



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken



Visiedocument

De verbinding tussen Regenboogsteden en Veilige Steden

De verbinding tussen Regenboogsteden en Veilige Steden

Inleiding

Regenboogsteden en Veilige Steden zijn twee programma's waarmee het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Directie Emancipatie) de ontwikkeling van lokaal beleid stimuleert. Beide programma's geven gemeentes de ruimte om beleid in te richten, passend bij de lokale situatie, partners en lokale ontwikkelingen. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen beide programma's? En kun je door de programma's met elkaar te verbinden een grotere impact maken? Oftewel: hoe kunnen gemeentes de programma's elkaar laten versterken en waar moet je dan op letten?

Dit visiedocument:

- geeft een korte schets van beide programma's;
- laat zien waar de inhoudelijke verbinding ligt en waar de meerwaarde van verbinding gecreëerd kan worden;
- geeft inzicht in de valkuilen van een programmatische verbinding;
- sluit af met enkele concrete tips voor beleidsmedewerkers.

De programma's: Veilige Steden en Regenboogsteden

Veilige Steden

Veilige Steden is, sinds de start in 2019, een programma gericht op het verbeteren van de veiligheid van meisjes en vrouwen in de openbare ruimte en bij het uitgaan. Deze groep wordt vaker slachtoffer van seksueel grensoverschrijdend gedrag (CBS, 2020a; European Union Agency for Fundamental Rights, 2014; Van Berlo & Twisk, 2017). Ook voelen vrouwen en meisjes zich vaker onveilig in de openbare ruimte en bij het uitgaan dan mannen en jongens (CBS, 2018; 2020b). De afgelopen jaren groeit de aandacht voor dit probleem en zetten landelijke en lokale overheden zich in voor de aanpak ervan. Momenteel telt Nederland dertien Veilige Steden. Via het programma Veilige Steden worden gemeenten die de openbare veiligheid van vrouwen en meisjes willen vergroten ondersteund. Deze ondersteuning, uitgevoerd door [Regioplan](#), bestaat uit:

- individuele begeleiding van gemeenten bij het doorontwikkelen van lokaal beleid;
- het bieden van een overzicht van actuele tools, initiatieven en onderzoeken in de kennisbank;
- het verbinden van beleidsmedewerkers van Veilige Steden met elkaar en met (lokale) partners en initiatieven;
- het ontwikkelen van kennisproducten ter ondersteuning van lokale aanpak geweld tegen vrouwen in de openbare ruimte en bij het uitgaan.

Meer informatie over Veilige Steden is te vinden op de programmawebsite: <https://www.programmaveiligesteden.nl>

Regenboogsteden

Regenboogsteden maken zich sterk voor het verbeteren van de sociale acceptatie, veiligheid en emancipatie van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, bi+, transgender en intersekse personen (LHBTI's).

LHBTI-personen ervaren meer intimidatie en geweld dan heteroseksuele personen (SCP, 2018), ruim twee op de vijf jongeren verbergen hun LHBTI-zijn op school (Movisie, 2021) en LHB-werknemers hebben een minder goede positie op het werk (o.a. meer burn-outklachten) dan heteroseksuele werknemers (SCP, 2018). Regenboogsteden hebben in een intentieverklaring afgesproken met het ministerie van OCW zich in te zetten om de positie van LHBTI-inwoners te verbeteren. Dit doen ze door het ontwikkelen, behouden en borgen van LHBTI-inclusief beleid. Momenteel heeft Nederland 56 [Regenboogsteden](#) en 12 Regenboogprovincies. Kenniscentrum [Movisie](#) biedt ondersteuning aan deze gemeenten en provincies door hen te adviseren en door het ontwikkelen en aanbieden van kennis over relevante onderwerpen met betrekking tot LHBTI-beleid en het creëren van uitwisseling. Dit doen zij door middel van factsheets, handreikingen, e-learning modules en onderzoeken met informatie. Deze ondersteuning bestaat uit:

- het ontwikkelen en uitvoeren van duurzaam algemeen en specifiek LHBTI-beleid of inclusiebeleid, bruikbaar voor beleidsmedewerkers van gemeenten, bestuurders en politici;
- het bieden van tools en tips bij de LHBTI-inclusieve begeleiding en ondersteuning voor sociaal professionals en vrijwilligers;
- het organiseren van uitwisseling, congressen en andere kennisbijeenkomsten
- het bieden van een overzicht van onderzoek naar effectieve interventies.

Meer informatie over de Regenboogsteden is te vinden op de website van Movisie: <https://www.movisie.nl/artikel/regenboogsteden-overzicht>

De deelnemende¹ steden van beide programma's zijn:

- | | |
|-------------|--------------|
| ▪ Almere | ▪ Groningen |
| ▪ Amsterdam | ▪ Maastricht |
| ▪ Arnhem | ▪ Rotterdam |
| ▪ Breda | ▪ Tilburg |
| ▪ Den Haag | ▪ Utrecht |
| ▪ Dordrecht | ▪ Zaanstad |
| ▪ Enschede | |

¹ Op het moment van verschijnen van deze publicatie, oktober 2021.

Waarin zit de verbinding?

De verbinding op thematiek: gender en sociale veiligheid

Inhoudelijk raken de programma's elkaar als het gaat over het bevorderen van de sociale veiligheid van doelgroepen die op dit moment vaker slachtoffer worden van gendergerelateerd geweld. Waar Veilige Steden zich richt op sociale veiligheid van meisjes en vrouwen, richt Regenboogsteden zich op sociale veiligheid van LHBTI-personen. Uit onderzoek blijkt dat vrouwen en meisjes vaker slachtoffer worden van seksueel grensoverschrijdend gedrag en zich vaker onveilig voelen (CBS, 2020; European Union Agency for Fundamental Rights, 2014; Van Berlo & Twisk, 2017; Veiligheidsmonitor 2017; 2019). Ook blijkt dat LHBTI-personen vaker slachtoffer worden van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Graaf, Borne, Nikkelen, Twisk, Meijer, 2017; Haas, 2014). De programma's zetten dus in op een gemeenschappelijk doel: het verbeteren van de (openbare) veiligheid voor specifieke doelgroepen. Daarnaast weten we dat fysiek onveilige plekken voor vrouwen vaak ook onveilige plekken voor LHBT-personen zijn en andersom. De aanpak van fysiek onveilige plekken draagt dan dus bij aan meer veiligheid voor de doelgroepen van beide programma's (Kearl, 2014; Van Beusekom & Kuyper, 2018; CBS, 2020a).

De verbinding op doelgroep: gedeeltelijke overlap

In de doelgroepen van de twee programma's zit een overlap. De doelgroep meisjes en vrouwen van Veilige Steden betreft natuurlijk niet alleen heteroseksuele cisgender vrouwen, maar ook lesbische vrouwen, biseksuele vrouwen en trans vrouwen. En andersom geldt dit natuurlijk ook. Een deel van de profijtgroep van Regenboogsteden, de LHBTI-personen, identificeert zich als vrouw.

De verbinding in de plegers van het geweld

Voor beide groepen geldt: de pleger is vaak een heteroseksuele man (Rutgers WPF, 2013). Mannen en jongens zijn ook vaker de pleger van dit gedrag in de openbare ruimte (Lünneman & Bruinsma, 2005). Plegers van (seksueel) geweld tegen vrouwen hebben vaker traditionele opvattingen over mannelijkheid en een hoge acceptatie van het gebruik van geweld (Reyes, Foshee, Niolon, Reid, Hall, 2016; Baugher & Gazarian; 2015). Onderzoek laat zien dat een van de hoofdoorzaken van antihomoseksueel geweld ligt in de ideeën die daders hebben over mannelijkheid en vrouwelijkheid. Zij hebben er sterke emoties bij en ergeren zich bijvoorbeeld aan 'vrouwelijk' gedrag bij mannen, de zichtbaarheid van homoseksualiteit en de angst om door een homo versierd te worden (Buijs, Hekma & Duyvendak, 2009).

De verbinding op de oorzaken: gendernormen

De geweldsproblematiek waar beide programma's zich op richten kennen dezelfde onderliggende oorzaken. Gendergerelateerd (seksueel) geweld tegen LHBTI-personen en cisvrouwen komt voort uit de traditionele en stereotyperende opvattingen over mannelijkheid en vrouwelijkheid en de (structurele) ongelijke machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen (Reyes, Foshee, Niolon, Reid, Hall, 2016; Baugher & Gazarian; 2015). De programma's zouden dan ook via grofweg dezelfde doelstellingen kunnen werken aan het wegnemen van die oorzaken: door het doorbreken van de traditionele en stereotyperende gendernormen. De ruimte voor verandering ligt dan in het neerzetten van een nieuwe positieve sociale norm.

De verbinding in het activeren van omstanders

Uit internationaal onderzoek blijkt dat grensoverschrijdend gedrag vaak kan worden beëindigd door het tijdig te signaleren, bespreekbaar te maken en een sociale norm te stellen. Omstanders weten echter vaak niet hoe ze moeten ingrijpen, of zijn bang om dat te doen (Kovács en Noor, 2021). Het activeren van omstanders om te handelen bij grensoverschrijdend gedrag in de publieke ruimte draagt bij aan het beëindigen van dat gedrag, dus aan meer veiligheid in de openbare ruimte, en dus aan de (deel)doelen van beide programma's. De groep omstanders is een grote kern voor de verandering. Een sociale norm wordt tenslotte niet bepaald door de gemarginaliseerde groep, maar door de rest. Daar zit een grote verbinding tussen de programma's. Voorbeelden van interventies die op deze verbinding inzetten zijn bijvoorbeeld:

- [Antidiscriminatie](#)-campagnes van de gemeente Amsterdam.
- [Intimideer mij niet-campagne](#) in de gemeente Breda.
- De [StopApp](#) van de gemeente Rotterdam.

De verbinding bij het inzetten van interventies:

Een preventieve aanpak gericht op het doorbreken van negatieve gendernormen draagt bij aan positievere normen en ruimere genderopvatting. Dit draagt bij aan het vergroten van de veiligheid van zowel LBT-vrouwen als cis- en heteroseksuele vrouwen. Dit kan expliciet gebeuren door bijvoorbeeld in trainingen voor jongeren of professionals de breedte en diversiteit van de doelgroep te benoemen. Een voorbeeld van een dergelijk interventie is de publiekscampagne [Generatie Ja.... En?](#) van Atria en Rutgers, of de campagne [Ben je Oké](#) van Rutgers die is gericht op tegengaan van ongewenst seksueel gedrag bij concerten, festivals en in clubs. Maar bijvoorbeeld ook praktische ingrepen in de fysieke ruimte die vanuit het programma Regenboogsteden worden gedaan, dragen bij aan de doelstellingen van Veilige Steden.

Waar kan de meerwaarde van verbinding zitten?

Een verbinding tussen Veilige Steden en Regenboogsteden kan de impact en de effectiviteit van beide programma's versterken. In dit onderdeel behandelen we de meerwaarde van deze verbinding:

- Het kan zorgen voor **meer kennis en bewustwording**: bijvoorbeeld over de oorzaken van de problematiek en de onderliggende factoren die voor onveiligheid voor beide doelgroepen zorgen en de sociaal-maatschappelijke processen die deze onveiligheid in stand houden.
- Verder kan het bijdragen aan **versterken van agendering** van deze problematiek richting politiek, uitvoerders en maatschappij: de verbinding maakt zichtbaar hoe breed de onderliggende factoren zijn en hoe groot de groep die hierdoor benadeeld wordt eigenlijk is, wat het belang van een effectieve en duurzame aanpak onderstreept.
- Het kan helpen bij het bepalen van de **uitvoering en de prioritering**: door verbinding komt er meer inzicht, dit kan helpen bij de uitvoering en de prioritering van de nodige acties en maatregelen die kunnen zorgen voor verbetering voor beide doelgroepen.
- Een verbinding kan bijdragen aan een grotere mogelijkheid om activiteiten en interventies in de aanpak (op de overlappende gebieden) te combineren, wat kan zorgen voor **meer effectiviteit, efficiëntie en lagere kosten**. Er kan bijvoorbeeld kennis benut worden en er kunnen interventies ingezet worden die onderliggende factoren aanpakken en zo bijdragen aan de verbetering van de veiligheid voor beide groepen.² Verbinding gaat uit van de vraag hoe gebruik te maken van aanwezige dwarsverbanden op een manier die voor synergie zorgt, zodat het geheel méér wordt dan de som der delen, en hoe soms kleine, maar goed samenhangende interventies of aanpassingen voor een groter effect zorgen. Dit kan bijvoorbeeld wanneer beide programma's werken aan het doorbreken van de stereotiepe beeldvorming. Denk daarbij aan het bundelen van de krachten en gelden bij de ontwikkeling van interventies en/of campagne.
- Ook kan het de **samenwerking versterken**: beleidsmedewerkers, sociaal professionals en vrijwilligers in de Veilige Steden en Regenboogsteden hebben kortere lijntjes en weten elkaar sneller te vinden wanneer nodig.
- Verder zorgt verbinding ook voor **het benutten van** elkaars opgedane kennis, ervaring en de good practices die uit beide programma's voortvloeien.

² Denk hiervoor bijvoorbeeld aan de [Ik Ben Van Mij](#)-interventie (gericht op het vergroten van de seksuele weerbaarheid van jongeren), of het verbeteren van de fysieke veiligheid op locaties in de gemeenten waar vaker ongewenst gedrag voorkomt. Bijvoorbeeld de [Sociaal veilig ontwerpen of het inzetten van toezicht](#), interventies die erop gericht zijn om de openbare ruimte zodanig in te richten dat de veiligheidsbeleving vergroot wordt.

Risico's van de verbinding: waarom toch twee programma's?

Hoewel beide programma's raakvlakken hebben en er een meerwaarde kan zitten in het leggen van de verbinding bestaan er twee aparte beleidsprogramma's. Dat is niet voor niets. Een verbinding daar waar het kan kan beide programma's versterken, maar waar de verschillen zitten kunnen er twee paden bewandeld worden. Hieronder gaan we dan ook in op de verschillen tussen de programma's. Bij de uitvoering van beide programma's is het in ieder geval verstandig om rekening te houden met het volgende.

Verschillen in doelgroep

Veilige Steden richt zich specifiek op meisjes en vrouwen, veiligheid in de openbare ruimte en het uitgaan en de rol van genderpatronen daarbij. Regenboogsteden richt zich op de gehele groep personen die deel uitmaken van de LHBTIQ+-gemeenschap, en ook op meerdere domeinen, dus niet alleen gericht op vrouwen en meisjes en niet alleen op veiligheid. Dat maakt het twee verschillende programma met verschillende accenten.

Verschillen in context

Regenboogsteden is een breed programma dat zich niet alleen richt op het tegengaan van geweld en intimidatie. Naast veiligheid is het programma gericht op het bevorderen van de sociale acceptatie en de emancipatie van de LHBTI-gemeenschap, en niet alleen in de openbare ruimte en het uitgaan. Die brede aanpak moet niet verloren gaan bij het leggen van een verbinding. Op de gebieden waar de programma's verschillen is een specifieke beleidsaanpak met activiteiten en interventies nodig. Door de twee verschillende programma's behoud je aandacht en focus voor de verschillende groepen en gebieden waar een ander soort inzet en andere interventies nodig zijn om de thema's die daar spelen aan te pakken.

Overeenkomsten in oorzaken, maar verschillen in problematiek

Dat er overeenkomsten bestaan in onderliggende oorzaken betekent nog niet dat er sprake is van een uniforme problematiek. Voorkom dus dat ervan wordt uitgegaan dat het allemaal hetzelfde verhaal is: dat er overlap is, betekent niet dat deze overlap het gehele verhaal is. Beide doelgroepen hebben op zichzelf en binnenin hun groep specifieke kenmerken die zorgen voor onderling onderscheid en specifieke vormen van onveiligheid, waar in de aanpak specifiek rekening mee gehouden moet worden. Denk bijvoorbeeld aan de negatieve bejegening die sommige hoofddoekdragende moslima's, transvrouwen en dragqueens op straat ervaren.

Wat kan een gemeente doen?

Een gemeente kan zelf aan de slag met het verbinden van beide programma's. Een aantal concrete mogelijkheden:

- Maak kennis met je collega's binnen de gemeente die op de andere programma's werkzaam zijn. Plan een overleg in, drink eens koffie met elkaar en wissel ervaringen, doelen en mogelijkheden met elkaar uit.
- Verken met elkaar of er concrete punten zijn waarop de programma's nu nog niet verbonden zijn, maar waar wel kansen liggen.
- Trek waar mogelijk samen op: denk aan het gezamenlijk uitdragen van een gemeentelijke norm als: iedereen moet veilig zijn of zich veilig voelen in ons gemeente. Wij tolereren geen geweld of intimidatie tegen vrouwen en LHBT-personen. En we zorgen voor een veilige stad voor iedereen.
- Zoek binnen de gemeentelijke beleidsterreinen naar de verbinding: probeer de gebruikelijke schotten en budgetten te overstijgen. Waar kunnen budgetten gecombineerd worden om meer impact voor allebei de programma's te creëren? Denk aan het koppelen van de programma's aan algemene veiligheidsdoelstellingen, maar voorkom dat alles generiek wordt en specifieke doelgroepen uit het zicht verdwijnen.
- Laat in de cijfers over geweld tegen vrouwen diversiteit zien. Betrek je cijfers op alle vrouwen en specificeer in je rapportage ook waar mogelijk. Zijn deze cijfers niet voorhanden? Stuur dan aan op het verbreden van deze cijfers bij lopende en nieuwe onderzoeken. Agendeer de verbinding bij partners die registeren of onderzoeken doen. Denk hierbij niet alleen aan externe partijen, maar ook aan de gemeentelijke O&S-afdeling.
- Voorkom dat de programmaverbinding alleen op gemeenteniveau plaatsvindt. Betrek ook uitvoerende partijen bij het maken van de verbinding in de praktijk voor een completere aanpak.
- Benut vanuit de gemeente ook je rol als kennismakelaar: verbind partijen uit het veld met elkaar. Organiseer kennisbijeenkomsten en uitwisseling tussen partijen die binnen het ene dan wel het andere programma activiteiten uitvoeren. Stimuleer en ondersteun de kennisontwikkeling over de programma's heen.
- Denk ook aan de verbinding in bestaande en nieuwe interventies, tools en activiteiten. Denk bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een meldpunt voor straatintimidatie voor vrouwen aan de mogelijkheid om dit ook te benutten voor LHBT-intimidatie. Of benut bestaande gremia die vallen onder het regenboogbeleid ook voor de doelstellingen van Veilige Steden. Denk bijvoorbeeld aan het benutten van de LHBT-veiligheidsdriehoek voor het bespreken van incidenten van geweld tegen vrouwen in de openbare ruimte en bij het uitgaan of samenwerkingsverbanden gericht op het tegengaan van discriminatie.

Literatuurlijst

- Baugher, A. & Gazmarian, J. (2015). *Masculine gender role stress and violence: A literature review and future directions*. *Aggression and Violent Behavior*, 24, 107-112.
- Berlo, W. van & Twisk, D. (2017). Seksueel geweld en seksuele grensoverschrijding. In H. de Graaf & C. Wijsen (Red.), *Seksuele gezondheid in Nederland 2017* (pp. 88-98). Delft: Eburon.
- Beusekom G. van & Kuyper, L. (2018). *LHBT-monitor 2018. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Buijs, L., Hekma, G., Duivendak, J.W. (2009). *Als ze maar van mij afblijven*. Een onderzoek naar anti-homoseksueel geweld. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Geraadpleegd via: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/35266/340064.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Centraal Bureau voor de Statistiek, (2018). *Veiligheidsmonitor 2017*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, (2020a). *Veiligheidsmonitor 2019*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, (2020b). *Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld 2020*. Den Haag: CBS.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2014). *Violence against women: an EU-wide survey Main results*. Luxemburg: FRA.
- Lünneman, K. D., & Bruinsma, M. Y. (2005). *Geweld binnen en buiten*. Den Haag: Boom/WODC.
- Haas, S. de (2014). *Seksueel geweld en grensoverschrijding*. In H. de Graaf, B. Bakker & C. Wijsen, Een wereld van verschil. *Seksuele gezondheid van LHBT's in Nederland 2013* (hoofdstuk 8). Utrecht: Rutgers WPF.
- Kearl, H. (2014). *Unsafe and harassed in public spaces: A national street harassment report*. Reston, Virginia: Stop Street Harassment.
- Kovács, Z., Noor, S. (2021) Grensoverschrijdend gedag aanpakken. Wat werkt bij het activeren van omstanders. Utrecht: Movisie.
- Reyes, H., Foshee, V., Niolon, P., Reidy, D., Hall, J. (2016). *Gender role attitudes and male adolescent dating violence perpetration: Normative beliefs as moderators*. *Journal of youth and adolescence*, 45(2), 350-360.
- Rutgers WPF (2013). *Wat maakt het verschil? Diversiteit in de seksuele gezondheid van LHBT's, een verkenning*. Utrecht: Rutgers en Movisie.



Deze handreiking is door Regioplan ontwikkeld in het kader van de beleidsprogramma's *Veilige Steden en Regenboogsteden* van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Auteurs: Hanna Harthoorn (Regioplan), Kristen Martina (Regioplan), Charlot Pierik (Movisie), Laura Jak (Movisie).

Afbeelding voorblad: Heleen Schols (Regioplan).

Publicatiedatum: Oktober 2021

Regioplan: +31 (0) 20 - 5 315 315 veiligesteden@regioplan.nl Website [Veilige Steden](#)

Movisie: +31 (0)30-7 892 000 lhbt@movisie.nu Website [Regenboogsteden](#)