P (Expertisecentrum Aanpak Discriminatie binnen de politie). Dit centrum is sinds 2019 actief, en kan gezien worden als equivalent van het LECD, met andere woorden adviseur in, en aanjager van het correct opvolgen van discriminatiezaken voor de gehele politie. Vorig jaar zijn binnen het ECAD-P twee discriminatierechercheurs van start gegaan. Dit betreft een pilot die volgde uit de Motie Paternotte, waarin verzocht werd om de inzet van gespecialiseerde rechercheurs bij discriminatie (in de motie gaat het om een effectievere aanpak van antisemitisme).[164] Zij weten wat er speelt op discriminatiegebied en zijn de vraagbaak voor de politie in het hele land. Het LECD heeft hen begeleid en opgeleid in de juridische kant van discriminatieproblematiek, en fungeert als vraagbaak voor het ECAD-P op dit gebied.

Mogelijkheden en beperkingen van LECD

Afrondend plaatsen we enkele kanttekeningen bij het bereik dat het werk van het LECD heeft. Discriminatie heeft bij het OM altijd al prioriteit, ook al voor het actieplan. Het wordt ook in veel regionale veiligheidsplannen opgenomen, bijvoorbeeld in het driehoeksoverleg. Op grond van de politiewet moet er elke vier jaar een regionaal veiligheidsplan worden opgesteld. Maar, zo is in interviews aangegeven, in de uitvoering (het politieapparaat) moet het ook leven. Politieagenten op straat, aan de balie of bij het meldnummer 0900-8844, weten vaak niet dat discriminatie altijd met prioriteit opgepakt moet worden. Via Roze in Blauw komen nog steeds signalen binnen dat mensen worden weggestuurd als zij

[163] Gemeente Amsterdam (2023) Aanpak anti-lhbtiq+ geweld. Zie: link.
[164] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019-2020, Kamerstuk 35 164, nr.9. Juli 2020.

aangifte doen van discriminatie. Het werk van het LECD is afhankelijk van dit besef en de handelswijze binnen de politie. Wanneer vanuit de samenleving het geluid klinkt om discriminatie vaker (of strenger) te bestraffen, is het van belang te beseffen dat dit begint bij een correcte opvolging van een aangifte of melding. Het LECD heeft wel de indruk dat dit in de afgelopen tien jaar afneemt, dus dat deze zaken prioriteit hebben lijkt binnen de politieorganisatie bekend te raken. Wel kan binnen de politieorganisatie discussie ontstaan over de prioriteit die aan discriminatie gegeven wordt, gezien de beperkte capaciteit van het politieapparaat. Zo zijn er in 2023 zijn veel incidenten geweest rondom vernieling of diefstal van regenboogvlaggen. Vernieling van iemands eigendom is op zichzelf een vrij eenvoudige zaak (vernieling of diefstal) die normaal geen prioriteit zou krijgen (gezien de economische waarde van een vlag), ware het niet dat hier (mogelijk) een discriminatoir aspect speelt omdat het een regenboogvlag betreft. Daarom geeft het LECD hier prioriteit aan. Dit vraagt richting politie maar ook richting inwoners, om zorgvuldige uitleg van waarom we dit doen. Voor de politie, waar gezien de capaciteit altijd keuzes gemaakt moeten worden over waaraan opvolging wordt gegeven, is het wel eens ingewikkeld om hiervoor tijd te vragen en, bij wijze van spreken, een woninginbraak te moeten laten liggen.

Een ander voorbeeld hiervan is de roep vanuit de samenleving om het beëindigen van spreekkoren tijdens voetbalwedstrijden. Men kan weliswaar aangeven dat voetbalsupporters die spreekkoren uiten bestraft moeten worden, het begint bij de urgentie die de scheidsrechter ziet (voelt), om een wedstrijd te staken. De aanpak ligt binnen het domein van de thuisclubs. Strafrechtelijk is het heel ingewikkeld om de bewijslast vast te stellen (wie roept wat). Discriminatie kan ook via de voetbalcultuur en heersende normen worden aangepakt. Dan moeten clubs wel een duidelijke boodschap uitstralen, hier regels aan verbinden en deze naleven.

Tot slot zijn ook uitingen op internet en social media strafrechtelijk gezien een lastig probleem. Hier is verschillende keren aandacht voor gevraagd, bijvoorbeeld door de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme.[165] Belangrijk is om te realiseren dat het strafrecht de laatste stap in een aanpak is. Er wordt veel naar het strafrecht gekeken als er zich discriminatoire uitingen voordoen op sociale media, terwijl er nog weinig aangifte of melding wordt gedaan van deze uitingen. Ook hier geldt dat dit start bij het correct opnemen en opvolgen van een aangifte. Als een situatie dusdanig heftig is of langere tijd aanhoudt, dan kan het Meldpunt Online Discriminatie (MOD) contact leggen met het OM voor het doen van een melding/aangifte.

Resumé

Hoewel het merendeel van de verbeteringen die het LECD heeft kunnen doorvoeren als gevolg van de uitbreiding met 2,5 fte generiek zijn, zijn de lhbti-zaken hier ook bij gebaat. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de uitbreiding van het LECD een positieve invloed heeft gehad (en nog altijd heeft) op alle discriminatiezaken die het OM aanpakt, dus ook op lhbti-gerelateerde zaken.

[165] Ministerie BZK, NCDR (2023). Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2023, actiepunten 37-41.

De primaire functie van het LECD is het adviseren van de parketten in discriminatiezaken. Het LECD vormt hiermee een belangrijke schakel in de strafbaarstelling en vervolging van plegers van discriminatoire uitingen en handelingen. Gezien de vele adviezen die het LECD jaarlijks doet, lijkt hieraan bij de parketten behoefte. Ook de blijvend veranderende maatschappij, waarop het recht ook weer reageert (denk aan de komst van sociale media, maar ook veranderende vraag om rechtsbescherming door de emancipatie van groepen als intersekse personen), maakt dat het bestaan van een landelijk orgaan waar deze expertise aanwezig is en hierin blijvend geïnvesteerd kan worden, van groot belang is in het tegengaan van discriminatie. Door de adviezen van de afzonderlijke parketten te bundelen op een plaats, ontstaat meerwaarde. De instelling van een Nationaal Coördinator Discriminatie en Racisme kunnen we zien als een teken dat discriminatie een groot maatschappelijk probleem is, dat aandacht behoeft.

Naast deze primaire functie is een aantal taken genoemd die het LECD vervult, waaronder informatieverstrekking aan OM, politie, ADV's en overheden en het uitbrengen van jaarrapportages. Hiermee vervult het LECD ook een belangrijke taak in het agenderen en blijvend aandacht vragen voor het tegengaan van discriminatie. Ook voor deze taken kunnen we concluderen dat de bescherming van lhbti-personen in Nederland hierbij gebaat is, en dat hiermee aan de doelstelling van het actieplan wordt voldaan. Specifiek voor de gemeente Amsterdam geldt dat het LECD partner is in het ontwikkelen van een anti-discriminatie aanpak binnen deze gemeente. Ook dit is een invulling van de doelstelling van het actieplan, het vergroten van de veiligheid van lhbti. Wanneer een aanpak in Amsterdam goede resultaten behaalt kan deze worden overgenomen door andere gemeenten. Ook via die weg vervult het LECD een rol in het tegengaan van discriminatie en geweld van lhbti, en van alle personen die slachtoffer zijn van discriminatie in Nederland.

7. CONCLUSIES

Na enkele geruchtmakende geweldsincidenten tegen lhbti-personen is in 2018 door de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin werd gevraagd een actieplan op te stellen gericht op het tegengaan van geweld en discriminatie van lhbti-personen. Deze motie leidde tot het opstellen van het Actieplan Veiligheid Lhbti 2019-2022, waarin 38 acties zijn opgenomen (zie Bijlage I). Doel van het plan is het bevorderen van de veiligheid van lhbti-personen door de strafrechtelijke aanpak van discriminatie en commune delicten met een discriminatie-aspect, het vergroten van acceptatie van lhbti-personen, en het bijdragen aan bewustwording en voorlichting. In opdracht van het WODC heeft onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval dit actieplan geëvalueerd door middel van een plan- en procesevaluatie. Doel van deze evaluatie is inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de beleidslogica van het actieplan en het proces van totstandkoming, alsmede inzicht in de uitvoering en de voorlopige resultaten. De bevindingen van deze evaluatie dienen als input voor de verdere ontwikkeling van beleid voor het waarborgen van de (sociale) veiligheid van lhbti-personen in Nederland.

7.1 Totstandkoming van het actieplan

In de planevaluatie is nagegaan hoe het actieplan tot stand is gekomen, welke aannames aan het plan ten grondslag lagen en in hoeverre er in deze fase gebruik is gemaakt van ofwel inzichten uit wetenschappelijk of beleidsonderzoek, ofwel van kennis over effectieve bescherming van lhbti-personen die is opgedaan in de praktijk.

Draagvlak voor het actieplan

In hoofdstuk 4 zagen we dat de keuze om een actieplan op te stellen niet breed gedragen werd binnen met name het ministerie van JenV. Reden hiervoor is, in het kort, dat dit ministerie geen uitzonderingspositie wilde creëren voor een bepaalde (gediscrimineerde) doelgroep. Vanaf de start van het opstellen van het plan is duidelijk dat er geen budget vrijgemaakt zal worden. Dit maakt dat er weinig concrete en nieuwe acties ontwikkeld konden worden. Een andere factor waarmee de opstellers bij aanvang te maken hadden, is dat door de Tweede Kamer is opgemerkt dat het tegengaan van geweld en discriminatie niet bereikt kan worden door alleen justitiële maatregelen. Immers, als we geweld willen voorkomen dan moeten we voorkomen dat het geweld überhaupt plaatsvindt, en niet alleen bezien hoe achteraf daders bestraft kunnen worden. Bij het ministerie van JenV waren de opstellers van het actieplan van mening dat preventieve maatregelen daarom prominent in het plan zouden moeten worden opgenomen. Om dit vorm te geven is in een vroege fase samenwerking gezocht met het ministerie van OCW, dat uitvoering geeft aan dit preventiebeleid als onderdeel van het emancipatiebeleid.

Inventarisatie van bestaande acties

De opstellers zijn gaan werken binnen deze kaders, en hebben ervoor gekozen veel acties in het plan op te nemen die al in uitvoering waren. In veel gevallen betreffen dit acties die

uit het emancipatiebeleid van OCW voortkomen, maar ook lopende acties binnen politie en OM zijn in het actieplan opgenomen. Hiermee is een actieplan ontstaan dat vooral een inventarisatie bevat van wat al in uitvoering was. De redenering achter het opsommen van bestaande acties is dat hiermee – door ze op te nemen in een plan – nogmaals de urgentie zou worden benadrukt. De acties zouden door deze bundeling, en doordat er over de voortgang gerapporteerd moet worden aan de Tweede Kamer, meer momentum krijgen.

Een van de gevolgen van deze aanpak (inventarisatie van bestaande acties), is dat de hoofddoelstelling van het actieplan (bewust) breed geformuleerd is, zodat er een veelheid aan acties onder geschaard kon worden. De 38 acties die in het plan zijn opgenomen verschillen sterk in omvang, mate van concreetheid, niveau (landelijk, regionaal, lokaal), en staat van uitvoering (soms al jarenlang lopend, andere moeten nog worden opgestart). Het actieplan had aan kracht had kunnen winnen wanneer er, na het inventariseren van de bestaande acties, een selectie was gemaakt van veelbelovende of bewezen acties. Ook had kritischer geanalyseerd kunnen worden hoe de hoofddoelstelling uitgewerkt kon worden in subdoelstellingen, waarmee het concept (sociale) veiligheid een concretere uitwerking zou krijgen. Verder had vooraf geïnventariseerd kunnen worden op welke wijze de subgroepen binnen de aanduiding lhbti van elkaar verschillen, als het gaat om hun maatschappelijke positie, de mate waarin zij geaccepteerd zijn in de samenleving (l en h meer dan b, t en i), de (behoefte aan) rechtsbescherming en specifieke problematiek waardoor (sociale) onveiligheid ontstaat. Op basis van een dergelijke analyse hadden opstellers duidelijkere en meetbare doelstellingen kunnen formuleren.

Voor de acties die door de vier grootste gemeenten worden uitgevoerd, geldt dat deze in het actieplan zijn opgenomen als goede voorbeelden van wat er op lokaal niveau al gedaan wordt om de veiligheid van lhbti-personen te verbeteren. De opstellers wilden hiermee aantonen wat er al gedaan wordt in Nederland; dit is tevens een van de redenen dat gemeenten bij het plan betrokken zijn. De G4 hebben geen actieve rol gehad in het opstellen van het actieplan. Zij hebben enkele veelbelovende acties aangeleverd, maar ook acties die nog in ontwikkeling waren. In de procesevaluatie blijkt dat enkele hiervan niet tot uitvoering zijn gekomen, of dat de uitvoering vanwege een gebrek aan resultaten, voortgang of financiële middelen, voortijdig is gestaakt. Het actieplan blijkt aan kracht en urgentie te hebben ingeboet door zo'n relatief groot aantal acties op te nemen waarvan vooraf niet of nauwelijks onderzocht is welke effecten ervan verwacht mochten worden.

De veelheid aan acties en de (te) brede doelstelling maken het lastig een algehele conclusie te formuleren over de mate waarin beschikbare wetenschappelijke kennis is gebruikt in de opstelfase van het plan. De vele verschillende acties zijn gestoeld op verschillende aannames en ideeën over hoe een actie zou bijdragen aan het hoofddoel. Met name van de acties die weinig concreet geformuleerd zijn, is niet altijd duidelijk op welke wijze dit precies zou moeten bijdragen aan het hoofddoel. Deze actiepunten zouden nog uitgewerkt en concreet gemaakt moeten worden door uitvoerende partijen. Hierdoor is in de opstelfase niet duidelijk geweest in hoeverre er onderbouwing bestond voor de aannames. Dit is afhankelijk van de concretere uitwerking. Op voorhand was er dus geen inzicht in de mate waarin het (aannemelijk was dat) doel bereikt zou worden.

Onderbouwing voor het actieplan

Dit neemt niet weg dat er weldegelijk onderbouwing bestaat voor een deel van de acties die zijn opgenomen in het plan. De opstellers zijn er bij het inventariseren van de bestaande acties min of meer vanuit gegaan dat er voor deze acties onderbouwing bestaat, en voor een deel is dit ook zo. We hebben onderbouwing gevonden voor met name het gebruik van kennis uit de praktijk. Dat geldt vooral voor de bestaande acties die afkomstig zijn van het emancipatiebeleid van OCW. Deze zijn vaak gestoeld op jarenlange praktijkervaring bij zowel de beleidsmakers als de uitvoerende partijen.

Ook de acties die worden uitgevoerd door de vier grootste gemeenten getuigen van het benutten van kennis uit de praktijk. Vaak is door deze gemeenten zelf geïnventariseerd waar de doelgroep behoefte aan heeft, of waarmee zij te maken krijgen op het gebied van (on)veiligheid. Daarnaast betrekken zij belangenorganisaties bij het ontwikkelen van dit beleid, waar eveneens veel praktijkkennis aanwezig is. Movisie eveneens een waardevolle bron van informatie als het gaat om 'wat werkt' voor gemeenten; Movisie bundelt de maatregelen van alle regenbooggemeenten, deelt deze informatie en voorziet de gemeenten van advies. Verder publiceert Movisie inzichten in effectieve interventies tegen discriminatie die gebaseerd zijn op wetenschappelijk onderzoek. Indirect is dus weldegelijk onderbouwing te vinden voor veel acties in het plan.

Uit de interviews met de opstellers kwam naar voren dat vooraf acties wellicht meer afgebakend hadden moeten worden op werkzame interventies, dat er beter had kunnen worden geïnventariseerd wat er bekend is over de werkzaamheid van interventies, en dat naast praktijkkennis ook wetenschap betrokken had kunnen worden. Concluderend kunnen wij niet stellen dat er in de opstelfase gebruik is gemaakt van bewezen werkzame mechanismen, die zouden bijdragen aan het behalen van het doel van het plan. Dit wil niet zeggen dat er geen bewezen effectieve maatregelen in het plan zijn opgenomen, maar wel dat dit niet vooraf is onderzocht.

Onderverdeling in vier pijlers

Het Actieplan Veiligheid Lhbti is onderverdeeld in de volgende vier pijlers:

A. Pas een intersectionele benadering toe
B. Verlaag drempels voor doen van een melding of aangifte
C. Zorg voor lhbti-specifieke maatregelen voor veiligheid in de privé-omgeving en online
D. Zet de norm

Ook voor de vier pijlers geldt dat deze indeling gedurende het opstelproces is ontstaan. De pijlers volgen uit de inventarisatie van bestaande acties waarna de opstellers tot deze pragmatische indeling kwamen. De indeling is niet gebaseerd op een analyse aan welke subdoelstellingen gewerkt moet worden om het hoofddoel te behalen, bijvoorbeeld op basis van theoretische onderbouwing of praktijkkennis. De pijlers, ook 'maatschappelijke opgaven' genoemd in het actieplan, vormen wel een reflectie van de huidige ontwikkelingen op het gebied van de (on)veiligheid van lhbti-personen. Zo is er behoefte aan een intersectionele benadering in het tegengaan van discriminatie en geweld, omdat men in 2018 inzag dat er binnen de lhbti-populatie bepaalde kwetsbare groepen buiten beeld bleven. En de behoefte aan aandacht voor online veiligheid volgt op een toename

van met name transfobe uitingen op internet, die ten tijde van het opstellen van het actieplan werd waargenomen. De route naar deze pijlers is kortom 'andersom' verlopen, het totaal aan acties is geïnventariseerd, en vervolgens kwamen de opstellers tot deze pragmatische indeling.

Ten aanzien van het toepassen van een intersectionele benadering merken we op dat bij veel van de acties die onder deze pijler vallen, geen sprake is van een daadwerkelijk intersectionele benadering. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Alliantie Gelijkspelen 4.0 (actie 4), over acceptatie van seksuele en gender minderheden in de sport. De acties van de politie onder deze pijler zijn de bondgenotenaanpak, Divers Vakmanschap, en de werkwijze 'Individuele beoordeling van de kwetsbaarheid van slachtoffers'. Ook hier zien we dat deze weliswaar gaan over het herkennen van, of correct doorvragen naar de (mogelijke) kwetsbaarheid van lhbti-personen (naast andere mensen die zich in een kwetsbare positie in de maatschappij bevinden), maar geen specifieke aandacht voor het bestaan van meerdere kwetsbaarheden bij een persoon.

7.2 Uitvoering, ervaringen en opbrengsten

In de procesevaluatie is nagegaan of – en zo ja, hoe – de 38 acties zijn vertaald naar concrete activiteiten en in hoeverre deze activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Daarbij is gekeken hoe het uitvoeringsproces door verschillende betrokken organisaties is gewaardeerd, welke resultaten men ziet, en waar men in de praktijk tegenaan liep.

We bespreken in deze paragraaf eerst enkele overkoepelende conclusies over de uitvoering, en gaan vervolgens in op de uitvoering per pijler. Ook gaan we in op de ervaringen van de betrokken partijen, en ten slotte op de neveneffecten.

Uitvoering van het actieplan

Voor vrijwel alle 38 acties geldt dat deze zijn uitgewerkt in een concretere activiteit en dat hieraan geheel of gedeeltelijk uitvoering is gegeven. Zoals gezegd bevat het plan ook een aantal activiteiten die al liepen, en die ook na het plan voortgezet zijn. Dit betreft de acties die onder een vorm van financiering van het ministerie van OCW vallen (onder meer de allianties en de regenbooggemeenten), maar ook een aantal acties van politie en OM (Divers Vakmanschap, het uitbrengen van de discriminatiemonitor).

Van een aantal acties is de uitvoering vroegtijdig stopgezet. Redenen hiervoor zijn onder meer de uitbraak van het covid-19 virus, gebrek aan financiering, of de constatering dat de actie nog niet concreter gemaakt kan worden. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor het opstellen van werkdefinities van hate crime en hate speech (actie 34) dit is een nog lopend proces, dat nog niet in concrete doelen is vertaald.

Enkele acties zijn al in het actieplan concreet geformuleerd. Zo publiceert het LECD jaarlijks een rapport met alle discriminatiecijfers (actie 29), heeft het OM met partners een bijeenkomst georganiseerd (actie 31) en zijn twee onderzoeken afgerond naar strafverzwaring (actie 33). De bijeenkomst van het OM (actie 29) ging voornamelijk over de vraag wanneer discriminatie strafbaar is wat voor bewijs er nodig is om dat juridisch

aan te tonen. De eenmalige bijeenkomst werd door zowel het OM als de ketenpartners als prettig en nuttig ervaren. Periodieke herhaling lijkt zinvol. De twee onderzoeken naar strafverzwaring (actie 33) hebben uiteindelijk geleid tot een wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van het discriminatoir oogmerk als strafverzwaringsgrond dat op 13 maart 2024 in de Kamer zal worden behandeld.[166]

Uit interviews met de uitvoerende partijen, zoals gemeenten, belangenorganisaties en politie, blijkt dat een groot deel van de respondenten niet op de hoogte was van het bestaan van het actieplan. Ook wisten zij niet dat de activiteiten die zij (lieten) uitvoeren in het actieplan waren opgenomen. Dat wil echter niet zeggen dat die acties niet zijn uitgevoerd. Vaak was men lokaal goed op de hoogte van de uitvoering van de actie. Dit gold bijvoorbeeld voor beleidsmedewerkers van de G4; zij waren niet bekend met het actieplan maar geven wel uitvoering aan het lokale regenboogbeleid en toonden betrokkenheid bij het werken aan het bevorderen van de veiligheid van lhbti-personen. De urgentie van het tegengaan van geweld en discriminatie, in algemene zin en jegens lhbti-personen wordt breed gedragen. Dit maakt wel dat er onder dergelijke partijen geen onderbouwing is voor het idee van de opstellers, dat het actieplan een aanvullende urgentie zou geven aan het werken aan deze acties.

Uitvoeringsproces per pijler

We bespreken hier de uitvoering van, en ervaringen met de uitvoering van de 38 acties, per pijler.

Pijler A. Onder pijler A 'Pas een intersectionele benadering toe' staan elf acties genoemd in het actieplan. Actie 1 valt onder de subsidiestructuur van het ministerie van OCW, die wordt toegekend aan allianties. Deze actie betreft het houden van bijeenkomsten gericht op emancipatie en acceptatie (van vrouwen en lhbti-personen onder migrantengroepen. Deze actie is uitgevoerd door de alliantie 'Verandering van binnenuit' en geëvalueerd door Movisie. Zij geven aan dat de aanpak positieve resultaten boekt. Wel is het onderwerp seksuele diversiteit een lastiger gespreksonderwerp dan bijvoorbeeld gelijke rechten voor vrouwen. Vijf acties vallen onder de politie en het OM. Deze acties verschillen qua concreetheid. Zo is actie 3 concreet geformuleerd; onderzocht diende te worden of het handelingskader voor mannenontmoetingsplaatsen voldoende bekend is binnen de politieorganisatie. In het voortgangsbericht dat aan de Kamer is gestuurd, is aangegeven dat deze actie afgerond is.[167] Uit interviews blijkt echter dat er door de politie regelmatig niet correct gehandeld wordt, wat de vraag oproept of het handelingskader inderdaad (nog steeds) voldoende bekend is. Andere acties in deze pijler met betrekking tot politie en OM zijn minder concreet. In actie 8 wordt genoemd dat 'politiemedewerkers worden getraind op Divers Vakmanschap'. Hoewel in principe aan deze actie is voldaan, zijn de omvang en het bereik van deze actie moeilijk vast te stellen. Daarbij komt nog, dat niet bekend is wat een dergelijke training oplevert: passen medewerkers de in de training opgedane kennis daadwerkelijk in de praktijk toe? Ten aanzien van actie 5, het invoeren van de werkwijze 'Individuele beoordeling van de kwetsbaarheid van slachtoffers' bij de politie, is eveneens

[166] TK 35707 nr. 2.
[167] Kamerbrief Kabinetsaanpak van discriminatie, 2020-362426, Bijlage 3.

in het voortgangsbericht gemeld dat er zo'n 19.000 medewerkers getraind zijn. In de praktijk blijkt de aangeleerde werkwijze echter niet of nauwelijks toegepast te worden.

Wat betreft de acties die door gemeenten uitgevoerd zouden worden, blijkt dat er twee – de inzet van de netwerker in Den Haag (actie 2) en de weerbaarheidstrainingen in Amsterdam (actie 7) - voortijdig gestaakt zijn. Dit kwam door de coronapandemie, onenigheid tussen organisaties en bedenkingen bij de uitvoerders over de effectiviteit van de ingezette werkwijze.

Pijler B. In pijler B 'Verlaag drempels voor het doen van een melding of aangifte' geldt dat in de gemeente Amsterdam een campagne is opgezet (de campagne 'Kom op, Amsterdam; actie 12) waarvan inmiddels meerdere rondes zijn uitgevoerd. Verder wordt geprobeerd de doelgroep te bereiken om aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor het doen van een melding of aangifte en om drempels hiertoe te verlagen. Zo is Roze in Blauw aanwezig op evenementen die door leden van de doelgroep bezocht worden. Daarnaast wordt door verschillende (combinaties van) organisaties gezocht naar (de beste) manieren om meldings- en aangiftebereidheid te vergroten (acties 18 en 20). Over het algemeen geldt dat partijen hier nog zoekende zijn naar aansprekende en werkzame methoden. De concrete acties die hierop zijn ingezet zijn dan ook nog beperkt. Ook worden (online) platforms of tools ontwikkeld, zoals het (actieve) platform #weblijvenonszelf (actie 15), de (niet langer actieve) roze sociale kaart in Rotterdam (actie 14) en een film over de bejegening van transgender personen (actie 16). De film is geen onderdeel geworden van de opleiding van (nieuwe) medewerkers van de politieacademie. Uit de interviews met betrokkenen blijkt echter dat het bereik en de impact van deze acties (zeer) beperkt is.

Pijler C is gericht op 'veiligheid in privé-omgeving en online'. Hierin zijn onder meer de regenboogsteden (actie 26) en de regenboogprovincies (actie 28) opgenomen. Zowel de steden als de provincies organiseren verschillende activiteiten om de (sociale) veiligheid en acceptatie van lhbti-personen te vergroten. Een belangrijk verschil is dat regenboogsteden hiervoor van de rijksoverheid jaarlijks een bedrag van € 20.000 (€ 50.000 voor Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) ontvangen, regenboogprovincies niet. Zowel in Rotterdam (acties 21 en 24) als in Den Haag (actie 21) is geprobeerd ondersteunende netwerken te faciliteren. Het maatjesproject in beide gemeenten is om verschillende redenen niet van de grond gekomen. In Rotterdam worden wel ontmoetingsplaatsen en trainingen voor kwetsbare Rotterdammers – waaronder de lhbti-gemeenschap - gefaciliteerd. Verder organiseren gemeenten in samenwerking met de John Blankenstein Foundation (JBF) sportactiviteiten om de sociale acceptatie van lhbti-personen in de sportwereld te vergroten. In deze pijler wordt hierbij specifiek de gemeente Den Haag (actie 22) genoemd, hoewel de JBF dergelijke activiteiten in meerdere gemeenten organiseert. Beide acties die betrekking hebben op het maken van overzichten over discriminatie incidenten (tweewekelijks per politie-eenheid (actie 27) of jaarlijks in een rapport van het LECD (actie 29)) zijn concreet geformuleerd en zijn uitgevoerd en lopen momenteel nog. Acties 25 en 30 hebben betrekking op de politie. Zo zouden organisaties als Roze in Blauw hun collega's van advies en ondersteuning voorzien, en zou het OM de politie opdragen een aantal aspecten vast te leggen met betrekking tot discriminatie op internet en sociale media. Beide acties zijn uitgevoerd; er ligt een herziene Aanwijzing discriminatie, waarin is vastgelegd welke kenmerken de politie moet vastleggen

bij een aangifte van discriminatie op internet en sociale media. Het is moeilijk na te gaan of de Aanwijzing in de hele politieorganisatie bekend is. Het aantal aangiften op dit terrein blijft vooralsnog laag. De mate waarin Roze in Blauw een actief netwerk vormt – zowel voor interne raadgeving als naar de burger – verschilt sterk tussen de tien politie-eenheden in Nederland.

Onder pijler D, 'Zet de norm', staat een aantal concrete acties die inmiddels zijn uitgevoerd. Het betreft de uitbreiding van het LECD (actie 36), de bijeenkomst van het OM en partners (actie 31) en de onderzoeken naar strafverzwaring (actie 33). Voor actie 34, het formuleren van werkdefinities voor 'hate crime' en 'hate speech' geldt dat dit tijdens de looptijd van het actieplan niet is afgerond. Overleg hierover heeft plaatsgevonden, maar het bleek lastig hier een goede, Nederlandstalige definitie voor te formuleren. Voor de overige acties geldt dat hierop inzet is gepleegd en dat er nog steeds aandacht voor lijkt te zijn. Dit betreft onder meer het versterken van het vertrouwen in de overheid en overheidsinstanties in Rotterdam, waarvoor een campagne is opgezet en gesprekken zijn gevoerd met (belangen)organisaties (actie 32), het verstevigen van het juridisch stelsel van anti-discriminatie met wetsvoorstellen (verhoging strafmaximum haatzaaien) en de doorontwikkeling en verbinding van de initiatieven tegen ongewenst en grensoverschrijdend gedrag op straat in Rotterdam (actie 35). Ten aanzien van actie 38 geldt dat de Algemene Wet Gelijke Behandeling nog niet is aangepast. In deze wet wordt nog gesproken van 'hetero- of homoseksuele gerichtheid', waardoor er voor bi+ en aseksuele mensen nog geen wettelijke bescherming geldt op grond van deze wet.

Ervaringen met het actieplan

Over het algemeen kunnen we concluderen dat veel van de acties in het actieplan in uitvoering genomen zijn, of dit al waren bij het opstellen van het plan. Dit blijkt in veel gevallen echter niet te gebeuren 'vanuit' het actieplan; veel betrokkenen zijn niet op de hoogte van het actieplan, noch van het feit dat de acties waaraan zij uitvoering geven in het plan zijn opgenomen. Dit neemt niet weg dat uitvoerende partijen achter de acties staan. Mede doordat er geen financiering aan het plan is verbonden is de slagkracht van het actieplan beperkt gebleven. Dat veel betrokkenen aangeven het plan niet te kennen is hierdoor te verklaren; 'men doet wat hij deed', vanuit de programma's die al liepen.

Met name vanuit de allianties – gesubsidieerd vanuit het ministerie van OCW - worden op grote schaal activiteiten uitgevoerd. De allianties zijn samenwerkingsverbanden van verschillende organisaties, waar doorgaans veel expertise en ervaring aanwezig is. Ook hebben deze organisaties, vaak belangenorganisaties als COC en TNN, een nauwe band met de doelgroep waardoor zij weten wat er speelt. Lhbti-personen wenden zich bovendien ook tot deze organisaties met hulpvragen, problemen, of vanwege ervaringen met een onjuiste bejegening door instituties als zorg, onderwijs en politie. Hierdoor is bij hen bekend waar zich in de contacten tussen lhbti-personen en instituties knelpunten voordoen.

Bij de acties die de politie uitvoert ontbreekt het soms aan een concrete invulling. Enkele activiteiten van de politie zijn (juist) zeer concreet gemaakt, bijvoorbeeld een x aantal medewerkers dat een training heeft gevolgd (actie 5), maar blijft het (ook binnen de organisatie zelf) onduidelijk wat hiervan de opbrengsten zijn. Dat geldt ook voor acties 10

en 13, die overigens voor een belangrijk deel overlappen met actie 5. Het basisidee van de drie acties is dat er door politiemedewerkers correct en sensitief gehandeld wordt. Respondenten binnen de politie geven aan dat het volgen van een training van een dagdeel niet maakt dat een bepaalde sensitiviteit of werkwijze (zoals het correct uitvragen van discriminatie) tot het dagelijks werk gaat behoren. Door medewerkers slechts een dagdeel te trainen lijkt een werkwijze meer uitzondering dan regel, zo is hierover opgemerkt. Ook de hoge werkdruk, het personeelstekort en de ingekorte politieopleiding lijken hierbij een rol te spelen. Bovendien zijn er verschillen tussen politie-eenheden in de mate van aandacht voor discriminatie van lhbti-personen en acties die hierop worden ingezet. Zo verschilt de mate waarin Roze in Blauw actief is sterk tussen de eenheden.

Bij verschillende organisaties of acties zien we regelmatig dat één of enkele actieve medewerkers of vrijwilligers zich er intensief voor inzetten omdat zij dit zelf belangrijk vinden. Dit zien we bijvoorbeeld bij een actieve beleidsmedewerker van een gemeente die zich inzet voor acceptatie van lhbti-mensen binnen sportorganisaties in de gemeente (casestudy C). Een ander voorbeeld is een politieagent die 0,5 fte heeft voor haar werk bij Roze in Blauw, maar ziet dat hier zo veel te doen is dat zij in haar vrije tijd ook activiteiten voor Roze in Blauw onderneemt. Enerzijds is het positief te zien dat mensen zich actief inzetten voor het bevorderen van de (sociale) veiligheid van lhbti-personen, anderzijds zien we dat deze constructie de uitvoering van acties kwetsbaar maakt. Als deze personen wegvallen of de activiteiten niet meer uitvoeren, wordt dit niet altijd door anderen opgepakt.

Het actieplan als middel

Voorgaande roept de vraag op of een actieplan de juiste vorm is om een impuls te geven aan het bevorderen van de (sociale) veiligheid van lhbti-personen. Een actieplan als middel suggereert dat de problematiek waarvoor het plan wordt ingezet met een stevige impuls van zo'n twee á drie jaar opgelost of sterk verbeterd kan worden. In deze evaluatie vinden we echter meer onderbouwing voor langdurige inzet op preventieve maatregelen om het doel – veiligheid van lhbti-personen – te bereiken. Ook het bereiken van structurele aandacht voor discriminatie binnen het gehele politieapparaat vraagt om langdurige inzet van maatregelen. Ten slotte vergt een veranderende samenleving om het continue herijken van bestaande wetgeving.

Waardering uitvoeringsproces

Over het algemeen vinden de respondenten die in dit onderzoek zijn gesproken het belangrijk dat er aandacht is voor de veiligheid van lhbti-personen en dat hierop acties worden ontwikkeld. Zij staan dan ook positief tegenover de doelen van het actieplan. Een knelpunt dat wordt genoemd bij de uitvoering van de verschillende acties binnen het actieplan is het feit dat er geen budget of andere middelen beschikbaar zijn voor uitvoering van het actieplan. Acties die zijn opgenomen in het plan moeten gefinancierd worden door gemeenten, politie of belangenorganisaties zelf. Als er geen (of slechts tijdelijk) budget beschikbaar is voor de uitvoering van een activiteit, dan maakt dit de uitvoering kwetsbaar. Dit zien we bijvoorbeeld bij de casestudy op het sportpark. Zo lang dit ondersteund wordt door de landelijke Alliantie Gelijkspelen, vinden diverse activiteiten (gericht op acceptatie van lhbti-personen in de sport) plaats en staat het onderwerp op de agenda van zowel gemeente als sportverenigingen. Zodra deze landelijke ondersteuning wegvalt, zien we de

aandacht op lokaal niveau afnemen. Ook belangenorganisaties geven aan dat de onzekerheid over (het voortzetten van) financiering een knelpunt is voor het uitvoeren van hun werkzaamheden.

Neveneffecten

Een mogelijk neveneffect, waarvan we in de vele gevoerde gesprekken signalen opvingen, is dat acties waardoor lhbti-personen meer zichtbaar worden, of zichtbaar gesteund worden door bijvoorbeeld gemeenten of sportverenigingen, naast begrip en positieve reacties ook negatieve reacties oproepen. Het vernielen of in brand steken van de regenboogvlag of regenboogbankjes, negatieve reacties op sociale media die volgen op een campagne gericht op inclusiviteit en onder een interview met een sporter waarin seksuele diversiteit aan bod komt, zijn voorbeelden van reacties die direct lijken te volgen op een uitgevoerde actie. Mogelijk zouden dergelijke uitingen niet gedaan zijn als de actie niet had plaatsgevonden. In het geval van de reacties volgend op een campagne, is door uitvoerende partijen al aangegeven dat in het vervolg de reacties nauwgezet gemonitord zouden moeten worden, en bij voorkeur onmogelijk gemaakt. Dergelijke tegengeluiden lijken te worden geuit door een groep die relatief beperkt van omvang is (naar inschatting van betrokkenen), maar wel luid klinkt en soms vergaande gevolgen heeft. Zo waren de negatieve reacties van één ouder, op een uitnodiging voor een bijeenkomst over lhbti-acceptatie in de sport in de appgroep van een sportvereniging, er aanleiding voor dat de sportvereniging aangaf in het vervolg niet op deze wijze leden te zullen uitnodigen. Zij redeneerden dat de (ervaren) sociale veiligheid van de jonge sporters die ook in deze team-appgroep zitten mogelijk juist is afgenomen door dit felle tegengeluid. De vereniging had hierop nog geen passend ‘antwoord’. We zien in de geschiedenis dat vrijwel elke emancipatoire beweging weerstand oproept bij een deel van de samenleving. Dit is een factor om rekening mee te houden bij het ontwikkelen en uitvoeren van acties. Enkele acties, zoals de casestudy van interactief toneel op scholen (actie 11), en de bijeenkomsten met migrantengroepen (actie 1), lijken door hun aanpak gericht op respectievelijk dialoog en de inzet van rolmodellen, hieraan invulling te geven.

7.3 Best practices

Op basis van deze evaluatie kunnen een aantal best practices en werkzame elementen van interventies aangewezen worden. Omdat er weinig tot geen 'bewezen’ resultaten bekend zijn van de uitgevoerde acties gaat het bij deze best practices vaak niet om ‘bewezen’ effectieve maatregelen maar om acties die veelbelovend lijken op basis van de inschatting van betrokkenen. Waar mogelijk vullen we dit aan met onderbouwing uit wetenschappelijke literatuur.

Veelbelovende interventies

Allianties

De werkwijze van subsidiëring van allianties, zoals deze door het ministerie van OCW is ingesteld, lijkt een veelbelovende werkwijze te zijn. Doordat meerdere organisaties samenwerken en op een bepaald inhoudelijk thema een subsidieaanvraag indienen, worden expertise en ervaring gebundeld en uitgewisseld. Ook kan een meer ervaren

organisatie een voortrekkersrol vervullen en de kleinere belangenorganisaties adviseren. Door de samenwerking met een kennisinstituut (Movisie) wordt in de uitvoering gebruik gemaakt van wetenschappelijke inzichten, zoals bij de bijeenkomsten met migrantengroepen (actie 1).

GSA's

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een GSA (een samenwerking tussen lhbti- en niet-lhbti-leerlingen gericht op het zichtbaar en bespreekbaar maken van seksuele oriëntatie en genderdiversiteit) op scholen positief kan bijdragen aan de sociale veiligheid die leerlingen op school ervaren. De school dient hierbij faciliterend en stimulerend te zijn, terwijl het initiatief tot het opzetten van een GSA vanuit de leerlingen komt. GSA's zijn succesvol onder voorwaarden. Zo is het belangrijk binnen de werkwijze van GSA's dat lhbti-leerlingen en hetero, cisgender leerlingen én docenten onderdeel uitmaken van de GSA. Wanneer discriminatie als een gemeenschappelijk probleem wordt aangemerkt, en het werken aan de sociale veiligheid op school een doel is waaraan iedereen kan meewerken, ontstaat een breed gedragen aanpak waar veel leerlingen zich achter scharen. Alleen al het hebben van een GSA op school, zou een positief effect hebben.[168] En ook al participeren lhbti-leerlingen niet in een GSA, zij kunnen wel zien dat een veiliger schoolklimaat voor hen op de agenda staat. Risico's zijn er ook: een GSA kan weerstand oproepen en leiden tot het pesten van leerlingen die er onderdeel van uitmaken. Dit vraagt om een ondersteunende rol vanuit de schoolleiding.

Politie

Door de politie zijn vele acties ingezet die zouden moeten leiden tot het tegengaan van discriminatie en geweld tegen lhbti-personen. We gaven al aan dat het effect hiervan lastig aan te tonen is, door de grote omvang van het politieapparaat en de verschillen tussen eenheden, maar ook doordat acties vaak van tijdelijke aard zijn geweest (zoals trainingen die een jaar aangeboden worden). Ook veranderen programma's regelmatig, zoals de Kracht van het Verschil, Politie voor Iedereen en Divers Vakmanschap. Dit weerspiegelt de continu veranderende samenleving waarin de politie zich bevindt. Ondanks dat resultaten moeilijk aan te tonen zijn, zijn er signalen dat de aanpak 'Divers Vakmanschap' een positieve ontwikkeling binnen de politie is. Doordat politiemedewerkers vanuit hun verschillende achtergrond en expertise hun ervaring inbrengen kan in het politiewerk meer ruimte voor nuance ontstaan, en inleving in de problematiek van verschillende groepen in de samenleving. Doordat er meer oog is voor de diversiteit in de samenleving, voelen mensen die tot deze groepen behoren zich meer gehoord door de politie, en een positievere ervaring overhouden aan hun politiecontact. Daarnaast kunnen zaken door het benutten van de bestaande expertise binnen de politie beter opgevolgd worden. Deze factoren leiden op termijn mogelijk tot meer aangiftes en meldingen, doordat lhbti-personen zich gehoord voelen en doordat aangiftes vaker correct opgevolgd en afgehandeld worden. Ook kan er een preventieve werking vanuit gaan als er meer zaken opgevolgd worden, met name wanneer dit leidt tot strafvervolging voor de daders. Niet alleen omdat het een potentiële pleger mogelijk weerhoudt van discriminatie, maar ook omdat de norm dat discriminatie niet getolereerd wordt krachtiger klinkt, waardoor mensen die van deze norm afwijken eerder worden aangesproken op afwijkend gedrag.

[168] NJI (2020).

Ten tweede kan de werkwijze met de query's gezien worden als een veelbelovende werkwijze. De eenheden benoemen alle dat dit een positieve bijdrage levert aan het opvolgen van discriminatie gerelateerde zaken. Wel verschilt de uitvoering sterk tussen de eenheden. De tien eenheden in Nederland werken hierin zelfstandig, en geven hun eigen inrichting (in aantal fte) en prioriteit aan deze taak. Hierdoor is het mogelijk dat een vergelijkbaar incident in het ene deel van Nederland een andere opvolging en afdoening krijgt dan in het ander deel van Nederland.

Werkzame elementen

Hieronder scharen we zowel (a) elementen die voorwaardenscheppend zijn: wil een interventie succesvol zijn, dan zijn deze elementen van belang; als (b) elementen die om inhoudelijke redenen bijdragen aan het succes van de interventie.

Voorwaardenscheppend

- Continuïteit van een interventie. Voor een aantal acties geldt dat uitvoering wel gestart is, maar ook voortijdig gestaakt. Een van de voorwaarden voor het succesvol uitvoeren van interventies lijkt het waarborgen van continuïteit in de uitvoering. Zo zagen we bij de casestudy van de Alliantie Gelijkspelen, dat de aandacht op lokaal niveau snel wegebt als landelijke ondersteuning wegvalt. Ook bij de Roze sociale kaart ontbrak het aan langdurige inzet. Daarnaast horen we binnen politie en vrijwilligersorganisaties voorbeelden van mensen die zich vanuit persoonlijke betrokkenheid intensief inzetten voor het uitvoeren van een bepaalde maatregel, of optreden als aanjager van bijvoorbeeld Roze in Blauw. Dit kan een maatregel een stevige impuls geven, zoals bij het ontwikkelen van de voorlichtingsfilm over transgender personen voor de politie. Voor de voortzetting vormt dit echter ook een risico; wanneer deze persoon wegvalt wordt na enige tijd vaak geconstateerd dat er geen opvolging aan gegeven wordt en het onderwerp van de agenda verdwijnt (of, in het geval van de film, 'op de plank' blijft liggen). Bovendien kan de vraag gesteld worden of een maatschappelijk probleem als discriminatie afhankelijk zou moeten zijn van de welwillendheid van enkele betrokken personen in plaats van hier structureel tijd en aandacht voor in te richten in de verschillende instituties die op dit terrein een verschil kunnen maken.

- Financiering. Om continuïteit van een interventie te kunnen waarborgen, is het van belang dat uitvoerende partijen langere tijd verzekerd zijn van financiering. Op deze wijze kunnen kennis en ervaring worden opgedaan door uitvoerende organisaties en investeringen worden gedaan (onder meer in medewerkers en onderzoek). Zo heeft Transgender Netwerk Nederland (TNN) onderzoek uitgevoerd naar de veiligheid van transpersonen in Nederland, omdat zij ondervertegenwoordigd zijn in reguliere metingen zoals de veiligheidsmonitor. Om een aanpak te kunnen ontwikkelen is immers inzicht in de problematiek nodig. Bij de casus 'Roze sociale kaart' werd duidelijk hoe kwetsbaar een initiatief is dat voor korte tijd subsidie ontvangt. Deze kaart werd niet langer bijgewerkt door de organisatie die hier korte tijd financiering voor kreeg, en vrijwilligersorganisaties waren van mening dat het hun verantwoordelijkheid niet was, omdat er een partij was die ervoor betaald zou worden. Over het geheel genomen zien we dat bij de uitvoering op lokaal niveau vaak een beroep gedaan wordt op vrijwilligersorganisaties. Ook dit maakt een interventie kwetsbaar.

Werkzame elementen van interventies

- Rol van omstanders. Verschillende acties in het plan zijn gericht op het beïnvloeden en bieden van handelingsperspectief aan omstanders. Dit geldt bijvoorbeeld voor de campagnes in Amsterdam ('Kom op, Amsterdam') en Rotterdam ('Zie het, zeg het, meld het'). In de literatuurstudie vonden we onderbouwing voor de aanname dat het aanbieden van handelingsperspectief aan omstanders een positief effect kan hebben op het tegengaan van discriminatie; omstanders voelen zich meer gesterkt om te handelen wanneer zij discriminatie waarnemen, en slachtoffers van discriminatie voelen zich erkend en gesteund.[169] Een ander voorbeeld van een interventie die (ook) op omstanders gericht is, is de casestudy educatieve toneelvoorstellingen op scholen (dit valt onder de 'aanpak schadelijke traditionele praktijken' van de gemeente Rotterdam, actie 11), waarin ook de rol van omstanders (alle leerlingen in de klas) aan bod komt.

- Inzet van rolmodellen. Ook voor het werken met rolmodellen bestaat onderbouwing, zij het onder bepaalde voorwaarden. Zo is de basisschool-interventie 'Gelijk=gelijk?' door het NJi als effectief aangemerkt, vanwege de inzet van peer educators. Dit zijn jongeren die tot de doelgroep behoren, binnen deze interventie gaat het om een homoseksuele, islamitische en een joodse jongere die samen voor de klas staan. Ook de Alliantie Gelijkspelen, die zich inzet voor acceptatie van lhbti-personen in de sport, gaf aan goede resultaten te boeken wanneer zij in hun voorlichtingen en trainingen een bekende of minder bekende sporter betrekken die tot de lhbti-groep behoort.

Een kanttekening hierbij vinden we onder actie 1 van het actieplan. Het rolmodel moet namelijk niet te ver afstaan van de mensen die je wilt bereiken met de interventie, dit kan leiden tot het bevestigd zien van stereotypen en daarmee een averechts effect hebben.[170] Deze actie bestond uit het organiseren van bijeenkomsten voor migrantengroepen, gericht op verdere sociale acceptatie en gender- en lhbti-gelijkheid onder deze groepen. In de opzet van deze interventie is gekozen voor het inzetten van een 'insider', iemand met enig aanzien binnen de gemeenschap, en niet voor iemand uit de lhbti-groep. Hier werd geredeneerd dat de deelnemers eerder geneigd zijn hiervoor open te staan als de boodschap gebracht wordt door iemand die dicht(er) bij hen staat. Het gaat voor de migrantengroepen om een onderwerp dat ver van hen afstaat en waarover veel onwetendheid bestaat. Het lijkt van belang dat de persoon die de boodschap van acceptatie en inclusie wil overbrengen, een verbindende rol moet kunnen vervullen tussen beide groepen. Dit sluit aan bij elementen van de contacttheorie ('intergroup contact theory'), die uit de literatuurstudie naar voren kwamen (besproken in paragraaf 3.4). In de contacttheorie wordt het belang van positieve, persoonlijke interactie tussen verschillende groepen als werkzaam element genoemd, waaraan nog wordt toegevoegd dat deze interacties gelijkwaardig moeten zijn en informeel van aard.

[169] Rios-Gonzales et al., 2023.

[170] Felten, H. (2021). Het veranderen van sociale normen ten aanzien van gender, geweld en seksuele diversiteit. Evaluatie van 700 bijeenkomsten in de Alliantie Verandering van Binnenuit. Utrecht, Movisie.

7.4 Aanbevelingen

Voortzetting van beleid gericht op het tegengaan van geweld en discriminatie van lhbti-personen dient aan enkele voorwaarden te voldoen. Ten eerste dient het in samenspraak met de doelgroep, vertegenwoordigers van belangenorganisaties te worden opgesteld. Ten tweede dienen de doelen duidelijk en meetbaar te zijn en interventies moeten er logisch uit voortvloeien. Ten derde zal er een budget beschikbaar moeten worden gesteld en de continuïteit zal moeten zijn gewaarborgd. Het verbeteren van de veiligheid is een weg van de lange adem. De acceptatie van homoseksuele en lesbische mensen, waar al tientallen jaren wordt gewerkt, is hoger dan voor bi+, transgender, non-binaire en intersekse personen. Het zal nog een forse inspanning vergen om hun maatschappelijke positie structureel te verbeteren. In een plan moet er aandacht zijn voor alle afzonderlijke populaties, generalisaties naar de hele lhbti populatie dient daarin zoveel mogelijk te worden vermeden. Verder zal er aandacht moeten zijn voor de grote diversiteit binnen de brede noemer lhbti en voor de invloed van diepgewortelde maatschappelijke normen over seksualiteit en gender op de veiligheid van alle subgroepen binnen lhbti+.

Op basis van deze evaluatie komen wij tot de volgende aanbevelingen.

- Zorg voor inzicht in het welbevinden van de gehele doelgroep (met oog voor de diversiteit hierbinnen), en monitor zowel de prevalentie van geweld en discriminatie als de (ervaren) sociale veiligheid. We zien bijvoorbeeld dat lhbti-personen minder vaak deelnemen aan teamsporten; een dergelijk fenomeen is niet terug te zien in het aantal feitelijke discriminatie-incidenten maar is wel een signaal van een gebrek aan het achterblijven van lhbti-acceptatie;
- Benut bij het ontwikkelen van interventies de bestaande onderbouwing uit wetenschap en praktijk (meer);
- Het benutten van praktijkkennis kan worden bevorderd door meer kennis- en ervaringsuitwisseling tussen betrokken partijen. Deze mogelijkheid is gedurende het onderhavige actieplan onbenut gebleven;
- Bouw kennis op over ‘wat werkt’ - werkzame elementen van interventies – door evaluatie en monitoring;
- Verbeter vervolgens de effectiviteit van interventies door bijsturing;
- Betrek de doelgroepen bij het ontwikkelen van interventies en let hierbij op representatie van de verschillende subgroepen binnen de parapluterm ‘lhbti’; maar ook op intersectionaliteit;
- Zorg voor (langlopende) financiering om continuïteit van interventies te garanderen;
- Ga na wanneer de boodschap algemeen kan zijn, gericht op inclusie van iedereen en tegen discriminatie (het overtreden van artikel 1 van de grondwet). En wanneer specifieke aandacht voor lhbti-personen, of deelgroepen hierbinnen, benodigd is.
- In het actieplan is tot nog toe weinig aandacht besteed aan de specifieke situatie van transgender personen. Huidige ontwikkelingen die zich na het verschijnen van het actieplan hebben voorgedaan zijn zorgwekkend: er is sprake van toenemende transfobie en felle uitingen van discriminatie jegens transgender personen (met name

online).[171] Transgender personen moeten in toenemende mate hun bestaan verantwoorden. Dit vraagt om daadkracht in toekomstige maatregelen;

- Intersekse personen zijn nog niet vertegenwoordigd in het actieplan. Breng de prevalentie van discriminatie en geweld van deze groep in kaart, alsmede de (ervaren) sociale veiligheid. Inventariseer de specifieke wensen en behoeften van deze groep, onder meer in wetgeving en zorg;
- Besteed meer expliciete aandacht aan de positie van Bi+ personen. Wanneer gesproken wordt van het accepteren van andere dan heteroseksuele gerichtheid, blijkt het in de praktijk toch vaak te gaan om (alleen) homoseksuele en lesbische personen. In de Veiligheidsmonitor 2023 zien we dat de situatie van bi+ personen op veel vlakken verschilt;
- Houd er oog dat maatregelen daadwerkelijk leiden tot een toename van de veiligheid van l, h, b, t én i-personen. Wanneer de subgroepen steeds samengenomen worden onder de noemer lhbti, maar interventies (voornamelijk) gericht zijn op acceptatie van 'l en h' (of in de praktijk zo blijken uit te pakken), kan er een 'schijnveiligheid' voor de overige subgroepen ontstaan. Het beleid suggereert dan immers dat er veel gedaan wordt, ook voor 'b, t en i'.
- Reflecteer op het instrument 'actieplan' als middel om aan het doel 'tegengaan van discriminatie en geweld tegen lhbti-personen' te bereiken. Aangezien in de motie besloten lag dat er een actieplan moest komen (omdat dit de letterlijke tekst van de motie was), is dit de vorm geworden. Start met het inventariseren van de aard en omvang van het probleem, en inventariseer de mogelijke instrumenten;
- Kijk bij continuering van acties en maatregelen naar de vorm waarin dit zou moeten gebeuren. Er is voldoende aangetoond dat lhbti-personen in Nederland bescherming verdienen – net als andere gediscrimineerde groepen in de samenleving – de vraag is echter met welk middel hiervoor het meest geschikt is. De werkwijze van allianties van OCW lijkt een veelbelovende aanpak. Daarnaast is bescherming in wetgeving nog niet afgerond.

[171] Bevatte in 2020 op YouTube nog 10% van de reacties over dit onderwerp uitingen van intolerantie of haat, inmiddels is dat meer dan 30%. Op Telegram, Twitter en Instagram zien we een verdubbeling in het percentage sinds 2020. De woede richt zich vooral op trans personen, maar ook andere vormen van haat nemen toe. Het afgelopen jaar steeg over de gehele linie het anti-transgeluid met 67%. Groene Amsterdammer (6 september 2023). '*Tijd voor geweld tegen deze lui*'. Zie: link; link.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Criminaliteit en Veiligheid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2546640

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Bijlage 1

Datum 2 april 2019
Onderwerp Actieplan Veiligheid LHBTI

Naar aanleiding van de motie Sjoerdsma/Van den Hul van 19 april 2018 (Kamerstukken II, 30 420 nr. 273), doen wij u hierbij het Actieplan Veiligheid LHBTI 2019-2022 toekomen. In dit actieplan leest u, welke maatregelen het kabinet heeft genomen – en de komende jaren nog zal nemen – om de veiligheid te bevorderen van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuele personen, transgender personen en intersekse personen (LHBTI).

De maatregelen richten zich met name op de strafrechtelijke aanpak van discriminatie (ministerie van Justitie en Veiligheid) en het bevorderen van het gevoel van fysieke veiligheid bij de doelgroep (ministerie van JenV en ministerie van OCW), maar zijn wel ingebed in een geheel van maatregelen die zien op de sociale veiligheid. Het Actieplan bevat verder voorbeelden van de inzet van lokale autoriteiten, die enerzijds de inzet van het kabinet verder uitwerken en anderzijds daarop vooruit lopen.

Het kabinet zal over zijn inspanningen om de maatregelen tot uitvoering te brengen verantwoording afleggen via de jaarlijkse voortgangsbrief over het Nationaal Actieprogramma Discriminatie (maatregelen JenV) respectievelijk de voortgangsbrief Emancipatie (maatregelen OCW). De maatregelen van de G4 zijn slechts ter illustratie opgenomen en over hun voortgang zal het kabinet niet nader rapporteren richting uw Kamer.

Voor geweld en discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie, of op welke andere grond dan ook, is geen plaats in een democratische rechtsstaat als de onze. Dit actieplan bevat maatregelen die waar mogelijk de drempels wegnemen om melding te maken of aangifte te doen. Ook wordt ingegaan op LHBTI-specifieke maatregelen voor veiligheid thuis en online. Er is bewust gekozen voor een intersectionele benadering, met als doel een inclusieve aanpak om de veiligheid van LHBTI's te bevorderen.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Criminaliteit en Veiligheid

Datum
2 april 2019

Ons kenmerk
2546640

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven

Actieplan Veiligheid LHBTI

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Criminaliteit en Veiligheid

Datum
2 april 2019

Ons kenmerk
2546640

Fysieke én sociale veiligheid

Dit Actieplan Veiligheid LHBTI is een uitwerking van de motie Sjoerdsma/Van den Hul van 19 april 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 30 420, nr. 273). Hoewel de motie zich richt op de strafrechtelijke aanpak van discriminatie en commune delicten met een discriminatie-aspect, overweegt het kabinet dat van het strafrecht weliswaar een (generaal-)preventieve werking uit kan gaan, maar dat het strafrecht enkel een reactie achteraf kan geven. Daarbij is het kabinet zich bewust van de beperkte effecten die inzet van het strafrecht kan bewerkstelligen: het louter inzetten van het strafrecht lost maatschappelijke problemen niet op. Het vergroten van acceptatie, het bijdragen aan bewustwording en voorlichting zijn evenzeer van belang. Daarom acht het kabinet een aanpak noodzakelijk die zich tevens richt op de onderliggende oorzaken van geweld tegen LHBTI-personen. Het actieplan dat nu voor u ligt draagt daarom de naam "Actieplan Veiligheid LHBTI".

In dit actieplan leest u, welke maatregelen het kabinet heeft genomen en de komende jaren zal nemen om de veiligheid te bevorderen van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuele personen, transgender personen en intersekse personen (LHBTI). De maatregelen richten zich met name op de strafrechtelijke aanpak van discriminatie en het bevorderen van het gevoel van fysieke veiligheid bij de doelgroep, maar zijn wel ingebed in een geheel van maatregelen die zien op de sociale veiligheid. Het Actieplan bevat verder voorbeelden van de inzet van lokale autoriteiten, die enerzijds de inzet van het kabinet verder uitwerken en anderzijds daarop vooruit lopen.

Een aanpak op alle bestuursniveaus

Het kabinet staat een aanpak voor op alle bestuursniveaus. Daarbij ondersteunt het kabinet lokale, provinciale, Europese en internationale initiatieven om de veiligheid van LHBTI-personen te bevorderen:

- In 2019 start de nieuwe samenwerking met 53 Regenboogsteden.
- Een overgrote meerderheid van de provincies heeft zich op eigen initiatief uitgeroepen tot Regenboogprovincie.
- Nederland voert het secretariaat van het Europees netwerk van LHBTI-overheidsexperts.
- Het internationale beleid richt zich op de afschaffing van strafbaarstelling van homoseksualiteit, het tegengaan van discriminatie en geweld en het bevorderen van sociale acceptatie.

Dit actieplan geeft een beeld van de maatregelen van het kabinet om de veiligheid van LHBTI's in Nederland te bevorderen. Om een goed beeld te schetsen van de inspanningen op bestuurlijk niveau, bevat dit actieplan naast maatregelen op nationaal niveau ook voorbeelden van concrete initiatieven van de vier grote gemeenten in Nederland. Deze lokale maatregelen in dit actieplan dienen vooral ter illustratie, en laten zien hoe nationale en lokale aanpak op elkaar aansluiten. Naast de G4 hebben ook de 49 overige Regenboogsteden hun eigen maatregelen geformuleerd. In dit actieplan zijn enkele lokale ambities van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag naar voren gebracht als

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Criminaliteit en Veiligheid

Datum
2 april 2019

Ons kenmerk
2546640

voorbeeld van een goede werkwijze of ter illustratie van aanvullende maatregelen op de maatregelen van het kabinet.

Vier maatschappelijke opgaven

Om invulling te geven aan dit Actieplan is een viertal maatschappelijke opgaven geformuleerd:

A. Pas een intersectionele benadering toe
B. Verlaag drempels voor het doen van een melding of een aangifte
C. Zorg voor LHBTI-specifieke maatregelen voor veiligheid in de privé-omgeving en online
D. Zet de norm

Deze vier maatschappelijk opgaven geven invulling aan het Actieplan Veiligheid LHBTI's.

Actieplan Veiligheid LHBTI

A. Pas een intersectionele benadering toe

Intersectionaliteit gaat over hoe verschillende achtergrondkenmerken van individuen (denk aan gender, seksualiteit, migratieachtergrond, opleidingsniveau, etc.) elkaar beïnvloeden. Het gaat hierbij niet om een optelling van kenmerken, maar juist om de interactie daarvan die leidt tot specifieke uitdagingen en verwachtingspatronen. LHBTI's met verschillende achtergrondkenmerken zijn extra kwetsbaar. Mensen die alleen in verborgenheid uiting geven aan hun seksuele gerichtheid (waaronder ook de categorie mannen die seks hebben met mannen (MSM)), LHBTI-jongeren, LHBTI-ouderen, LBTI-vrouwen, LHBTI's met een migratie-achtergrond, en LHBTI-sekswerkers zijn extra vatbaar voor geweld, zo blijkt uit ervaringsgegevens van gemeenten en zo wordt door welzijnswerkers in het veld bevestigd. Ten aanzien van MSM, LHBTI's met een migratie-achtergrond en LHBTI-seksewerkers geldt dat de meldingsbereidheid onder deze groepen extreem laag is: minder dan 10% doet aangifte, zelfs bij zware mishandeling (Bron: Mensenrechtenrapporteur Raad van Europa). Maatregelen en beleidsinterventies rond LHBTI's nemen veelal de blanke, homoseksuele, cis-gender[1] man van middelbare leeftijd als uitgangspunt. Niet al deze maatregelen slaan aan bij de doelgroep als geheel.

Goede werkwijzen:

Amsterdams onderzoek naar behoeften van LHBTI's die slachtoffer zijn van een ernstig delict

In het kader van de uitvoering van de Roze Agenda heeft de Gemeente Amsterdam onderzoek laten doen naar de behoeften van LHBTI slachtoffers na een ernstig discriminatie-incident. Daarbij lag de focus op transgender personen

[1] Cisgender is de term waarmee mensen worden aangeduid van wie de genderidentiteit overeenkomt met het biologische geslacht waarmee zij geboren zijn.

en LHBT-personen met een migratie-achtergrond omdat zij over het algemeen kwetsbaarder en minder goed bereikbaar zijn.

Intersectionele benadering in Rotterdam

Rotterdam betrekt het thema seksuele en genderdiversiteit in het masterplan Ouderen en in het plan Eenzaamheidbestrijding en zet daarbij in op cultuursensitief werken.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Criminaliteit en Veiligheid

Datum
2 april 2019

Ons kenmerk
2546640

1. Het bespreken van seksuele diversiteit in migranten- en vluchtelingenkringen draagt bij aan verdere sociale acceptatie van gendergelijkheid en LHBTI-gelijkheid. Met steun van OCW is de Alliantie 'Verandering van binnenuit' in 2018 gestart met 700 voorlichtingsbijeenkomsten en tientallen trainingen van vrijwilligers, verspreid over het hele land. Deze voorlichtingsronde loopt door tot einde 2019. De Alliantie zal werkzaam gebleken interventies delen met lokale beleidsmakers, beroepsbeoefenaren in het sociale domein en vertegenwoordigers van betrokken zelforganisaties. (OCW)

2. De Netwerker Seksuele Diversiteit Den Haag stimuleert de sociale acceptatie van LHBTI-personen door in te zetten op de samenwerking tussen migranten- en maatschappelijke organisaties in stadsdelen door het organiseren van bijeenkomsten en het geven van presentaties op stadsdeelevenementen. (G4)

3. De politie heeft een handelingskader mannenontmoetingsplaats vastgesteld waarin de politietaken omschreven staan: beschermen van een kwetsbare groep bezoekers tegen homovijandig gedrag (waaronder (dreigen met) geweld), verminderen van eventuele overlast en optreden bij strafbare feiten. Ook is hierin aandacht voor de bejegening van de bezoekers en zijn praktijkvoorbeelden opgenomen. De expertise van medewerkersnetwerk Roze in Blauw is in het handelingskader verwerkt. De politie onderzoekt in hoeverre het handelingskader nadere bekendheid behoeft binnen het korps. (JenV)

4. Het kabinet ondersteunt de activiteiten van de alliantie Gelijke Spelen 4.0 waarin regenbooggemeenten, sportorganisaties en LHBTI-organisaties samenwerken. Zij zetten zich in voor meer diversiteit bij sportclubs, trainers, supporters en scheidsrechters. (OCW)

5. Om meer zicht te krijgen op groepen en individuen die mogelijk extra kwetsbaar zijn, heeft de politie in 2018 de werkwijze "*Individuele beoordeling van de kwetsbaarheid van slachtoffers*" ingevoerd. Discriminatie en de aanwezigheid van vooroordelen zijn voor de politie

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Criminaliteit en Veiligheid

Datum
2 april 2019

Ons kenmerk
2546640

indicatoren voor een verhoogd risico op kwetsbaarheid. In 2018 zijn 14.000 politiemedewerkers getraind op de toepassing van de nieuwe werkwijze. In 2019 worden nog 6.000 politiemedewerkers getraind. (JenV)

6. Omdat Caribisch Nederland en Aruba een vooruitgeschoven positie in de regio innemen qua gelijke behandeling van LHBTI-personen, zal het kabinet, samen vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap, betrokken bestuurders en regionaal opererende LHBTI-organisaties (zoals o.a. Out Right en COC Nederland) bezien of een regionale bijeenkomst gehouden kan worden om een impuls te geven aan de LHBTI-emancipatie. (OCW)

7. Amsterdam geeft via de aanpak straatintimidatie/Veilige Steden in 2019 en 2020 weerbaarheidstrainingen voor groepen (bi-culturele) lesbische, biseksuele en trans-vrouwen. (G4)

8. Om kennis en expertise over de verschillende leefstijlen en groepen in de organisatie te borgen, worden politiemedewerkers getraind op divers vakmanschap, zowel in de basis als in de voortgezette opleidingen. Divers vakmanschap zit nadrukkelijk in het curriculum van de basisopleiding. Het curriculum voor de voortgezette opleiding wordt op dit moment geactualiseerd. Daarnaast komt er binnen het basispolitieonderwijs (de allround opleiding) meer aandacht voor het thema discriminatie, zowel vanuit strafvorderlijk perspectief als vanuit het perspectief van het slachtoffer. (JenV)

9. Om te zorgen voor een goede verbinding met alle groepen en leefstijlen in de samenleving heeft de politie de "Bondgenotenaanpak" ontwikkeld. De politie investeert in goede contacten met vertegenwoordigers van de verschillende groepen en werkt daarmee waar mogelijk samen. (JenV)

10. Om de aanpak van geweld tegen LHBTI's helder te positioneren, is het uitdrukkelijke uitgangspunt van de politie dat elke politiemedewerker hiervoor aanspreekbaar is. Dat geldt voor alle gevallen van discriminatie. Elke politie-eenheid monitort de discriminatiezaken en stuurt op betekenisvolle afhandeling ervan. Daarnaast beschikt elke eenheid over een netwerk divers vakmanschap, zodat elke eenheid – ook in operationeel opzicht - de beschikking heeft over voldoende kennis en expertise op deze terreinen. (JenV)

11. In samenwerking met de politie vindt in de regio Rotterdam een intensivering plaats inzake de aanpak van schadelijke traditionele praktijken (STP). Rotterdam zet in op aansluiting en verbinding

zoeken met Veilig Thuis, het centrale aanspreekpunt voor slachtoffers van huiselijk geweld, eergerelateerd geweld (zoals eerwraak) en andere STP. Door discriminatie samen te bezien met fenomenen als Huiselijk Geweld, kindermishandeling en STP wordt meer rekening gehouden met een meer intersectionele benadering. (G4)

B. Verlaag drempels voor doen van een melding of een aangifte

Uit onderzoek van onder meer het SCP en van het Fundamental Rights Agency van de Europese Unie en uit reacties van direct betrokkenen komt naar voren dat een groot gedeelte van de LHBTI-gemeenschap drempels ervaart voor het doen van een melding of aangifte. Belangenorganisaties bevestigen dat beeld. De hiervoor aangegeven redenen zijn het idee dat melden of aangifte doen geen zin heeft omdat er toch niets mee gebeurt en het gevoel onheus te worden bejegend door de politie. Die beelden zijn veelal ingegeven door eerdere ervaringen en worden door belangenorganisaties onderbouwd door concrete voorbeelden. Concrete aandachtspunten die worden benoemd zijn het hebben van laagdrempelige voorzieningen om te melden (voor de één een telefoonnummer, voor de ander een app, voor weer anderen een veilige plek) en het doen van aangifte bij iemand die zich kan inleven in de belevingswereld van een LHBTI-persoon en geen impertinente of niet-ter-zake-doende vragen stelt of zichtbaar afkeurend of geïrriteerd reageert.

Goede werkwijzen:

Gay alert in Utrecht

Sinds 2010 kent de gemeente Utrecht een speciaal telefoonnummer dat LHBTI+personen kunnen bellen bij bedreigingen of pesterijen. De gemeente brengt de melder direct in contact met de gebiedsmanager veiligheid van de betreffende wijk. De gebiedsmanager beoordeelt – vaak samen met de wijkagent – wat nodig is om de bedreigingen/pesterijen te stoppen.

Samenwerking ketenpartners

De gemeente Rotterdam schuift op reguliere basis aan bij het Strategische Discriminatie Overleg tussen OM, politie en anti-discriminatievoorziening RADAR. Voor de ketenpartners heeft de nauwe samenwerking als voordeel dat er een betere dialoog en meer inzicht in elkaars aanpak en overwegingen ontstaat. Dit zorgt op de kortere en langere termijn ook voor beter beleid ter bestrijding en vervolging van discriminatiezaken.

12. Amsterdam zal met een campagne komen die zowel de inzet op het gebied van antidiscriminatie ondersteunt als de meldingsbereidheid stimuleert. In dit kader wil het College van B&W 21 maart - de internationale dag tegen discriminatie en racisme - meer aandacht en impact geven. (G4)

13. Om de meldings- en aangiftebereidheid van slachtoffers van discriminatoir geweld te vergroten, zet de politie in op maatregelen die onder meer zien op de ondersteuning van het slachtoffer bij het doen van een melding of aangifte en op het vergroten van de kennis en expertise door de inzet van netwerken zoals Roze in Blauw. Het uitgangspunt van de politie is en blijft dat de politie van en voor iedereen is en dat iedereen bij elke politiemedewerker terecht moet kunnen en goed geholpen wordt. (JenV)

14. Rotterdam vergroot de kennis over de mogelijkheden tot het melden van discriminatie, door ervoor te zorgen dat de toegang tot de meldpunten zo laagdrempelig mogelijk is. Ook wordt de bekendheid vergroot van de verschillende mogelijkheden om te melden, zoals de App 'Meld Discriminatie Nu'. Rotterdam heeft extra aandacht voor groepen waarvan we uit onderzoek en uit de discriminatiemonitor weten dat ze ondervertegenwoordigd zijn in de meldingen (dit betreft LHBTI's, mensen met een beperking en vrouwen met een moslimachtergrond). (G4)

15. De gemeente Utrecht en haar partners van het regionaal veiligheidsoverleg zoeken de beste aanpak voor het verhogen van de meldings- en aangiftebereidheid. Te denken valt aan meldpunten en drempelverlagende activiteiten voor het doen van melding en aangifte. De ervaringen met 'Gay Alert' vormen belangrijke input. (G4)

16. Transgendernetwerk Nederland (TNN) werkt samen met de politie aan een voorlichtingsfilm over een professionele bejegening van transgender personen bij het opnemen van aangiften en bij fouilleren. De politie zal deze film intern ontsluiten. De politieacademie zal deze voorlichtingsfilm gaan gebruiken bij de opleiding van politiemedewerkers. (JenV)

17. De situatie van transgender personen op het gebied van veiligheid is kwetsbaar. Via een strategisch partnerschap werkt het kabinet, samen met de alliantie "Gedeelde Trots, gedeeld geluk" aan de sociale veiligheid en sociale acceptatie van LHBTI's. Daarbij hoort onder andere het versterken van de lokale infrastructuur van de transgendergemeenschap, onderzoek naar de veiligheid van transgender personen en het vergroten van de meldings- en aangiftebereidheid. De alliantie "Verandering van binnenuit" richt zich op sociale veiligheid van vrouwen en LHBTI-personen, en op acceptatie van gendergelijkheid en seksuele diversiteit in vluchtelingen- en migrantengemeenschappen. De alliantie "Act4respect" is gericht op de preventie van gender-gerelateerd

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Criminaliteit en Veiligheid

Datum
2 april 2019

Ons kenmerk
2546640

geweld bij jongeren en jongvolwassenen. De focus ligt zowel op (potentiële) slachtoffers als op daders. (OCW)

18. Rotterdam kent een veiligheidsalliantie van politie, gemeente en roze organisaties. De gemeente Utrecht neemt deel aan het regulier veiligheidsoverleg LHBTI+ met politie, Openbaar Ministerie, Artikel 1 Midden Nederland, COC Midden-Nederland en de gemeente Amersfoort.) De deelnemers bespreken alle lopende veiligheidskwesties en – waar nodig – gevallen van discriminatie uit de regio en monitoren de voortgang. (G4)

19. Dit jaar gaat de politie de landelijke infrastructuur voor de aanpak van discriminatie en divers vakmanschap dat nu nog is ondergebracht bij het Programma Kracht van het Verschil borgen in de lijnorganisatie. De informele medewerkersnetwerken zoals Roze in Blauw die zowel het slachtoffer als de politie-collega kunnen ondersteunen, krijgen daarin een plek. (JenV)

20. Binnen de regionale veiligheidsoverleggen kiezen OM, politie en gemeenten de beste aanpak voor het verhogen van de meldings- en aangiftebereidheid. Het is van belang dat duidelijk zichtbaar en herkenbaar is waar discriminatie kan worden gemeld. Lokale of regionale anti-discriminatievoorzieningen (ADV's) en de koepelorganisatie discriminatie.nl kunnen daarbij expertise inbrengen en een adviserende rol spelen. (JenV)

C. Zorg voor LHBTI-specifieke maatregelen voor veiligheid in de privé-omgeving en online

LHBTI-jongeren die thuis, bij hun sportvereniging, in hun wijk of online niet open kunnen zijn over hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit, of, erger, vanwege die reden het huis uit worden gezet of elders worden weggepest, zijn extra kwetsbaar en verdienen aandacht. Hetzelfde geldt voor vrouwen (en soms mannen) die uit een thuissituatie met geweld proberen weg te komen. Bestaande opvang en instanties houden veelal te weinig rekening met de specifieke problematiek van LHBTI's.
Een aanzienlijk aantal geweldszaken gericht tegen LHBTI's hangt samen met het gebruik van sociale media en dating-apps. Bestaande voorlichting over online veiligheid vanuit bijvoorbeeld de politie sluit weinig aan op de belevingswereld van LHBTI's en is ook (te) veel gericht op ontmoediging van het gebruik van bijvoorbeeld dating-apps, terwijl deze voor sociale contacten met 'gelijkgezinden' een groot gedeelte afhankelijk zijn van deze communicatiemiddelen.

Goede werkwijzen:

Handreiking Veilige Wijken voor LHBTI's

Deze handreiking van de GayStraightAlliance Natuurlijk Samen bundelt de belangrijkste lessen bij de aanpak van LHBTI-gericht geweld uit de afgelopen 5 jaar. Doelgroep zijn gemeenten zelf, gemeentelijke ketenpartners en professionals die zich in willen zetten voor veilige wijken voor LHBTI's. In een notendop bevat de handreiking informatie en tips over het probleem en de aanpak. Praktijkvoorbeelden en verwijzingen naar aanvullende informatie maken de handleiding ook geschikt als naslagwerk.

Roze Regâhs
De fanclub Roze Regâhs bestrijdt samen met voetbalclub ADO Den Haag homofobie binnen de sport. In het ADO-stadion vond de Startconferentie Alliantie Gelijk Spelen 4.0 plaats.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Criminaliteit en Veiligheid

Datum
2 april 2019

Ons kenmerk
2546640

21. De gemeenten Rotterdam en Den Haag ondersteunen maatjesprojecten en -bijeenkomsten tussen de lokale COC-afdelingen en statushouders. (G4)

22. In samenwerking met de John Blankenstein Foundation en sportinstellingen ontwikkelt de gemeente Den Haag trainingen en activiteiten om de sociale acceptatie van LHBTI in de sportwereld te bevorderen. (G4)

23. Het kabinet financiert een project van TMI Academy om jongeren gedragsregels voor online daten op te laten stellen. Daarbij wordt vooral input gezocht bij de doelgroep zelf. Samen met hen wordt ook nagedacht over de meest effectieve en efficiënte wijze om deze gedragsregels onder de aandacht van de doelgroep te brengen. Daarnaast komt er een flyer voor de politie. (JenV)

24. Rotterdam faciliteert ontmoeting(splekken) en trainingen voor kwetsbare Rotterdammers, gericht op het vergroten van assertiviteit en veerkracht. Zeker voor kwetsbare Rotterdammers is het belangrijk dat ze zichzelf kunnen herkennen in anderen, dat ze weten niet 'de enige' te zijn en dat ze hun netwerk vergroten. Dit geldt in het bijzonder voor LHBTI's en vrouwen in een niet zelfgekozen afhankelijkheidspositie. Met behulp van trainingen voor kwetsbare Rotterdammers zorgen we ervoor dat zij de tools hebben om assertief met situaties van uitsluiting, ongelijkwaardigheid of discriminatie om te gaan. De gemeente gebruikt een methodiek van wederkerigheid: de aanpak is gericht op alle discriminatiegronden. Deze activiteiten worden geborgd binnen een bredere aanpak met als doel het vergroten van maatschappelijke deelname. (G4)

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Criminaliteit en Veiligheid

Datum
2 april 2019

Ons kenmerk
2546640

25. Informele politiemedewerkersnetwerken zoals Roze in Blauw voorzien de netwerken divers vakmanschap van advies en ondersteuning. Roze in Blauw heeft een wezenlijke functie voor collega's en (LHBTI) burgers: belangenbehartiger/veilige haven voor de (LHBTI) collega's, toevoegen van specifieke expertise en in verbinding met de (LHBTI) achterban in de samenleving. Ook dit jaar zal Roze in Blauw namens het korps de deelname aan de Pride in Amsterdam organiseren. (JenV)

26. In 2019 start de nieuwe samenwerking met 53 Regenboogsteden. De samenwerking loopt tot en met 2022. Om de samenwerking te bezegelen tekende de minister van OCW, in haar coördinerende taak als minister voor emancipatie, een intentieverklaring met de wethouders van Regenboogsteden. De Regenboogsteden spreken daarin het voornemen uit om zich in te zetten voor sociale acceptatie en –veiligheid van LHBTI-personen. Zij werken daarvoor samen met uitvoeringsorganisaties en lokale partners. (OCW)

27. Om zicht te krijgen op de aard en omvang van discriminatie-incidenten, waaronder de incidenten die LHBTI-gerelateerd zijn, worden de politiesystemen continu landelijk uniform gescreend. Tweewekelijks ontvangen alle eenheden een overzicht met discriminatie-incidenten. Op deze wijze neemt de politie op basis van actuele informatie deel aan het regionaal discriminatieoverleg met OM en antidiscriminatiebureaus. Politie publiceert samen met de antidiscriminatiebureaus, MIND (meldpunt internet discriminatie) en College voor de Rechten van de Mens jaarlijks een multi-agency rapport met discriminatiecijfers. (JenV)

28. Naar aanleiding van de samenwerking tussen Regenboogsteden heeft een aantal provincies zich op eigen initiatief ook uitgeroepen tot Regenboogprovincie. Hoewel provincies zelf niet verantwoordelijk zijn voor sociaal beleid en daarmee ook niet voor LHBTI-beleid, willen zij graag een bijdrage leveren aan LHBTI-beleid door de samenwerking met gemeenten en uitvoeringsorganisaties op te zoeken. Zij doen dit bijvoorbeeld door aandacht te geven aan LHBTI-thematiek, bijvoorbeeld door activiteiten op Coming Out dag (elk jaar op 11 oktober). (OCW)

29. Het OM registreert alle mogelijk vervolgbare discriminatiefeiten en codis-feiten[2] in het eigen bedrijfsprocessensysteem. Het Landelijk

[2] Bij commune delicten, met name als het gaat om geweldsdelicten, is het mogelijk aanwezig zijn van een discriminatie-aspect een zwaarwegende indicatie voor opsporing en vervolging. Deze delicten worden aangeduid als 'codis-delicten', oftewel commune delicten met een discriminatoir aspect.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Criminaliteit en Veiligheid

Datum
2 april 2019

Ons kenmerk
2546640

Expertisecentrum Discriminatie van het OM (LECD) brengt jaarlijks een rapportage uit waarin wordt gerapporteerd over de discriminatiezaken bij het OM. Hierin worden tenminste gegevens opgenomen over de instroom en afdoening van discriminatiefeiten, de wijze van plegen, de discriminatiegrond, waar het feit heeft plaatsgevonden, en de achtergrond van de verdachte. (JenV)

30. De snelheid waarmee het internet en sociale media veranderen maakt het voor het strafrechtelijke traject noodzakelijk om uitingen en andere relevante informatie zo snel mogelijk vast te leggen, of reeds bij een aangifte bijgevoegd te krijgen. Het OM draagt de politie op onder meer het volgende vast te leggen: de accountnaam waar de uiting mee is geplaatst, de openbaarheid van de uiting, de periode waarin de uiting online heeft gestaan, de plaatsingsdatum van de uiting, de datum waarop de uiting is vastgelegd ten behoeve van het proces-verbaal, en de samenhang en context van de uiting. (JenV)

D. Zet de norm

Dat de bescherming die wetgeving biedt tegen het maken van onderscheid, groepsbelediging en het aanzetten tot haat ook van toepassing is op iemands seksuele gerichtheid, geslachtskenmerken, genderidentiteit of genderexpressie is bij veel LHBTI's niet bekend. Belangenorganisaties pleiten dan ook voor het expliciteren dat wetgeving ook van toepassing is op LHBTI's. Daarmee wordt een maatschappelijke norm gesteld die doorwerking heeft in de gemeenschap en mensen ervan weerhoudt zich homo- of transfoob te uiten.
Politie, OM en rechter kunnen – met inachtneming van hun wettelijke rol en positie – iin hun communicatie deze norm ook meer naar voren brengen. De politie, de officier en de rechter zijn er voor iedereen. Tegelijkertijd is de Nederlandse discriminatie-wetgeving ingewikkeld. Of de politie een zaak in behandeling neemt, of de politie door-rechercheert, of de officier discriminatoire aspecten meeneemt in de strafeis en of de rechter in het uiteindelijke vonnis rekening heeft gehouden met de seksuele gerichtheid of de genderidentiteit van het slachtoffer, vraagt steeds weer om toelichting en uitleg. LHBTI's mogen nooit het idee krijgen dat de overheid ze in de kou laat staan.

Goede werkwijze:

Persbeleid bij discriminatiezaken – Openbaar Ministerie

Het gaat bij discriminatie regelmatig om zeer gevoelige aangelegenheden en uitingen die onrust hebben veroorzaakt. Niet alleen vanuit individuele personen of groepen, maar vanuit de gehele samenleving zal daardoor in veel gevallen aandacht zijn voor het verloop van een zaak. Het OM hanteert een actief persbeleid. Daarbij communiceert het OM naar de buitenwereld of een onderzoek loopt, tot vervolging leidt of een zaak voor de rechter komt. Zo maakt het OM aan een ieder in de maatschappij inzichtelijk waar en hoe het optreedt.

Veiligheid en handhaven

Het Veiligheidsbeleid (Veilig @ Rotterdam) zet onder andere in op buurtbetrokkenheid en sociale controle in combinatie met toezicht en krachtig handhaven waar nodig leidt dit aantoonbaar tot leefbare wijken. Een aanpak op maat doet recht aan de ontwikkelingen in de samenleving en in de stad, aan de verschillen tussen wijken en aan de verschillen in zorgen en problemen die Rotterdamse burgers en ondernemers ervaren.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Criminaliteit en Veiligheid

Datum
2 april 2019

Ons kenmerk
2546640

31. Het OM organiseert een bijeenkomst om met partners, LHBTI-belangenorganisaties en media-experts in gesprek te gaan over de vraag hoe het de strafrechtelijke aanpak van discriminatie in LHBTI-gerelateerde zaken voor het voetlicht brengt, met inachtneming van de magistratelijke positie en opdracht van het OM. In een open dialoog wisselen de betrokken partijen met elkaar van gedachten over de impact van anti-homogeweld op de gemeenschap, de (on)mogelijkheden van het strafrecht en de dilemma's rond de woordvoering over strafzaken. (JenV)

32. Rotterdam investeert in het vertrouwen in de overheid en betrokken instanties door goede voorbeelden van meldingen en opvolgende acties naar voren te brengen. Dit traject wordt ondersteund met een campagne om discriminatie te melden. (G4)

33. Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid voert in 2019 een onafhankelijk onderzoek uit naar de voor- en nadelen van de introductie van een wettelijke strafverzwaringsgrond bij delicten die worden gepleegd met een discriminatoir motief. Daarbij besteedt het onderzoek ook aandacht aan de vraag of het strafrecht transgender personen en intersekse personen afdoende bescherming biedt tegen discriminatie. De minister van Justitie en Veiligheid zal het onderzoek en de beleidsreactie aan de Tweede Kamer aanbieden. (JenV)

34. In overleg met Openbaar Ministerie en Politie stelt het ministerie van JenV duidelijke werkdefinities van de Engelstalige begrippen '*hate crime*' en '*hate speech*' op, die aansluiten bij bestaande begrippen uit het Nederlandse strafrecht. OM en Politie zullen jaarlijks rapporteren over het aantal delicten met een discriminatoir aspect (waaronder specifiek de categorie geweld), zowel op landelijk niveau als op niveau van de politie-eenheden. (JenV)

35. Rotterdam zet in op het verhogen van de sociale veiligheid van (kwetsbare) Rotterdammers. Ongewenst en grensoverschrijdend gedrag op straat wordt in Rotterdam stad niet getolereerd. De gemeente verbindt de komende periode twee bestaande initiatieven: de Rotterdamse alliantie Natuurlijk Samen en de aanpak Seksuele

straatintimidatie. Dit gebeurt in samenwerking met Stadsbeheer en het ministerie van OCW in het kader van het project Veilige Steden. Rotterdam kiest voor verbreding van de aanpak Straatintimidatie doelgroep naar LHBTI's en vrouwen. Rotterdam pakt naroepen, sissen of opdringerig volgen stevig aan. (G4)

36. Met het oog op de toenemende behoefte aan specialisatie en expertise inzake discriminatie-incidenten en om een discriminatie-aspect te identificeren en te betrekken in de strafeis beziet het OM hoe het invulling kan geven aan structurele uitbreiding van het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie. (JenV)

37. Amsterdam komt in 2019 met een vernieuwd programma Amsterdam Inclusieve Organisatie. Waar mogelijk past de gemeente de inkoopvoorwaarden voor het inhuren van personeel aan. Voor Amsterdam is belangrijk, dat de gemeente niet alleen uitstraalt, maar ook met hun partners afspreekt dat discriminatie niet toelaatbaar is. (G4)

38. Het kabinet verstevigt het juridische stelsel van anti-discriminatie met eigen wetsvoorstellen (verhoging strafmaximum haatzaaien) en door actieve steun voor initiatief-wetsvoorstellen die de maatschappelijke positie van LHBTI's verstevigen (art. 1 Gw[3], AWGB[4]). (JenV)

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Criminaliteit en Veiligheid

Datum
2 april 2019

Ons kenmerk
2546640

[3] Zie wetsvoorstel 32 411 (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A32411)

[4] Zie wetsvoorstel 34 650 (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A34650). Dit wetsvoorstel is op 12 maart aangenomen door de Eerste Kamer.