



**Panteia**

Research to Progress

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



## **Regenboogsteden 2019-2022**

**Evaluatie van activiteiten en opbrengsten in het kader van de Regenboogaanpak**

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met:



#### Auteurs

Henri Faun  
Suzanne Bouma (Atria)  
Eveline de Weerd  
Liset van Oeveren  
Jacqueline Steenwijk  
Demi van de Nes

Foto voorpagina: Henri Faun

Zoetermeer, 22 augustus 2022

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

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

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1 Regenboogsteden	10
1.2 Evaluatie regenboogsteden: aanleiding en opzet	11
1.3 Beleidstheorie en leeswijzer	14
<b>2 Wat zijn Regenbooggemeenten?</b>	<b>16</b>
2.1 Inleiding	16
2.2 Wat is een Regenbooggemeente?	17
2.3 Redenen om een Regenbooggemeente te worden	17
2.4 Redenen om geen Regenbooggemeente te zijn	18
<b>3 Wat doen regenbooggemeenten?</b>	<b>21</b>
3.1 LHBTI+ beleid, speerpunten en thema's	21
3.2 Inzet van middelen en personeel	24
3.3 Samenwerking	26
3.4 Activiteiten	31
<b>4 Wat bereiken de Regenbooggemeenten?</b>	<b>34</b>
4.1 Aandacht en zichtbaarheid	34
4.2 Samenwerking	36
4.3 Praktische uitvoering in de praktijk	39
4.4 Aandachtspunten	40
4.5 Best practices	46
<b>5 Wat is de waarde van de Regenboogaanpak?</b>	<b>49</b>
5.1 Ervaren effect regenboogaanpak op invulling LHBTI+ beleid	49
5.2 Toegevoegde waarde Regenboogaanpak	50
5.3 Toekomst Regenboogaanpak: ambities en voortzetting	56
<b>Bijlage 1 – Inhoud intentieverklaring</b>	<b>60</b>
<b>Bijlage 2 – Onderzoeksverantwoording</b>	<b>61</b>

## Samenvatting en conclusies

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onderzochten Panteia en Atria in de periode april tot en met juli 2022 de activiteiten en opbrengsten van de regenboogaanpak. Dit hebben wij gedaan op basis van digitale enquêtes, telefonische interviews, deskresearch en een bijeenkomst met dialogosessies. In dit deze samenvatting beschrijven we de belangrijkste conclusies op basis van de opgedane inzichten. Dit doen we aan de hand van de onderzoeksvragen:

1. Hoe is het LHBTI+ beleid in Regenbooggemeenten (met intentieverklaring of zelfbenoemd) georganiseerd?
2. Hoe heeft het LHBTI+ beleid zich ontwikkeld in (bestaande, nieuwe en zelfbenoemde) Regenbooggemeenten?
3. Hoe beoordelen lokale samenwerkingspartners de kwaliteit van de samenwerking met gemeenten?
4. Welke rol speelt de Regenboogaanpak bij de organisatie van lokaal LHBTI+ beleid?
5. Welke gemeentelijke LHBTI+ aanpak wordt onder welke lokale condities als 'goed voorbeeld' beschouwd?

### ***Hoe is het LHBTI+ beleid in Regenbooggemeenten georganiseerd?***

Sinds de vorige evaluatie van het Programma Regenboogsteden is het aantal Regenbooggemeenten uitgebreid. Van de gemeenten die het convenant hebben ondertekend is het aantal sinds 2017 toegenomen van 42 tot 56. Daarnaast zijn er ook zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Dit aantal nam toe van 5 tot 47. De term 'Regenbooggemeente' is niet beschermd en er zijn geen minimale vereisten om de titel te mogen dragen.

### **Politieke aandacht, middelen en personeel**

Alle Regenboogsteden die het convenant hebben ondertekend hebben specifiek LHBTI+ beleid. Dat was bij de vorige evaluatie nog niet het geval. De zelfbenoemde Regenbooggemeenten zijn veelal later begonnen met het thema LHBTI+. Daardoor is het beleid bij deze gemeenten veelal nog in ontwikkeling. De keuze om met LHBTI+ beleid te beginnen hangt veelal samen met de politieke aandacht voor het onderwerp. Gemeenteraadsleden en wethouders vragen er actief om. Daarbij speelt ook het programma Regenboogsteden een belangrijke rol. Omdat gemeenten actief zijn uitgenodigd en er financiering vanuit dit programma wordt gegeven, heeft het ook bij raadsleden en het college van B&W urgentie gekregen.

In alle Regenbooggemeenten met intentieverklaring is er personele capaciteit vrijgemaakt om werk te maken van het LHBTI+ beleid. Gemiddeld gaat het om 0,6 FTE. Daarbij is er ook gemiddeld 30.800 euro aan eigen middelen beschikbaar gemaakt voor de uitvoering van beleid. Deze middelen worden voornamelijk ingezet voor de subsidiëring van samenwerkingsorganisaties en het organiseren van activiteiten.

Zelfbenoemde Regenbooggemeenten hebben minder budget en FTE beschikbaar voor het LHBTI+ beleid dan de Regenboogsteden uit de Regenboogaanpak. Dat is logisch, aangezien de zelfbenoemde gemeenten geen financiering vanuit de rijksoverheid krijgen. Bovendien zijn ze kleiner en zijn ze meestal pas sinds enkele jaren actief aan de slag gegaan met LHBTI+ beleid. Het beleid is daardoor veelal nog in ontwikkeling. Bij de gemeenten uit het programma Regenboogsteden is vanwege hun omvang meer budget en FTE beschikbaar. Ook is het LHBTI+ beleid bij hen meestal al een vast onderdeel van de begroting.

### **Speerpunten en activiteiten**

De belangrijkste speerpunten van het LHBTI+ beleid van de Regenbooggemeenten liggen op het gebied van zichtbaarheid en maatschappelijke bewustwording. Daarbij richt men zich veelal op specifieke thema's en leefdomeinen. Bij dit laatste gaat vooral veel aandacht naar scholen en sport. De aandacht voor deze domeinen is wel wat afgenomen sinds 2017. Dit hangt waarschijnlijk deels samen met de Coronapandemie. De aandacht voor het bevorderen van sociale acceptatie van seksuele diversiteit via culturele activiteiten is wel toegenomen.

Een ander thema waar gemeenten minder op lijken in te zetten is het bevorderen van (sociale) veiligheid van homoseksuelen en transpersonen. Hoewel bijna de helft van de gemeenten wel de ontwikkelingen op dit gebied monitort en ook de helft 'veiligheid' een speerpunt noemt, is het totale aandeel gemeenten dat hier actief beleid op richt afgenomen.

### **Activiteiten en samenwerking**

De speerpunten en thema's die aandacht krijgen zijn ook terug te zien in de concrete ondernomen activiteiten. Die liggen het meeste op voorlichting en het bieden/faciliteren van zelfhulp en het bieden van een ontmoetingsplek. Daarnaast noemen gemeenten een reeks aan activiteiten die de zichtbaarheid van de LHBTI+ doelgroepen in de gemeente vergroten (zoals theater, exposities en uitingen in de openbare ruimte).

Bij driekwart van de Regenboogsteden met intentieverklaringen en ongeveer de helft van de zelfbenoemde Regenbooggemeenten vindt er monitoring plaats van veiligheid en/of acceptatie. Daarbij ligt de nadruk veelal op het in beeld brengen van veiligheid.

Bij de uitvoering van het beleid wordt altijd samengewerkt met lokale partners, vooral LHBTI+ organisaties, anti-discriminatiebureaus, onderwijs en welzijnsorganisaties. Daarbij zien we dat Regenboogsteden zonder convenant iets minder vaak samenwerken met scholen en politie dan Regenboogsteden die de intentieverklaring wel hebben ondertekend. Daarnaast werken Regenbooggemeenten veelal ook samen met regionale partners en andere gemeenten. In de meeste gevallen komen het beleid en de activiteiten waarop men inzet in dialoog met partners tot stand. Er zijn echter ook gemeenten die het initiatief vooral bij zichzelf leggen. Dit komt vaker voor bij de zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Enkele gemeenten hebben de uitvoering van het LHBTI+ beleid volledig bij een samenwerkingspartner belegd.

### **Niet-Regenbooggemeenten**

Overigens is er ook in meerdere grotere gemeenten die zichzelf (nog) niet tot Regenbooggemeente hebben uitgeroepen aandacht voor de doelgroep LHBTI+. Er worden op kleinere schaal ook activiteiten uitgevoerd en georganiseerd. Desondanks is het een bewuste keuze om geen regenbooggemeente te worden. Het thema LHBTI+ ligt veelal gevoelig bij de lokale (conservatieve) bevolking en lokale politiek. Ook zegt men geen apart beleid voor specifieke doelgroepen te willen voeren en wil men geen budget hiervoor vrij maken.

### ***Hoe heeft het LHBTI+ beleid zich ontwikkeld in Regenbooggemeenten?***

Er zijn veel ontwikkelingen geweest op het gebied van LHBTI+ beleid, zowel bij de deelnemers aan het Programma Regenboogsteden als de zelfbenoemde Regenbooggemeenten.

### **Meer aandacht, budget en personele middelen**

Ten opzichte van de vorige evaluatie in 2017 is er meer politieke aandacht voor het thema LHBTI+. Mede door de aandacht die er breed in de samenleving is en in sommige gevallen door trieste incidenten, staat LHBTI+ beleid vaker op de politieke agenda. Ook maken Regenboogsteden meer financiële middelen en meer FTE vrij om actief aan de slag te gaan met het LHBTI+ beleid. Een aandachtspunt bij de inzet van FTE is wel dat de continuïteit van het beleid niet altijd goed is geborgd bij personeelsverloop.

### **Betere samenwerking**

Veel Regenbooggemeenten zien een verbetering in de samenwerking met hun partners. De lijnen zijn korter en het netwerk hechter. Dit beaamt de samenwerkingspartners veelal ook. De gemeenten geven ook aan dat ze de afgelopen jaren met meer partners zijn gaan samenwerken. Wel lijkt het dat er een verandering heeft plaatsgevonden in de samenstelling van de samenwerkingspartners. Ten opzichte van de vorige evaluatie wordt er relatief meer samengewerkt met LHBTI+ organisaties en met welzijnsorganisaties. Daarentegen is er een daling waarneembaar in het aantal samenwerkingen tussen Regenbooggemeenten en de GGD, zorginstellingen, Centrum Jeugd en Gezin, religieuze en migrantenorganisaties en het OM.

### **Inzet leidt tot uitvoering van projecten in de praktijk**

Het LHBTI+ beleid heeft in de afgelopen drie jaar tot verschillende resultaten geleid. De gemelde opbrengsten variëren van globaal en overkoepelend tot zeer specifiek.

Het meest genoemde resultaat is aandacht: zowel binnen de gemeentelijke organisatie als richting de inwoners is er meer aandacht gecreëerd voor LHBTI+. Binnen de gemeente staat LHBTI+ vaker op de (politieke) agenda en de gemeente stimuleert aandacht voor het onderwerp bij verschillende maatschappelijke organisaties, zoals het onderwijs en in de sport.

Bovendien zijn er veel activiteiten richting organisaties en inwoners georganiseerd, zowel binnen als buiten de LHBTI+ doelgroepen. Het gaat daarbij om een breed palet aan initiatieven. De activiteiten op LHBTI+ gebied leiden tot meer zichtbaarheid en bewustwording binnen de gemeente. Dit geldt op meerdere vlakken: bewustwording van de wensen en behoeften van de doelgroep(en), maar ook bewustwording van eigen vooroordelen, mogelijkheden en onmogelijkheden bij de gemeente, verenigingen en burgers. De bewustwording draagt daarmee in grote mate bij aan acceptatie.

### **Hoe beoordelen lokale samenwerkingspartners de kwaliteit van de samenwerking met gemeenten?**

In het algemeen is er grote tevredenheid over de samenwerking tussen gemeenten en de lokale partners. Deze tevredenheid is er wederzijds. De algehele tevredenheid over samenwerking met lokale partners schrijven de gemeenten vooral toe aan de korte lijnen, de dwarsverbanden die er ontstaan en het delen van expertise. Ook speelt de begeleiding door Movisie een rol in het verbeteren van samenwerkingsverbanden. Bovendien zijn er meer activiteiten en is er meer aandacht voor LHBTI+ binnen de gemeente en maatschappelijke organisaties zoals scholen en sportverenigingen. Bij deze organisaties was er voorheen minder aandacht voor het thema. Nu deze er wel is, verloopt de samenwerking ook beter.

### **Aandacht neemt toe. Meningen over inzicht en benutting van mogelijkheden verdeeld**

De samenwerkingspartners zien dat het LHBTI+ beleid sinds 2019 meer politieke aandacht heeft gekregen bij de gemeenten. Ze geven daar overigens bij aan dat de aandacht zich niet noodzakelijk vertaalt in beter inzicht in van de gemeente in de lokale LHBTI+ problematiek. Ongeveer de helft van hen geeft aan dat dit sinds 2019 gelijk is. De meningen over de mate van inzicht zijn daarbij verdeeld. Iets minder dan de helft van hen vindt dat de gemeente voldoende inzicht heeft, een derde vindt dat de gemeente waarmee zij samenwerken onvoldoende inzicht heeft.

Ongeveer de helft van de samenwerkingspartners bevestigt dat de gemeenten op dit moment voldoende inspelen op de lokale mogelijkheden om de LHBTI+ problematiek aan te pakken. Dit is veelal in de afgelopen jaren niet veranderd: ongeveer de helft ziet hierin geen verbetering, bijna een derde van de samenwerkingspartners ziet hier wel een vooruitgang in.

### **Verbetermogelijkheden**

De samenwerkingspartners zien wel nog een aantal mogelijkheden, zowel voor verbeterde samenwerking, als voor de uitvoering van het LHBTI+ beleid in het algemeen. Meermaals genoemde punten zijn daarbij de volgende:

- Door verschuivingen in prioriteiten is er soms te beperkte capaciteit vanuit gemeenten beschikbaar op het LHBTI+ dossier.
- De continuïteit van beleid is bij meerdere gemeenten onvoldoende geborgd. Bij personeelsverloop is opvolging en overdracht vaak niet goed geregeld, waardoor er kennis verloren gaat en verschuivingen in prioriteiten kunnen plaatsvinden.
- Er is bij veel gemeenten nog te weinig aandacht voor en kennis over intersectionaliteit. Door het gebrek van een intersectionele benadering van de doelgroep worden deze behoeften vaak over het hoofd gezien.
- In de samenwerking is er wel eens sprake van een mismatch tussen verwachtingen en commitment. Doordat de samenwerkingspartners veelal met vrijwilligers werken, ervaren de partners soms te hoge verwachtingen van de gemeenten.
- Samenwerkingspartners verwachten op hun beurt een meer faciliterende rol van de gemeente als het gaat om het bij elkaar brengen van lokale en/of regionale organisaties.
- Hier en daar ontbreken typen samenwerkingspartners, zoals partners op het gebied van trans- en interseks personen, woningcorporaties en islamitische organisaties (zoals moskeeën). Ook kan het lastig zijn om scholen te betrekken bij activiteiten.

### ***Welke rol speelt de Regenboogpak bij de organisatie van lokaal LHBTI+ beleid?***

#### ***Veel opbrengsten uit het LHBTI+ beleid, met dank aan Regenboogpak***

De meerderheid van de gemeenten in het programma Regenboogsteden geeft aan dat de deelname aan het programma instrumenteel is voor het behalen van resultaten. De financiële middelen en de aandacht die het ministerie van OCW mede daarmee op het thema LHBTI+ richt, is voor veel gemeenten een cruciale factor om werk te maken van LHBTI+ beleid. De lokale politieke aandacht neemt toe als er vanuit het rijk duidelijk wordt gemaakt dat dit een belangrijk onderwerp is en gemeenten daar zowel financieel als inhoudelijk bij ondersteunt. De financiële middelen vanuit het programma zijn daarbij voor veel gemeenten een welkome aanvulling op het beperkte

budget dat ze anders voor vraagstukken rondom diversiteit en emancipatie beschikbaar hebben.

Ook inhoudelijk heeft het programma voor veel gemeenten een grote toegevoegde waarde bij het in de praktijk brengen van hun LHBTI+ beleid. De ondersteuning door Movisie en de netwerkvorming en kennisuitwisseling met andere gemeenten zorgt ervoor dat ze effectief beleid kunnen uitvoeren, zonder alles helemaal zelf te moeten bedenken. Dit levert vooral waarde op in de samenwerking met partners in de gemeente. Door de toegang tot veel kennis en ervaring kunnen speerpunten en ideeën beter in de praktijk worden gebracht.

### **Regenboogpak zorgt voor impuls die er bij zelfbenoemde Regenbooggemeenten nog niet is**

Er is een duidelijk verschil tussen de Regenboogsteden met intentieverklaring en de zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Deels is dat logisch te verklaren op basis van aspecten die losstaan van het programma: zelfbenoemde Regenbooggemeenten zijn veelal kleiner en moeten dan ook werken met kleinere budgetten en minder personele inzet. Bovendien zijn de meeste zelfbenoemde Regenbooggemeenten pas recent begonnen met hun LHBTI+ beleid.

Toch is er een duidelijk onderscheid te maken in de snelheid van stappen die Regenboogsteden met intentieverklaring kunnen zetten, hun ambitieniveau en hun lerend vermogen. Dankzij de financiële bijdrage en ondersteuning vanuit het Programma Regenboogsteden zijn er meer en snellere ontwikkelingen mogelijk in de gemeenten met intentieverklaring. Dankzij hun deelname aan het programma en het belang dat hiermee aan LHBTI+ wordt gehecht door de rijksoverheid is er ook meer politieke aandacht binnen de gemeente voor het onderwerp. Mede daardoor is het LHBTI+ beleid doorgaans ook beter geborgd in de Regenbooggemeenten met intentieverklaring.

### ***Welke gemeentelijke LHBTI+ aanpak wordt onder welke lokale condities als 'goed voorbeeld' beschouwd?***

In dit onderzoek zijn verschillende goede voorbeelden de revue gepasseerd. Wat een 'best practice' is, kan per gemeente verschillen. Er is geen formele afgebakende definitie van een 'Regenbooggemeente' en de fase van beleidsontwikkeling waarin een gemeente zich bevindt, kan uitmaken hoe goed en nuttig een activiteit is. Zo is het werken aan zichtbaarheid via symbolische uitingen in gemeenten met conservatieve inwoners een goede stap, maar zou alleen het hijsen van een regenboogvlag en het aanleggen van een zebrapad in andere gemeenten 'te beperkt' zijn.

Mede gelet op de gesignaleerde aandachts- en verbeterpunten kunnen we wel de volgende meer algemene best practices formuleren:

- Door het LHBTI+ beleid breed in de gemeentelijke organisatie te borgen is de borging en continuïteit van beleid beter geregeld. Dit houdt in: samenwerking en commitment binnen het team, met andere afdelingen en tussen verschillende aanpalende dossiers.
- Goede samenwerking en intensieve afstemming met andere gemeenten zorgt ervoor dat het beleid wordt geborgd en dat gemeenten stappen kunnen zetten.
- Samenwerking tussen de organisaties actief bevorderen heeft een positief effect op de intersectionele benadering van het LHBTI+ beleid.
- Laagdrempelige activiteiten en initiatieven, die beperkt budget vragen, kunnen een grote impact hebben:



- Het uitdelen van regenboogvlaggen aan organisaties brengt het gesprek op gang. Daarmee is direct de zichtbaarheid en bewustwording vergroot.
- Culturele activiteiten die breed toegankelijk zijn, zorgen ervoor dat burgers op een laagdrempelige wijze met LHBTI+ in aanraking komen.
- Inzet op lastig bereikbare groepen blijft belangrijk.
- Mediagenieke maar functionele acties kunnen een grote impact hebben, doordat ze aandacht vestigen op LHBTI+ en via zichtbaarheid de acceptatie kunnen vergroten.

**Tot slot: het werk is nog niet klaar. Aandachtspunten en ambities blijven**

Ondanks de over het algemeen positieve berichten over de resultaten, is er nog een lange weg te gaan. De meeste gemeenten zien wel veel gebeuren op het gebied van aandacht voor LHBTI+, de zichtbaarheid en de bewustwording, maar een groot effect op veiligheid en acceptatie is nog niet te zien.

Daarom hebben de Regenbooggemeenten nog steeds ambities. Ze willen voortbouwen op wat ze in gang hebben gezet en dit uitbreiden en verbeteren. Daar is dan wel de politieke wil voor nodig, en die is niet overal gegarandeerd, nu er nieuwe gemeenteraden en Colleges van B&W zijn geïnstalleerd.

Gemeenten zien het voortbestaan van het Programma Regenboogsteden dan ook als een belangrijke schakel voor het realiseren van hun ambities. De politieke aandacht en urgentie die het programma met zich meebrengt, gecombineerd met de inhoudelijke ondersteuning wordt gezien als een essentiële schakel om uiteindelijk de hoogste ambitie te bereiken: dat op termijn apart LHBTI+ beleid niet meer nodig is, omdat er volledige acceptatie is voor iedereen, van welke geaardheid of genderidentiteit dan ook.



*De grootste progress pride vlag van de wereld tijdens Pride Amsterdam 2022.*

*Foto: Iris Dofferhoff*

# 1 Inleiding

## 1.1 Regenboogsteden

Nederland scoort qua acceptatie van genderdiversiteit goed in vergelijking met andere Europese landen. In de afgelopen vijftien jaar zijn Nederlanders zelfs positiever gaan denken over homo- en bisexualiteit. Tegelijkertijd is er de laatste paar jaar sprake van stagnatie bij de acceptatie en mensenrechten van LHBTI<sup>1</sup> personen in Nederland, zo laten onderzoeken van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)<sup>2</sup>, ILGA-Europe<sup>3</sup> en de Rainbow Europe Index<sup>4</sup> zien. Het deel van de Nederlandse bevolking dat positief staat tegenover homo- en bisexualiteit is iets afgenomen sinds 2017, van 78 naar 76 procent. Het percentage van de Nederlandse bevolking dat negatief staat tegenover transgender personen nam sinds 2018 toe, van 8 naar 9 procent, terwijl er geen duidelijke toename is van mensen die positief staan tegenover genderdiversiteit. Zichtbare intimiteit van mensen van hetzelfde geslacht, zoals zoenen op straat, ligt nog erg gevoelig en de acceptatie van transgender personen en seksuele diversiteit is minder groot dan die van homo- en bisexualen. Zo zegt 19 procent van de Nederlanders seks tussen twee mannen walgelijk te vinden.

Recent onderzoek naar de leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland<sup>5</sup> laat zien dat LHB-personen over het algemeen dezelfde positie hebben als heteroseksuelen op het gebied van werk, wonen en vrijetijdsbesteding. Tegelijkertijd voelen LHB-Nederlanders zich nog altijd onveiliger dan heteroseksuelen in openbare ruimten. Deze groepen zijn vaker slachtoffer van (seksueel) geweld en respectloos gedrag. Zo nam het aantal strafbare feiten met LHBTI+ discriminatie als achtergrond tussen 2020 en 2021 toe van 89 naar 140<sup>6</sup>.

De cijfers laten een politieke noodzaak zien tot het treffen van maatregelen op het gebied van LHBTI+ emancipatie. Daarom ondertekenden het COC en vertegenwoordigers van politieke partijen in 2021 het Regenboog Stembusakkoord, waarin zij beloven tot actie over te gaan en zich actief in te zetten voor de veiligheid, rechten en emancipatie van LHBTI+ Nederlanders<sup>7</sup>. Vanuit het ministerie van OCW wordt er al langere tijd ingezet op gemeentelijk LHBTI+ beleid. Zo is er sinds 2008 actieve ondersteuning voor gemeenten om hen te helpen seksuele diversiteit en genderdiversiteit structureel te borgen in hun beleid.

---

<sup>1</sup> In dit rapport wordt de afkorting LHBTI+ gebruikt. Deze term is ook gebruikt in de enquête die naar de respondenten is gestuurd. Andere variaties op de term zijn enkel gebruik met betrekking tot eerder onderzoek en in citaten. Het ministerie van OCW gebruikt de term lhbtq+.

<sup>2</sup> Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), 'Opvattingen over Seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa 2022' (17-5-2022). Online beschikbaar via: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/05/17/opvattingen-over-seksuele-en-genderdiversiteit-in-nederland-en-europa-2022>

<sup>3</sup> ILGA-Europe – the European Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual Trans and Intersex Association. Online beschikbaar via: <https://rainbow-europe.org/country-ranking>

<sup>4</sup> Rainbow Europe Index (12-5-2022). Online beschikbaar via: <https://rainbow-europe.org/#8651/0/0>

<sup>5</sup> SCP, 'LHBT Monitor 2022' (5-7-2022). Online beschikbaar via: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/07/05/lhbt-monitor-2022>

<sup>6</sup> Openbaar ministerie, 'Cijfers in Beeld 2021'. Online beschikbaar via: <https://www.om.nl/onderwerpen/discriminatie/documenten/publicaties/discriminatie/lecd/cijfers-in-beeld/2021-cijfers-in-beeld>

<sup>7</sup> Regenboog Stembusakkoord (2021). Online beschikbaar via: <https://www.coc.nl/wp-content/uploads/2021/03/COC-Regenboog-Stembusakkoord-2021.pdf>

## 1.2 Evaluatie regenboogsteden: aanleiding en opzet

### **2008-2016: Van Koploperaanpak tot Regenboogsteden**

In 2008 startte OCW met het Koploperprogramma. Met 18 'Koplopergemeenten' werd een intentieverklaring getekend waarin gemeenten en het ministerie van OCW verklaarden inspanningen te gaan leveren om de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van LHBT'ers<sup>8</sup> te bevorderen. Met het tekenen van de intentieverklaring verklaarden gemeenten dat ze lokaal LHBT-beleid opstellen en uitvoeren met lokale organisaties en daarnaast omringende gemeenten voorzien van advies en informatie op dit terrein. Ook verklaarden gemeenten dat zij informatie over goede praktijkvoorbeelden beschikbaar zouden stellen aan Movisie en de sociale acceptatie onder de lokale bevolking monitoren. Het ministerie verklaarde op zijn beurt hiervoor financiële middelen beschikbaar te stellen, zorg te dragen voor inhoudelijke ondersteuning en advies door inzet van Movisie en (on)veiligheidsgevoelens onder LHBTI+'ers en de sociale acceptatie onder de bevolking landelijk te monitoren.

In 2012 werd besloten de samenwerking voor drie jaar (2012-2014) voort te zetten onder de titel 'Gemeentelijk LHBT-beleid', waarbij het aantal Koplopergemeenten tevens werd uitgebreid naar 41 gemeenten (23 nieuwe gemeenten). De focus van het programma bleef hetzelfde. In 2014 heeft Panteia de Koploperaanpak geëvalueerd. Naast een kwalitatieve toetsing van de beleidstheorie achter de Koploperaanpak, is ook in kaart gebracht welke invloed de samenwerking tussen OCW en de Koplopergemeenten heeft gehad op het lokale LHBT beleid van gemeenten.

Om de lokale aanpak, waar mogelijk, uit te breiden en te verbeteren, is de samenwerking voortgezet en doorgegaan onder de naam 'Regenboogsteden 2015 - 2017'. In 2015 ondertekenden 42 gemeenten de intentieverklaring. Daarnaast waren er in 2015 en 2016 vier gemeenten die op eigen initiatief de intentieverklaring ondertekenden. Zij ontvingen geen financiële ondersteuning van OCW, maar kregen wel de mogelijkheid om van de inhoudelijke ondersteuning en kennisuitwisseling door Movisie gebruik te maken.

### **2017: Effectonderzoek**

Panteia voerde in 2017 (in samenwerking met Atria) een effectonderzoek uit naar de effecten en opbrengsten van de Regenboogaanpak. Uit dit onderzoek bleek onder andere dat de Regenboogaanpak een impuls heeft gegeven aan het LHBT-beleid<sup>9</sup>. De financiële ondersteuning is een belangrijke voorwaarde voor de continuïteit van het LHBT-beleid, en de ondersteuning door Movisie heeft een aanjagersrol voor de betrokken gemeenten.

De aanbevelingen hadden vooral betrekking op mogelijkheden voor een verdere versterking van het LHBT-beleid, door:

- Optimalisatie van de samenwerking door het vergroten van de structurele betrokkenheid en personele wisselingen op het LHBT-dossier te beperken;
- Commitment vanuit het gehele gemeentelijke apparaat om de sociale acceptatie en veiligheid van LHBT's te vergroten;
- Zorg te dragen voor een duidelijke rolverdeling binnen de samenwerking;
- Monitoring en agendering van sociale acceptatie en veiligheid van LHBT's;
- Het vinden van vaandeldragers die LHBT kunnen integreren in andere beleidsdomeinen zoals sport, zorg en onderwijs;

<sup>8</sup> Destijds was de I voor intersekse nog niet toegevoegd aan het acroniem.

<sup>9</sup> Idem noot 8.

- De coördinatie goed te regelen: de verschillende LHBT-organisaties kunnen één partij een coördinerende rol toebedelen die namens hen een brugfunctie naar gemeente(n) toe inneemt.

### *2019-2022: Nieuwe intentieverklaring voor lokaal emancipatiebeleid*

Mede op basis van de evaluatie over de periode 2015-2017 heeft het ministerie van OCW een nieuwe intentieverklaring opgesteld voor het lokaal emancipatiebeleid in 2019-2022. In totaal hebben 56 gemeenten deze intentieverklaring getekend voor de samenwerking met het ministerie van OCW, waarmee deze gemeenten aangeven zich actief in te zetten op het gebied van LHBTI+ personen. De selectie van gemeenten is gebaseerd op gemeentegrootte, landelijke dekking en deelname aan eerdere intentieverklaringen voor LHBTI+ emancipatiebeleid. De samenwerking loopt eind 2022 af.

De Regenboogsteden waarmee de intentieverklaring is gesloten, ontvangen van OCW een financiële bijdrage via decentralisatie-uitkering vanuit het Gemeentefonds (BZK), voor het benodigde maatwerk op het lokale niveau. Voor de G4 bedraagt deze bijdrage €50.000 euro per jaar, voor de overige gemeenten €20.000 euro per jaar. Daarnaast ontvangen deze gemeenten bij het lokale beleid ondersteuning van Movisie. Andere gemeenten die LBHTI+ beleid voeren kunnen zichzelf uitroepen tot Regenbooggemeente. Movisie heeft 47 kleinere gemeenten geregistreerd die hiervoor hebben gekozen. Dit is een forse uitbreiding ten opzichte van de vorige evaluatie in 2017, toen er nog maar vier gemeenten op eigen initiatief Regenboogstad waren. Deze gemeenten krijgen hierbij geen financiële ondersteuning vanuit OCW. Dit maakt het dat het interessant is om de zelfbenoemde Regenboogsteden te vergelijken met de Regenboogsteden met intentieverklaring. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar tevredenheid over het beleid, de mogelijke kracht van de intrinsieke motivatie om ook zonder financiële ondersteuning beleid te voeren en de resultaten die worden behaald.

Niet alle gemeenten in Nederland zijn een Regenboogstad. Bij de niet-Regenboogsteden gaat het grotendeels om kleinere gemeenten, maar in enkele gevallen ook om gemeenten met meer dan 70.000 inwoners, zoals land van Cuijk (90.780 inwoners), Hoeksche Waard (88.740 inwoners), Meijerijstad (82.670 inwoners) en Almelo (73.175 inwoners). Van deze gemeenten is het niet bekend in hoeverre aandacht voor LHBTI+ personen een rol speelt in hun beleid.

### *Evaluatie van de Regenboogaanpak 2019-2022*

Eind 2022 loopt de samenwerking tussen het ministerie van OCW en de Regenboogsteden af. Het ministerie van OCW wil vaststellen wat de ontwikkelingen en de resultaten zijn van de aanpak ten opzichte de evaluatie van 2017. Voor de evaluatie van de Regenboogsteden 2019-2022 heeft Panteia samenwerking gezocht met Atria (Kennisinstituut voor Emancipatie en Vrouwengeschiedenis).

De volgende vijf onderzoeksvragen zijn leidend geweest bij de uitvoering van het onderzoek:

1. Hoe is het LHBTI+ beleid in Regenbooggemeenten (met intentieverklaring of zelfbenoemd) georganiseerd?
2. Hoe heeft het LHBTI+ beleid zich ontwikkeld in (bestaande, nieuwe en zelfbenoemde) Regenbooggemeenten?

3. Hoe beoordelen lokale samenwerkingspartners de kwaliteit van de samenwerking met gemeenten?
4. Welke rol speelt de Regenboogaanpak bij de organisatie van lokaal LHBTI+ beleid?
5. Welke gemeentelijke LHBTI+ aanpak wordt onder welke lokale condities als 'goed voorbeeld' beschouwd?

### Onderzoeksaanpak

Net als bij de voorgaande metingen hebben wij het onderzoek in vier fases uitgevoerd. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethodieken. We kozen voor deze getrapte onderzoeksaanpak omdat deze in de vorige evaluaties ook succesvol is gebleken en eenzelfde aanpak bevordert de vergelijkbaarheid tussen de metingen. Zo hebben wij de bevindingen van dit jaar met de resultaten van de evaluatie in 2017 met elkaar vergeleken.

Na de deskresearch en het startoverleg met OCW en Movisie hebben we internetenquêtes afgenomen onder Regenbooggemeenten met convenant en zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Hierdoor was het mogelijk om, naast een vergelijking in tijd, ook een vergelijking te maken tussen deze twee groepen gemeenten. Hieronder vallen ook de gemeenten die sinds 2019 Regenbooggemeente zijn geworden. Vervolgens hebben wij aanvullende telefonische interviews gehouden met alle gemeenten om dieper in te gaan op de antwoorden van de internetenquête. In deze fase hebben wij ook aanvullende telefonische interviews gehouden met vijf van de grootste niet-Regenbooggemeenten, zodat wij ook een vergelijking konden maken tussen hun beleid en het beleid van de gemeenten die wel zijn aangesloten (al dan niet zelfbenoemd). Daarnaast hebben wij een enquête uitgezet onder lokale samenwerkingspartners. Om tot een verdieping en aanvulling te komen op voorgaande fases hebben wij tot slot, in samenwerking met OCW, Movisie en Atria, een interactieve bijeenkomst georganiseerd met beleidsambtenaren van Regenbooggemeenten (met en zonder convenant) en met vertegenwoordigers van lokale samenwerkingspartners. De bijeenkomst bestond uit een plenair gedeelte en uit een gedeelte waarin de deelnemers uiteen gingen in subgroepen met een gespreksleider.

Hieronder volgt een schematische weergave van de uitgevoerde onderzoeksopzet en in bijlage 2 is een uitgebreide onderzoeksverantwoording opgenomen.

figuur 1 Onderzoeksopzet



Bron: Panteia, 2022

### 1.3 Beleidstheorie en leeswijzer

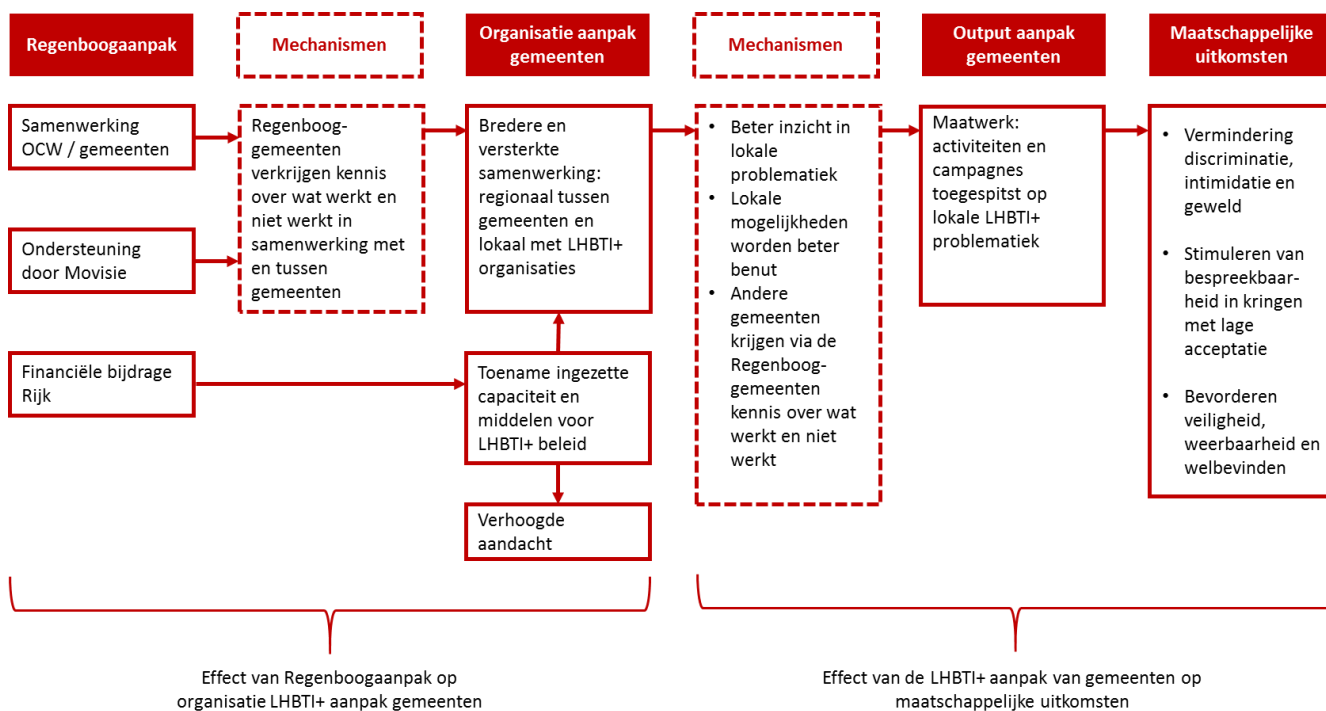
Het uiteindelijke doel van de Regenboogaanpak is het bevorderen van de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van LHBTI+ personen. Uit de beleidstheorie komt naar voren dat er een onderscheid is tussen:

- 1) de effecten van de Regenboogaanpak op de LHBTI+ aanpak van gemeenten;
- 2) het effect van de gemeentelijke LHBTI+ aanpak op maatschappelijke uitkomsten.

Dit betekent dat de resultaten, of effecten, van de Regenboogaanpak zichtbaar zijn op het niveau van gemeentelijk LHBTI+ beleid; oftewel, de relatie tussen de Regenboogaanpak en maatschappelijke uitkomsten verloopt *via* de wijze waarop gemeenten hun LHBTI+ aanpak organiseren.

In onderstaand figuur is de relatie tussen de Regenboogaanpak, de gemeentelijke LHBTI+ aanpak en de maatschappelijke uitkomsten in beeld gebracht.

figuur 2      Beleidstheorie Regenboogaanpak



Bron: Panteia, 2022

Om de resultaten en effecten van de Regenboogaanpak in kaart te brengen en de hoofdvragen van dit onderzoek te beantwoorden, volgen we in de rapportage deze beleidstheorie:

- **H2: Wat zijn Regenbooggemeenten?**

In dit hoofdstuk behandelen we wat de Regenboogaanpak precies inhoudt. Gemeenten geven elk op hun eigen manier invulling aan hun LHBTI+ beleid. Daarom kijken we in dit hoofdstuk naar wat het betekent om een Regenbooggemeente te zijn. Vervolgens belichten we de redenen van gemeenten om wel of juist geen Regenbooggemeente te worden.

- **H3: Wat doen Regenbooggemeenten?**

In dit hoofdstuk bekijken we **de organisatie en aanpak van Regenbooggemeenten**. We gaan dieper in op de inzet van Regenbooggemeenten op hun LHBTI+ beleid: het (al dan niet) formuleren van LHBT+ beleid, de speerpunten en (sub)thema's van dat beleid, de beschikbare middelen en FTE, de samenwerking met andere gemeenten en organisaties en de typen activiteiten die Regenbooggemeenten uitvoeren, waaronder de monitoring.

- **H4: Wat bereiken Regenbooggemeenten?**

In dit hoofdstuk behandelen we de **output**, c.q. de verschillende **resultaten en opbrengsten** waartoe het LHBTI+ beleid in de afgelopen drie jaar heeft geleid, met speciale aandacht voor best practices in de lokale gemeentelijke context.

- **H5: Wat is de waarde van de Regenboogaanpak?**

In dit hoofdstuk gaan we in op het **effecten van de Regenboogaanpak**: welke effecten van de regenboogaanpak ervaren gemeenten op de invulling van LHBTI+ beleid? Wat is de toegevoegde waarde van de Regenboogaanpak? Wat zijn de ambities voor de toekomst van de Regenboogaanpak?

- **H6: Conclusies**

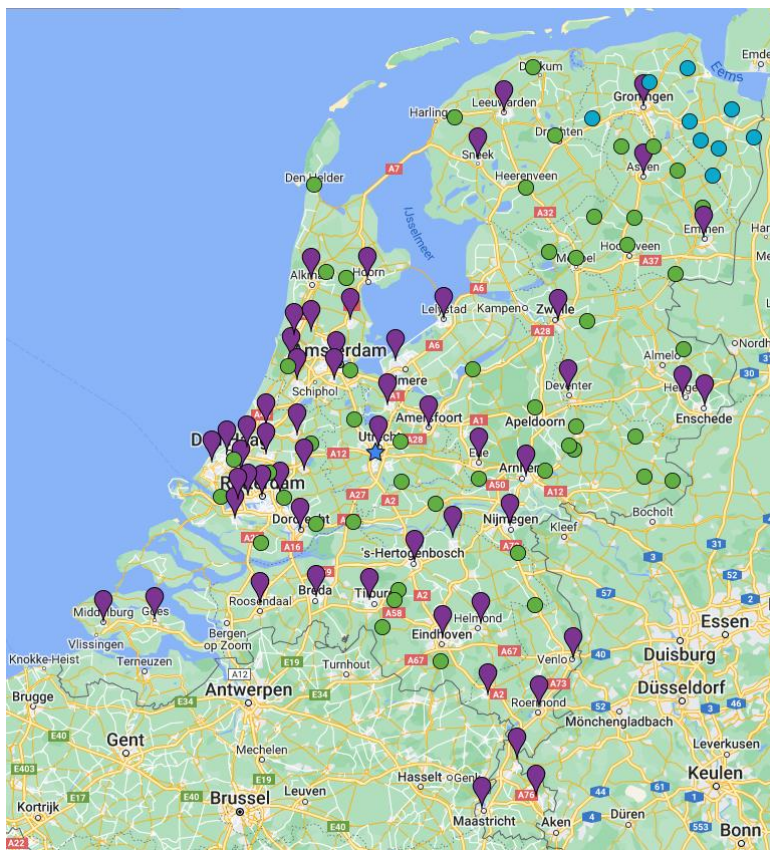
Tot slot trekken we overkoepelende conclusies in hoofdstuk 6 aan de hand van de vijf hoofdvragen van het onderzoek en de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken.




## 2 Wat zijn Regenbooggemeenten?

### 2.1 Inleiding

Sinds de vorige evaluatie van het Programma Regenboogsteden door Panteia en Atria is het aantal Regenbooggemeenten flink uitgebreid. Het aantal gemeenten dat de intentieverklaring heeft ondertekend is sinds 2017 toegenomen van 42 tot 56. Het aantal gemeenten dat zich op eigeninitiatief een Regenbooggemeente noemt nam toe van 5 tot 47. Daarmee noemden de meeste gemeenten in Nederland met 70.000 inwoners of meer zich in 2022 een Regenbooggemeente. In de onderstaande figuur 3 is op een kaart weergegeven hoe de gemeenten over het land verspreid zijn.

figuur 3 Regenbooggemeenten in Nederland (juli 2022)



-  Regenboogsteden die de intentieverklaring hebben getekend
-  Zelfbenoemde Regenbooggemeenten
-  Gemeente heeft het provinciale Regenboogakkoord van de provincie Groningen getekend

Bron: Movisie, Google Maps, 2022

De gemeenten geven elk op hun eigen manier invulling aan hun LHBTI+ beleid. Daarom kijken we in dit hoofdstuk allereerst naar wat het betekent om een Regenbooggemeente te zijn (paragraaf 2.2). Vervolgens belichten we de redenen van gemeenten om wel (2.3) of juist geen (2.4) Regenbooggemeente te worden.



## 2.2 Wat is een Regenbooggemeente?

De termen 'Regenboogstad' en 'Regenbooggemeente' zijn niet beschermd en er zijn geen minimale vereisten om de titel 'Regenbooggemeente' te mogen dragen. Van de gemeenten die het convenant hebben ondertekend is het duidelijk dat zij een Regenbooggemeente zijn. Movisie heeft een overzicht van zelfbenoemde Regenbooggemeenten samengesteld op basis van een online inventarisatie of een gemeente een motie hiertoe heeft aangenomen.

De inhoud die gemeenten geven aan de titel 'Regenbooggemeente' loopt sterk uiteen. Met het oog op de verschillende invullingen en activiteiten in het kader van het LHBTI+ beleid hebben we daarom tijdens de bijeenkomst met gemeenten en partners de volgende vraag gesteld: "Wat verstaan we onder een Regenbooggemeente, c.q. waaraan moet een gemeente voldoen om zich een Regenboogstad te mogen noemen?"

De antwoorden op deze vraag liepen uiteen en tot een eenduidige definitie zijn we niet gekomen. De gegeven antwoorden geven bij elkaar wel een goed beeld van waarnaar een gemeente zou kunnen streven om met recht het predicaat 'Regenbooggemeente' te dragen. Onderstaand is een (deels geparafraseerde en samengevatte) weergave van de verzamelde input:

- "Er is een intrinsieke motivatie nodig."
- "Het is méér dan alleen één keer per jaar een regenboogvlag uithangen en een regenboogzebrapad aanleggen."
- "Het is belangrijk om behoeften te inventariseren"; "Komen tot een gedragen programma."
- "Er zijn verschillende acties nodig: het aannemen van een motie in de Gemeenteraad, inzet op beleidsniveau, de uitvoering beleggen bij een persoon, en concrete acties in de gemeenschap c.q. onder de bevolking." Aanvullend: "gesprekken met scholen"
- "De gemeente moet zelf een voorbeeldfunctie vervullen." "LHBTI+ beleid moet in het DNA van de gemeente komen." "De gemeente moet een luisterend oor bieden."
- "Het moet niet alleen gaan over LHB, maar breed: LHBTI+"

Datgene wat een gemeente tot Regenbooggemeente maakt is ook contextafhankelijk. Een gemeente die nog maar net start met het accepteren dat LHBTI+ een belangrijk dossier is, is het hijsen van een regenboogvlag een goede eerste (en symbolische) stap. Maar voor gemeenten die dat al lang hebben geaccepteerd, moet er echt meer gebeuren. Dat maakt het dat de titel 'Regenbooggemeente' ook verschillende doelen kan dienen: voor sommige gemeenten is het de kroon op het werk op LHBTI+ gebied en voor andere gemeenten is het juist de start om op basis van de titel werk te kunnen maken van het LHBTI+ beleid.

## 2.3 Redenen om een Regenbooggemeente te worden

Regenbooggemeenten starten om uiteenlopende redenen met LHBTI+ beleid. Voor iets meer dan de helft van de deelnemers aan het Programma Regenboogsteden ('met convenant') was de uitnodiging van OCW om deel te nemen de aanleiding om werk te maken van LHBTI+ beleid (tabel 1). De meest genoemde andere reden is op verzoek van raadsleden of wethouders. Voor de zelfbenoemde Regenbooggemeenten was dit zelfs de belangrijkste reden om zichzelf tot Regenbooggemeente uit te roepen.

tabel 1 Redenen voor LHBTI+ beleid (meerdere antwoorden mogelijk)

	Zelfbenoemd (n=15)	Met convenant (n=42)	Totaal (n=57)
Verzoek van OCW (Koploperaanpak, Regenbooggemeenten)	nvt	57%	44%
Verzoek van raadsleden/wethouders	73%	43%	51%
Verzoek van LHBTI+ organisaties	13%	29%	25%
Problemen/gebeurtenissen binnen de gemeente	0%	17%	12%
Anders (namelijk)	40%	29%	32%

Bron: Panteia, 2022

Enkele gemeenten lichtten ook de achterliggende reden toe waarom de raadsleden of wethouders het belangrijk vonden om LHBTI+ beleid te voeren. Daarbij werd bijvoorbeeld een alarmerend rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau genoemd over zelfdoding door homo jongeren. Ook waren zorgen over intimidatie en geweldsdelicten en meldingen van discriminatie aanleiding om beleid hiertegen te ontwikkelen.

*Landelijk bestonden er in 2008 zorgen over intimidatie en geweldsdelicten, aanhoudende meldingen van discriminatie op grond van homoseksualiteit en uitingen van homohaat op internet.*

- *Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden*

Bij de categorie 'anders (namelijk)' werd veelal benoemd dat de respondent de exacte aanleiding niet wist omdat deze toen nog niet in dienst was van de gemeente. Andere genoemde redenen waren 'wij hebben geen regenboogbeleid' (één zelfbenoemde Regenbooggemeente) en meer overkoepelende redenen, zoals dat men het nodig en wenselijk vond om in de maatschappelijke beweging mee te gaan. Daarnaast speelde in enkele gemeenten een provinciaal programma en de vraag vanuit bewoners een rol.

*Er is een breed gedragen mening dat het bevorderen van de acceptatie en veiligheid van LHBTI heel belangrijk is.*

- *Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden*

Naast de vraag wat de aanleiding was om te starten met LHBTI+ beleid, is ook de vraag gesteld waarom men een Regenbooggemeente is geworden. Er zaten nauwelijks verschillen in de antwoorden met de redenen voor het voeren van LHBTI+ beleid. Ook bij deze vraag waren de uitnodiging van OCW en een initiatief van raadsleden of wethouders doorslaggevend voor het worden van een Regenbooggemeente.

## 2.4 Redenen om geen Regenbooggemeente te zijn

Inmiddels is het grootste deel van de 100 grootste gemeenten in Nederland een Regenbooggemeente, hetzij via het programma Regenboogsteden dan wel zelfbenoemd. Er is echter ook nog een aantal gemeenten die zich geen Regenbooggemeente noemt. Om te achterhalen wat hun beweegredenen hiervoor zijn, en of zij op een andere manier aandacht aan de LHBTI+ emancipatie besteden, hebben wij de zeven grootste gemeenten die geen Regenbooggemeente zijn een

aantal vragen voorgelegd. Het gaat om Almelo, Bergen op Zoom, Vijfheerenlanden, Veenendaal, Meierijstad, Katwijk en Harderwijk.

### **Bewuste keuze**

Alle gemeenten laten weten bewust géén Regenbooggemeente te zijn. De belangrijkste reden hiervoor is dat zij niet één doelgroep meer aandacht willen geven dan andere doelgroepen: "Bij doelgroepenbeleid sluit je altijd andere mensen weer uit. Dat willen wij niet, wij zijn er voor alle inwoners."

Ook speelt religie in gemeenten met een sterk gelovige achterban, zowel christelijk als islamitisch, een rol. De acceptatie van de LHBTI+ gemeenschap ligt daar gevoelig. Het wordt door sommige inwoners nog gezien als 'in strijd met het geloof' of 'niet-natuurlijk'. Als gemeentebestuur daar zo uitgesproken stelling in nemen door zich Regenbooggemeente te noemen, vinden zij vooralsnog "niet opportuun".

In één van de gemeenten spelen ook financiën een rol. In 2018 heeft het ministerie OCW de gemeenten Almelo en Bergen op Zoom uitgenodigd deel uit te maken van het programma Regenboogsteden. Een eis voor deelname is dat gemeenten ook zelf structureel geld vrij moeten maken voor de acceptatie en inclusie van de LHBTI+ gemeenschap. Voor deze gemeente was die financiële eis een te hoge bijdrage.

### **Wel aandacht LHBTI+**

Geen van de gesproken gemeenten hanteert een specifiek LHBTI+ beleid. Wel kennen alle gemeenten een inclusiebeleid, dat bedoeld is voor alle doelgroepen, waarin ook aandacht is voor de LHBTI+ gemeenschap. De activiteiten binnen de inclusiebeleid variëren per gemeenten. Alle gesproken gemeenten hijsen minimaal eens per jaar de Regenboogvlag om aan te tonen dat iedereen welkom is in de gemeente. Twee gemeenten hijsen de *Progress Pride Flag*, die die meer nadruk legt op inclusiviteit van alle mensen, onder wie ook mensen van kleur. Ook zijn er gemeenten die Regenboogzebrapaden aanleggen, werkgroepen instellen met aandacht voor de emancipatie van de LHBTI+ gemeenschap, subsidies beschikbaar stellen voor LHBTI+ (voorlichting) activiteiten en bijeenkomsten organiseren voor het uitwisselen van ideeën tussen de raadsleden en LHBTI+'ers

Daarnaast vinden er ook activiteiten plaats die buiten de gemeente om worden georganiseerd. Zo doen in meer dan de helft van de gemeente scholen mee aan Paarse Vrijdag, waarop leerlingen zich met behulp van paarse kledingstukken solidair tonen met de LHBTI+ gemeenschap. In twee van de ondervraagde gemeenten zijn zogeheten Gender & Sexuality Alliances (GSA) opgericht. Dat zijn groepen scholieren uit de doelgroep die zich inzetten voor een veilige en welkome schoolomgeving in hun eigen school. Deze activiteiten zijn geïnitieerd door scholen en scholieren, in plaats van door de gemeenten.

### **Initiatiefnemers**

Het initiatief om meer beleid te ontwikkelen voor de inclusie van LHBTI+'ers ligt vaak bij de lokale raadsfracties. Die vragen met behulp van moties meer aandacht voor deze groep in de gemeenteraad. Zelden ontvangen gemeenten verzoeken vanuit de doelgroep zelf.

Mogelijk heeft dit te maken met de lage organisatiegraad onder LHBTI+'ers in de betreffende gemeenten. Vrijwel alle gemeenten zeggen dat de doelgroep in hun gemeente vrij onzichtbaar is. Ze hebben zich vaak niet verenigd. Lokale belangenbehartiging staat nog in de kinderschoenen. Zo meldt slechts één gemeente een lokale LHBTI+ groep te kennen.

Ook heerst er op het platteland vaak nog een taboe op het erkennen van de LHBTI+ gemeenschap. "We zien dat de tolerantie en acceptatie daar aan het afnemen is. 'Hier bij ons, is dat er niet', zeggen ze. In zo een dorp voor je rechten opkomen, is dan best lastig." Ook meldingen van discriminatie horen gemeenten zelden of nooit.

Wel hebben alle gemeenten contacten met het COC waarmee zij beleidsvoornemens afstemmen.

### **Politiek gevoelig**

Politiek gezien liggen onderwerpen rond de LHBTI+ gemeenschap vaak nog wel gevoelig. In meer dan de helft van de gemeenten werden moties voor het hijsen van de regenboogvlag of het aanleggen van een regenboogzebrapad in eerste instantie of soms meerdere malen verworpen door de Raad. "Te veel symboolpolitiek".

In één gemeente leidde de discussie zelfs tot een breuk binnen een fractie, waarna een raadslid uit de partij stapte. Ook worden er compromissen gesloten. Zo mocht de Regenboogvlag bijvoorbeeld in een bepaalde gemeente jarenlang wél worden gehesen, maar niet vanaf het gemeentehuis. In die gemeente demonstreert nog steeds ieder jaar een man tegen het hijsen van de vlag.

Op de vraag of de gemeenten wellicht zich in de toekomst wél Regenbooggemeente willen noemen, stelde één gemeente de vraag wat de titel Regenbooggemeente zegt. Zij stelde dat het meer draait om het beleid van de gemeente dan een eventuele Regenboogtitel. De gemeente gaf wel aan mogelijke interesse in het Regenboogprogramma te hebben, mits de verplichte co-financiering verdwijnt.

Twee andere gemeente reageerde voorzichtig positief op een eventuele toekomstige titel als Regenbooggemeente. "Het zou mooi zijn daar naartoe te werken. Maar dan moet het wel stap voor stap. Je hebt hier een lange adem nodig. Er zijn hier veel tradities, veel is cultureel bepaald. Je zag dat ook bij de discussies over de koopzondagen; eerst mocht het zes keer per jaar, nu mag het alsnog iedere zondag."

## 3 Wat doen regenbooggemeenten?

In dit hoofdstuk zoomen we in op de inzet van Regenbooggemeenten op hun LHBTI+ beleid. Dat begint bij het (al dan niet) formuleren van beleid, met de daarin geformuleerde speerpunten en (sub)thema's. Deze introduceren we in paragraaf 3.1. Om het beleid in de praktijk te brengen zijn financiële middelen en capaciteit nodig, deze tonen wij in paragraaf 3.2. Vervolgens kijken we naar de samenwerking met organisaties en andere gemeenten als belangrijk onderdeel van de uitvoering van het beleid (paragraaf 3.3). Ten slotte gaan we in op de typen activiteiten die Regenbooggemeenten uitvoeren, met daarin ook aandacht voor monitoring (3.4).

### 3.1 LHBTI+ beleid, speerpunten en thema's

#### *LHBTI+ Beleid*

**Vrijwel alle geënuquëteerde Regenbooggemeenten voeren een specifiek LHBTI+ beleid.** Slechts een klein aantal van de geënuquëteerde gemeenten geven aan geen beleid te hebben. De gemeenten zonder specifiek LHBTI+ beleid waren in alle gevallen zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Sommige van deze gemeenten schaarde het LHBTI+ beleid onder het algemene diversiteitsbeleid. Twee van de vijftien geënuquëteerde en geïnterviewde zelfbenoemde Regenbooggemeenten gaven aan helemaal geen vorm van LHBTI+ beleid te voeren.

In de vorige evaluatie van het programma Regenboogsteden bleek dat niet alle Regenbooggemeenten een specifiek LHBTI+ beleid hebben. Vermoedelijk is het aantal zelfbenoemde Regenbooggemeenten zonder een specifiek LHBTI+ beleid groter dan wij op basis van de enquête kunnen achterhalen. Een deel van de non-respons kan namelijk waarschijnlijk verklaard worden door een gebrek aan prioriteit en/of capaciteit. Dat kan mede zijn ingegeven door een gebrek aan beleid.

In het algemeen voeren de Regenbooggemeenten met convenant al langer een specifiek LHBTI+ beleid dan de zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Gemeenten in die laatste groep voeren veelal pas sinds drie jaar een actief beleid, terwijl Regenbooggemeenten met convenant hier doorgaans tussen 2008 en 2019 mee zijn begonnen. Deze periode valt samen met de start en uitbreiding van de Koploperaanpak en het opzetten van het programma Regenboogsteden.

Het LHBTI+ beleid is niet een volledig geïsoleerd beleidsonderwerp. Gemeenten hebben verschillende dossiers op het gebied van diversiteit en integratie. Bij een derde van de gemeenten uit het Programma Regenboogsteden is er sprake van een **samenhang van het LHBTI+ beleid met aanpalende programma's**, bijvoorbeeld Veilige Steden (tabel 2). Bij de zelfbenoemde Regenbooggemeenten is dit maar bij een kleine minderheid het geval. Er liggen dus nog mogelijkheden om het LHBTI+ beleid beter te integreren in andere beleidsprogramma's en beleidsdomeinen.

tabel 2 Samenhang met andere beleidsdomeinen binnen de gemeente

**Werkt uw gemeente op het gebied van LHBTI+ beleid samen met aanpalende programma's,?**

	Ja	Nee
Regenboogsteden met convenant (n=42)	33%	67%
Zelfbenoemde regenbooggemeenten (n=15)	13%	87%

Bron: Panteia, 2022

**Speerpunten**

De belangrijkste speerpunten van het LHBTI+ beleid van de Regenbooggemeenten liggen op het gebied van **zichtbaarheid en maatschappelijke bewustwording**. Dit werd genoemd door 23 van de 47 geïnterviewde gemeenten. Daarbij richt men zich veelal op **specifieke thema's en leefdomeinen**, zoals onderwijs, sport, cultuur, zorg en/of levensbeschouwelijke organisaties (eveneens door 23 gemeenten benoemd als speerpunt). Deze speerpunten gelden zowel voor de Regenbooggemeenten met convenant als de zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Andere speerpunten die relatief vaak worden genoemd zijn **'veiligheid'** (19 gemeenten) en **'acceptatie'** (15 gemeenten). Evenveel gemeenten geven speciale aandacht aan **jongeren** als aan **ouderen**: beide werden door 9 gemeenten als belangrijk speerpunt benoemd.

Naast deze veelvuldig benoemde speerpunten, hebben we een reeks aan verschillende speerpunten van de verschillende gemeenten opgetekend, waaronder:

- De doelgroep zelf beter bedienen.
- Anti-discriminatie.
- Ondersteuning van de doelgroep.
- Ontmoeting en sociale contacten faciliteren.
- Het netwerk van samenwerkingspartners versterken.
- Weerbaarheid van de doelgroep bevorderen.
- Activiteiten richting bi-culturele inwoners/inwoners met een migratieachtergrond.
- In de eigen gemeentelijke organisatie nagaan wat er beter kan en hoe gelijke behandeling in de praktijk kan worden gebracht.
- Zelforganisatie bevorderen.
- Mensenrechten en de gedeelde geschiedenis.

De speerpunten voor het LHBTI+ beleid zijn in de meeste gemeenten in samenspraak met organisaties en bewoners (c.q. personen uit de doelgroep) bepaald. In drie gemeenten stond daarbij een partnerorganisatie volledig aan het roer en in twee gemeenten waren het vooral individuele burgers die werden uitgenodigd om mee te denken en niet zo zeer de LHBTI+ organisaties. Bij twaalf van de 47 gesproken gemeenten waren de speerpunten door de gemeente zelf bepaald, al was dit in vier gevallen wel op basis van onderzoek onder de doelgroep en/of organisaties.

Bij de zelfbenoemde Regenbooggemeenten kwam het relatief vaker voor dat de speerpunten door de gemeente werden bepaald, zonder dat samenwerkingspartners daar directe invloed op hadden.

**Subthema's**

Binnen de speerpunten is een aantal (sub)thema's te onderscheiden waar gemeenten zich op richten. De meeste gemeenten richten zich op meerdere thema's (tabel 3). In het algemeen gaat het er bij Regenboogsteden om de sociale acceptatie van seksuele diversiteit te bevorderen. De meeste gemeenten leggen hierbij een nadruk op onderwijs, sport en zorg. Dit geldt zowel voor de gemeenten binnen het Programma Regenboogsteden als de zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Ook acceptatie door

cultuur en in maatschappelijke participatie is voor ongeveer de helft van de gemeenten een subthema waar men zich op richt. De Regenbooggemeenten die het convenant hebben ondertekend lijken zich iets vaker op het bevorderen van veiligheid te richten dan de zelfbenoemde regenbooggemeenten. De thema's internationale samenwerking en city marketing spelen voor slechts enkele gemeenten een rol van betekenis.

In de categorie 'overig (namelijk)' werden verschillende aanvullende thema's benoemd. Deels overlaptten deze met de eerder genoemde speerpunten, zoals inclusie en zichtbaarheid. Andere noemenswaardige thema's waren activiteiten gericht op roze ouderen en suïcidepreventie. Daarnaast gebruikten verschillende gemeenten de optie 'anders' om aan te geven dat het beleid nog in ontwikkeling is en dat ze in de toekomst thema's willen toevoegen aan het huidige beleid.

Vergeleken met de vorige evaluatie van 2017 lijkt de diversiteit aan thema's waar de gemeenten zich op richten enigszins afgenomen. We kijken daarbij vooral naar de gemeenten met convenant, aangezien deze al langer een actief LHBTI+ beleid voeren. Hoewel de samenstelling van de steekproef destijds anders was, richtten toen relatief meer gemeenten zich op het bevorderen van sociale acceptatie van seksuele diversiteit in het onderwijs, in de zorg en in bi-culturele gemeenschappen. Ook werkten relatief meer gemeenten aan het bevorderen van (sociale) veiligheid van homoseksuelen en transgenders. Wel zien we een toename in gemeenten die zich richten op het bevorderen van sociale acceptatie van seksuele diversiteit door cultuur.

tabel 3 Subthema's waarop het LHBTI+ beleid zich richt (meerdere antwoorden mogelijk)

	Zelf- benoemd (n=15)	Met convenant (n=42)	Totaal 2022 (n=57)	Totaal 2017 (n=33)
<b>Bevorderen van sociale acceptatie van seksuele diversiteit:</b>	<b>80%</b>	<b>86%</b>	<b>84%</b>	<b>97%</b>
• In onderwijs	80%	88%	86%	97%
• In sport	60%	81%	75%	82%
• In zorg	53%	69%	65%	88%
• Door cultuur	40%	55%	51%	39%
• In maatschappelijke participatie	47%	48%	47%	48%
• In bi-culturele gemeenschappen	20%	36%	32%	48%
• In levensbeschouwelijke kringen	20%	36%	32%	33%
<b>Bevorderen van (sociale) veiligheid van homoseksuelen en transpersonen</b>	<b>27%</b>	<b>50%</b>	<b>44%</b>	<b>70%</b>
<b>City marketing</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>21%</b>
<b>Internationale samenwerking</b>	<b>0%</b>	<b>10%</b>	<b>7%</b>	<b>15%</b>
Anders (namelijk)	47%	21%	28%	21%

Bron: Panteia, 2022

Ongeveer de helft van de gemeenten die deelnemen aan het Programma Regenboogsteden erkent dat er ontwikkelingen zijn geweest in de thema's waarop men zich richt. Inhoudelijk zeggen meerdere gemeenten meer aandacht te hebben gegeven aan bepaalde doelgroepen en aandachtsgebieden of aan het LHBTI+ beleid in het algemeen. Zo geeft één gemeente aan zich meer te zijn gaan richten op ouderen, terwijl de focus eerst op jongeren (c.q. onderwijs) lag. Slechts twee gemeenten geven uitdrukkelijk aan dat ze meer focus hebben aangebracht in hun (sub)thema's. Hoewel

het door slechts één gemeente is benoemd, zou het afnemen van het aantal subthema's ook te maken kunnen hebben met de omstandigheden rondom het Coronavirus en de moeilijkheden om activiteiten op bepaalde groepen te richten.

*Eerst waren we gericht op alle terreinen (brede acceptatie) en op een gegeven moment moet je focus aanbrengen en prioriteren, daarnaast heeft corona een grote invloed gehad in wat de mogelijkheden waren en zijn we in die tijd vooral intern gericht geweest.*

- *Deelnemer aan het programma Regenboogsteden*

*Op basis van signalen van belangenvereniging COC is de doelgroep ouderen toegevoegd aan ons beleid. Daarvoor richtte zich het regenboogbeleid vooral op jongeren en het onderwijs.*

- *Deelnemer aan het programma Regenboogsteden*

## 3.2 Inzet van middelen en personeel

### *Inzet van middelen*

Evenals bij de vorige evaluatie zijn het de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag die het meeste budget vrijmaken voor het LHBTI+ beleid<sup>10</sup>. Wanneer we deze drie buiten beschouwing laten, besteden de andere Regenboogsteden die de intentieverklaring hebben ondertekend **gemiddeld ruim 30.800 euro per jaar** aan het LHBTI+ beleid. Daarbij besteden de meeste gemeenten tussen de 20.000 en 40.000 euro (figuur 4). In 2017 was dit nog gemiddeld circa 22.500 euro per jaar. Er is dus sprake van een flink toename in de uitgaven aan het LHBTI+ beleid.

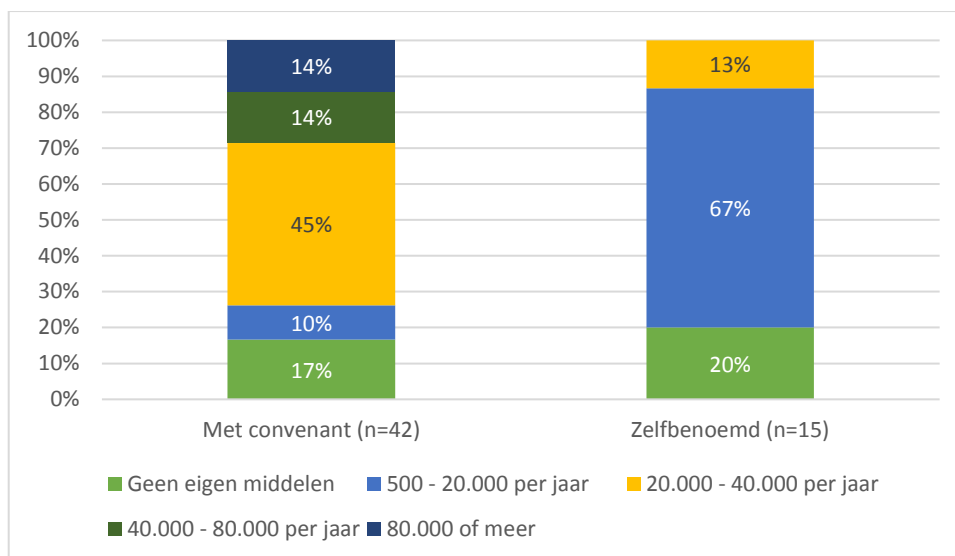
Overigens valt het op dat 5 van de 42 geënquêteerde gemeenten geen aanvullende financiële middelen inzet. De meeste van deze gemeenten hebben wel co-financiering in de vorm van capaciteit vanuit de gemeente (in FTE) ingezet. Naast de co-financiering via een bijdrage uit eigen middelen en inzet van FTE spelen middelen vanuit de provincie en andere bronnen een beperkte rol. Zo gaf één gemeente aan aanvullende financiering van het ministerie van OCW te hebben gekregen voor de organisatie van de Eurogames.

Zelfbenoemde Regenbooggemeenten besteden gemiddeld **ruim 7.800 euro** aan eigen middelen aan het LHBTI+ beleid. De meesten besteden daarbij minder dan 20.000 euro. Het feit dat de zelfbenoemde Regenbooggemeenten over het algemeen een lager bedrag vanuit eigen middelen inleggen dan de deelnemers aan het programma Regenboogsteden ligt in de lijn der verwachting. Het gaat immers om kleinere gemeenten met ook kleinere begrotingen. Een op de vijf zelfbenoemde Regenbooggemeenten in de enquête maakt geen (aparte) financiële middelen vrij voor het LHBTI+ beleid. Naast de inzet vanuit eigen middelen en ambtelijke FTE waren er enkele gemeenten die ook vanuit de provincie financiering ontvingen.

<sup>10</sup> De gemeente Rotterdam kon in 2022 geen onderscheid maken tussen het algemene budget voor diversiteit en inclusie en het LHBTI+ beleid. Hiervan is dan ook geen exact budget bekend. De opgave van de gemeente Amsterdam was dermate hoog dat we er ook voor die gemeente van uitgaan dat het om een totaalopgave voor het beleid op diversiteit en inclusie gaat.



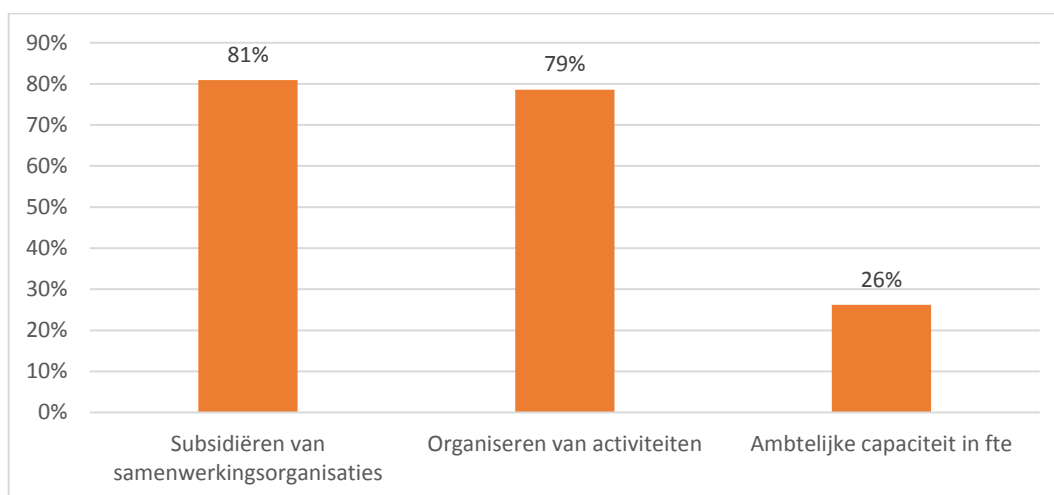
figuur 4 Inzet eigen middelen voor LHBTI+ beleid (jaarlijks, per 2022)



Bron: Panteia, 2022

De Regenboogsteden besteden de middelen die zij vanuit OCW krijgen en middelen uit andere bronnen over het algemeen aan een combinatie van het subsidiëren van samenwerkingsorganisaties en het organiseren van activiteiten (figuur 5). Ongeveer een kwart gebruikt de middelen direct om de ambtelijke capaciteit in FTE te bekostigen.

figuur 5 Bestemmingen van de financiële impuls van OCW en overige middelen (n=41)



Bron: Panteia, 2022

### **Personele inzet (FTE)**

Alle Regenboogsteden en de meeste zelfbenoemde Regenbooggemeenten hebben een vaste inzet in termen van FTE op het LHBTI+ beleid. Over het algemeen is de personele inzet van de gemeenten met convenant groter dan die van de zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Dit ligt in de lijn ver verwachting, aangezien de zelfbenoemde Regenbooggemeenten kleiner zijn en dus ook een kleinere ambtelijke organisatie hebben.

Gemiddeld maken gemeenten met convenant 0,6 FTE vrij voor het LHBTI+ beleid, met een minimum van 0,1 FTE en een maximum van 2 FTE (tabel 4). Bij de vorige evaluatie in 2017 lag het gemiddeld aantal FTE nog op 0,4. Bij zelfbenoemde Regenbooggemeenten varieert de inzet tussen 0 en 1 FTE, met een gemiddelde van 0,2 FTE.

tabel 4 Inzet in FTE op LHBTI+ beleid in 2022

	Met convenant (N=40) <sup>11</sup>	Zelfbenoemd (N=15)
Minimum	0,1 FTE	0,0 FTE
Maximum	2,0 FTE	1,0 FTE
Gemiddelde	0,6 FTE	0,2 FTE

Bron: Panteia, 2022

De toename in ambtelijke capaciteit voor LHBTI+ beleid blijkt niet alleen uit de opgave in FTE van de gemeenten. Desgevraagd bevestigen circa 2 op de 5 gemeenten met convenant en ongeveer de helft van de zelfbenoemde gemeenten dat de ambtelijke capaciteit in de afgelopen jaren is toegenomen. Voor de gemeenten met convenant hangt de toename in capaciteit vooral samen met de toegenomen aandacht en urgentie rondom inclusie en LHBTI+. Dit maakt het noodzakelijk om hier ook meer tijd aan te besteden. Enkele gemeenten geven daar expliciet bij aan dat voorheen er te weinig capaciteit was om de gestelde ambities te realiseren.

*Het vaststellen van een ambitieuze Regenboogagenda vraagt om meer ambtelijke inzet op dit onderwerp.*

- *Deelnemer aan het programma Regenboogsteden*

Bij de zelfbenoemde Regenbooggemeenten hing de toename in ambtelijke capaciteit samen met het feit dat er nu voor het eerst beleid op dit gebied is aangekondigd of ontwikkeld. Voor de verdere vormgeving en/of uitvoering van het beleid is in die gemeenten ambtelijke capaciteit vrijgemaakt.

### 3.3 Samenwerking

Alle Regenbooggemeenten werken in meer of mindere mate samen met organisaties binnen en buiten de eigen gemeente. Daarbij maken wij onderscheid tussen de samenwerking die gemeenten hebben met organisaties voor de uitvoering van het lokale LHBTI+ beleid en de samenwerking met andere gemeenten en/of in regionaal verband.

#### **Lokale samenwerkingspartners**

Vrijwel alle gemeenten werken samen met LHBTI+ organisaties en organisaties die zich richten op anti-discriminatie. Verder werken de meeste gemeenten ook samen met onderwijs/scholen, welzijnsorganisaties en de lokale GGD (tabel 5). Daarbij zien we dat Regenboogsteden zonder convenant iets minder vaak samenwerken met scholen en politie dan Regenboogsteden die de intentieverklaring wel hebben ondertekend. Andere samenwerkingspartners die nog apart genoemd worden onder 'Anders, namelijk' zijn bibliotheken, sportverenigingen en betrokken inwoners.

<sup>11</sup> Twee gemeenten zijn buiten beschouwing gelaten die een dermate grote inzet opgaven dat er waarschijnlijk sprake is van een fout of een opgave van de totale FTE van een hele afdeling.

Bij het vergelijken van de antwoorden van dit jaar met de evaluatieresultaten uit 2014 en 2017, is het vooral interessant om te kijken naar de Regenboogsteden met convenant. De meeste gemeenten uit de vorige metingen waren immers ook gemeenten met convenant.

Ten opzichte van de vorige metingen zien we daarbij een kleine **toename in samenwerkingen met LHBTI+ organisaties** en met **welzijnsorganisaties**. Verder zijn er nog steeds veel samenwerkingen met Anti-discriminatie organisaties zoals Meldpunt Discriminatie / Art. 1 en RADAR, maar is dit wel iets afgenomen ten opzichte van eerdere evaluaties. Een **daling** is waarneembaar in het aantal samenwerkingen tussen Regenbooggemeenten en de **GGD, zorginstellingen, Centrum Jeugd en Gezin (CJG), religieuze en migrantenorganisaties en het OM**.

tabel 5 Samenwerkingen tussen Regenboogsteden (met en zonder convenant) en lokale organisaties

	2014 (n=34)	2017 (n=33)	2022 met convenant (n=42)	2022 zelfbenoemd (n=15)	2022 totaal (n=57)
LHBTI+ organisaties	94%	94%	98%	100%	98%
Anti-discriminatie	89%	94%	88%	93%	90%
Welzijnsorganisaties	69%	73%	83%	60%	77%
Onderwijs/scholen	77%	76%	79%	53%	72%
GGD	54%	73%	69%	47%	63%
Politie	54%	58%	57%	20%	47%
Zorginstellingen	60%	73%	45%	27%	40%
CJG	26%	30%	26%	13%	23%
Religieuze organisaties	29%	27%	19%	13%	18%
Migrantenorganisaties	34%	39%	21%	0%	16%
OM	26%	18%	12%	0%	9%

Bron: Panteia, 2022

In tegenstelling tot de ogenschijnlijke afname in de diversiteit van samenwerkingspartners, geeft de meerderheid van de Regenbooggemeenten aan dat het aantal samenwerkingspartners is toegenomen (tabel 6). Een minderheid van zowel de gemeenten met convenant als de zelfbenoemde gemeenten geeft aan dat het aantal samenwerkingspartners gelijk is gebleven of is afgenomen en dat er evenveel wordt samengewerkt als voor 2019.

tabel 6 Ontwikkeling in het aantal samenwerkingspartners sinds 2019

	Met convenant (n=42)	Zelfbenoemd (n=15)	Totaal (n=57)
Toegenomen	69%	60%	67%
Gelijk gebleven	29%	40%	32%
Afgenomen	2%	0%	2%

Bron: Panteia, 2022

Als verklaring voor de toename in samenwerkingspartners en samenwerkingen geven de respondenten de volgende verklaringen:

- Lokaal en landelijk is er meer aandacht voor LHBTI+ problematiek;
- Er worden meer activiteiten op dit thema georganiseerd;
- Regenbooggemeenten hebben actief organisaties benaderd en dit werpt zijn vruchten af;
- In de afgelopen jaren heeft zich in meerdere gemeenten of regio's een Regenboogalliantie gevormd.

De schijnbare tegenstelling tussen de toename van het aantal partners, maar een afname van de diversiteit daarin hebben wij geadresseerd in de bijeenkomst met gemeenten en samenwerkingspartners. Enkele logische verklaringen hiervoor zijn de volgende:

- Het aantal Regenbooggemeenten is toegenomen. Mogelijk hebben nieuwere Regenbooggemeenten nog niet zo veel samenwerkingspartners als de gemeenten die al langer actief zijn. Daardoor daalt het gemiddelde aantal partners.
- De samenwerking is zich meer gaan concentreren richting een aantal typen organisaties. De uitbreiding van het totaal aantal partners kan vooral in de categorieën LHBTI+ organisaties en welzijnsorganisaties hebben plaatsgevonden.
- De coronapandemie kan een vertekend beeld geven van de samenwerking in de afgelopen jaren: ondanks dat er met meer organisaties contacten zijn geweest, was het moeilijk om effectief samen te werken.

Een sluitend antwoord op de schijnbare tegenstelling is er echter nog niet.

### **Vormgeving lokale samenwerking**

De samenwerking tussen gemeenten en hun partners kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Tekenend voor de aard van de samenwerking is de vraag wie in de gemeente de regie voert op het gebied van LHBTI+ beleid. Daarbij kunnen we een schaal maken die loopt van 'regie volledig bij de gemeente' tot 'de gemeente laat de regie volledig over aan een partner'. Daartussen zijn verschillende varianten denkbaar die alle neerkomen op een vorm van gezamenlijke agendabepaling en het gezamenlijk uitdenken van de beleidslijnen.

De twee uitersten van de schaal komen het minste voor: bij 12 van de 47 door ons geïnterviewde gemeenten is er sprake van een gemeente die vrijwel volledig de regie voert en vooral de partners aanstuurt. Drie gemeenten hebben het beleid volledig uitbesteed aan het COC of een anti-discriminatiebureau. Hoewel in die laatstgenoemde cases de gemeenten ook zelf betrokken zijn en een regiefunctie vervullen, is er telkens één partner die sturend is in het voorstellen en organiseren van activiteiten.

De Regenbooggemeenten die vooral zelf de regie voeren in samenwerkingen doen dat veelal omdat ze op deze wijze meer grip hebben op het realiseren van hun ambities. Zo geven sommige gemeenten aan dat zij echt een aanjaagrol moeten aannemen en lokale organisaties moeten aansporen om activiteiten te ondernemen op dit gebied, zoals deze gemeente in een telefonisch interview aangeeft:

*Als gemeente heb je een aanjaagfunctie om te zorgen dat het niet gaat kabbelen. Anders gebeurt er niks. Soms moet je vanuit de gemeente wel kunnen zeggen, ik wil dat je aanschuift.*

*- Deelnemer aan het programma Regenboogsteden*

Toch geven ook 14 Regenbooggemeenten aan steeds vaker een gecombineerde rol aan te nemen van faciliteren en coördineren waarbij de gemeente samenwerkt in werkgroepen met lokale samenwerkingspartners. Er vindt regelmatig overleg plaats tussen gemeenten en partners: overwegend variërend tussen één maal per 6 weken tot een aantal keer per jaar. Een enkele gemeente overlegt nog veel vaker: wekelijks of twee wekelijks. Er vindt vooral veel samenwerking en afstemming plaats met COC, GGD en Meldpunt Discriminatie.

*Samenwerking is behoorlijk gelijkwaardig. Het is niet zo dat de gemeente de regie heeft en zij voeren uit. We proberen aan te sluiten bij initiatieven in de samenleving.*

*Voor een deel ligt de regie echt bij de gemeenschap. We willen zorgen dat de gemeenschap er zoveel mogelijk bij betrokken is. Voor een deel doe je het samen. Bij meldpunt discriminatie nemen wij meer het initiatief. Soms faciliteren we meer vanuit de gemeente als er initiatieven vanuit de samenleving komen. Het is dus afhankelijk van de partners.*

*- Deelnemer aan het programma Regenboogsteden*

Gemeenten die de uitvoering van het LHBTI+ beleid bij een externe partner beleggen doen dit omdat zij willen bouwen op de praktische kennis van de partner. Het gaat in die gemeenten om een partner met veel kennis over de wensen en behoeften van de doelgroep en heeft deze goed zicht op de problematiek. Bovendien is het telkens een partij met een groot netwerk onder relevante organisaties in de gemeente.

*[Onze partner] is een spin in het web in de hele provincie. Zij weten wat er speelt en staan meer in het veld dan de gemeente. Als gemeente weet je toch minder wat er speelt. Met [onze partner] is er een goede samenwerking.*

*- Deelnemer aan het programma Regenboogsteden*

### **Bovenlokale samenwerking**

Ruim drie op de vijf gemeenten in het Programma Regenboogsteden werkt samen met andere gemeenten (tabel 7). Bij de zelfbenoemde Regenbooggemeenten ligt dit aandeel lager, namelijk één derde. Het zijn dus voornamelijk de Regenbooggemeenten met intentieverklaring die met andere gemeenten in de regio samenwerken op het gebied van LHBTI+ beleid. Het gaat daarbij overigens om actieve kennisuitwisseling en afstemming met elkaar. De contacten met andere gemeenten in heel Nederland in het kader van kennisuitwisseling in het Programma regenbooggemeenten is hierin niet meegenomen. Bij de regionale samenwerkingen tussen gemeenten wordt de regie niet door één gemeente gevoerd, maar is er sprake van een gelijkwaardige samenwerking tussen partners.

tabel 7 Samenwerking met andere gemeenten

<b>Werkt uw gemeente op het gebied van LHBTI+ beleid samen met andere gemeenten in de regio?</b>	<b>Ja</b>	<b>Nee</b>
Regenboogsteden met convenant (n=42)	62%	38%
Zelfbenoemde regenbooggemeenten (n=15)	33%	67%

Bron: Panteia, 2022

Gemeenten stemmen voornamelijk activiteiten en evenementen op elkaar af, zoals bijvoorbeeld de invulling van Coming Out Dag. Ook wisselen gemeenten met elkaar van gedachten over LHBTI+ beleid met betrekking tot sport, de zorg en politie. In veel gevallen zijn gemeenten nog zoekende in het opstarten van concrete samenwerkingen die verder gaan dan kennisuitwisseling en afstemming met elkaar:

*In deze regio werken we samen met andere gemeenten bij de organisatie van de Coming Out Dag. Het is wel wisselend met welke gemeenten het zijn. We proberen de samenwerking op een hoger niveau te tillen. Daar zijn we zoekende in. Verder organiseren we jaarlijks een overleg tussen de verschillende wethouders over dit thema.*

*Met een andere gemeente hebben we twee keer per jaar overleg met alle partijen in ons netwerk. In dit overleg stemmen we activiteiten en evenementen op elkaar af. Vooralnog hebben we nog niet gezamenlijk iets georganiseerd.*

*Wij trekken veel samen op met een andere gemeente. De jaargesprekken met Movisie doen wij samen. Maar samen activiteiten organiseren gebeurt weinig. Waar het kan trekken we samen op. Het uitvoeringsprogramma bij verzorgingstehuizen doen we bijvoorbeeld wel in beide gemeenten.*

*We proberen we wel gezamenlijke acties te organiseren maar de samenwerking staat nog in de kinderschoenen. Er is nog geen officieel beleid vanuit die andere gemeente [waar we mee samenwerken].*

Naast de samenwerking met gemeenten wordt er op regionaal niveau voornamelijk samengewerkt met andere gemeenten via het COC, de provincie, anti-discriminatiebureaus en de GGD. Via deze organisaties werken gemeenten met elkaar samen: ze sparren met, versterken en informeren elkaar. In enkele gevallen verloopt dit contact via vaste overleggen, maar bij de meeste gemeenten gebeurt het eerder op ad hoc basis.

*We hebben regelmatig contact met andere gemeenten. Alle gemeenten zijn opdrachtgever van Bureau Discriminatiezaken. We hebben vaak met vergelijkbare organisaties te maken, bijvoorbeeld met het COC. Als er vragen zijn zoeken we elkaar op. We stemmen zaken af met elkaar. We weten elkaar te vinden, maar we hebben geen structureel overleg. Alleen als er iets speelt. Er is ook niet één gemeente die hierin het voortouw neemt. We weten elkaar gewoon te vinden.*

*Het COC werkt regionaal. De jongerengroep daarvan is erg groot. Officieel hebben ze er een 'jong en oud punt' van gemaakt. We sparren met buurgemeenten over een aantal zaken. We zien alleen niet dat inwoners naar elkaars gemeenten gaan. Het is meer sparren, versterken en elkaar informeren. Het is niet echt een concrete samenwerking en we hebben geen vast overleg. Met het COC hebben we wel vast contact.*

*[...] Verder werken we via Bureau Gelijke Behandeling ook samen met een andere gemeente. In die andere gemeente voeren zij volledig het Regenboogbeleid uit. Hier zijn zij één van de partners.*

Ook de samenwerking met Movisie speelt een belangrijke rol in de beleidsontwikkeling en het uitwisselen van kennis en ervaring op bovenlokaal niveau, zoals ook blijkt uit de reacties van deze twee deelnemers aan het programma Regenboogsteden:

*Wij trekken veel samen op met een andere gemeente. De jaargesprekken met Movisie doen wij samen, maar het gebeurt maar weinig dat we samen activiteiten organiseren.*

*Waar het kan trekken we samen op, zoals bij het uitvoeringsprogramma bij verzorgingstehuizen bijvoorbeeld. We waren één van de koplopergemeenten. Dus andere gemeenten nemen wel eens contact op voor informatie en tips. Verder zijn we aangesloten bij regionale overleggen georganiseerd door Movisie. Het is leuk om dingen uit te wisselen met elkaar.*

*- Deelnemer programma Regenboogsteden en voormalig koplopergemeente*

*We zitten in een programma vanuit de provincie om regionale gemeenten bij elkaar te brengen. Dit wordt georganiseerd door Movisie. Eurogames is ook een samenwerking met de provincie. Daar hoort ook een stimuleringsprogramma bij waarin we ook met de provincie samenwerken: een regionaal initiatief voor regionale regenboogconferenties. Het is nog niet duidelijk hoe dit er de komende jaren uit gaat zien. De samenwerking is gelijkwaardig tussen provincie en gemeente als je kijkt naar de Eurogames. Er zijn een aantal uitvoerende partijen bij betrokken. Het netwerk van de Regenbooggemeenten wordt heel erg vanuit Movisie geïnitieerd. Wat ook heel waardevol is: het gebruik maken van elkaars kennis.*

*- Deelnemer aan het programma Regenboogsteden*

### 3.4 Activiteiten

De inhoudelijke activiteiten van Regenbooggemeenten verschillen van gemeente tot gemeente. Dit hangt mede samen met de geformuleerde speerpunten en de doelgroepen en thema's waar men zich op wil richten met het beleid. Uiteraard zijn ook financiële middelen en ambtelijke capaciteit een factor. Hierdoor ligt het voor de hand dat gemeenten die deelnemen aan het Programma Regenboogsteden meer activiteiten kunnen realiseren dan de zelfbenoemde Regenbooggemeenten.

Gemeenten zetten een breed palet aan instrumenten in, waarbij **voorlichting** door vrijwel alle Regenbooggemeenten wordt ingezet. Zowel de zelfbenoemde als de gemeenten met convenant doen dit (tabel 8). De gemeenten die deelnemen aan het programma Regenboogsteden ('met convenant') zetten bovendien nog een ander breed arsenaal aan activiteiten en instrumenten in. Zo doet tussen de 60 en 88 procent ook aan zelfhulp/ lotgenotencontact/zorgen voor een veilige ontmoetingsplek, culturele activiteiten, deskundigheidsbevordering van professionals en hulpverlening/advies.

Naast de genoemde activiteiten gaven de Regenbooggemeenten met convenant nog verschillende andere activiteiten op onder 'anders (namelijk)'. Deels overlappen deze met bijvoorbeeld de culturele activiteiten. Enkele genoemde voorbeelden zijn daarbij:

- Activiteiten voor alle inwoners van de stad, zoals: drag shows, PRIDE Walks, festival, Regenboogontbijt op Coming Out Day.
- Bijdragen aan positief sportklimaat op de sportverenigingen.
- Evenement Roze Zaterdag.
- Herdenking.

- Organisatie van Roze Maandag op de kermis, coming out day etc.
- Theatervoorstellingen, activiteiten rondom bijv. Coming Out Day.
- Vlagmomenten op 31 maart (transgender zichtbaarheidsdag), 11 oktober (Coming Out Dag) en 10 december (Internationale Dag van de Mensenrechten).

tabel 8 Uitgevoerde activiteiten door Regenbooggemeenten in het afgelopen jaar (meerdere antwoorden mogelijk)

	Zelf- benoemd (n=15)	Met convenant (n=42)	Totaal (n=57)
Voorlichting	80%	98%	93%
Zelfhulp/lotgenotencontact/veilige ontmoetingsplek	27%	88%	72%
Culturele activiteiten	47%	79%	70%
Deskundigheidsbevordering professionals	40%	79%	68%
Hulpverlening/advies	20%	60%	49%
Anders (namelijk)	47%	33%	37%

Bron: Panteia, 2022

Verder noemden gemeenten de volgende activiteiten gericht op bewustwording, emancipatie, veiligheid en zorg:

- Bewustwordingscampagnes, gesprekken met bestuurders van sportverenigingen en zorginstellingen, GGD inzet op scholen.
- In opdracht van de gemeente voert de queer emancipatie werker gesprekken over de bespreekbaarheid van seksuele en genderdiversiteit met verschillende sociaal maatschappelijke instellingen. Dit varieert van een school, of theaterinstelling tot een bibliotheek.
- In samenwerking met de afdeling Veiligheid de aanpak van straatintimidatie met de campagne 'Intimideermijniet'.
- Seksuele gezondheidszorg en hormoon zorg, ondersteuning en professionalisering vrijwilligerskader.

De zelfbenoemde Regenbooggemeenten voeren over het algemeen minder activiteiten uit. Dit ligt in de lijn der verwachting, aangezien zij veelal pas later zijn begonnen met LHBTI+ beleid en minder budget te besteden hebben. Bijna de helft van de geënquêteerde gemeenten heeft een andere activiteit aangedragen. Hierbij werd onder andere genoemd:

- Het hijsen van de Regenboogvlag op Coming Out Day.
- Het plaatsen van een regenboogbank.
- Het faciliteren van initiatieven van LHBTI+ organisaties.

Daarnaast gaven enkele gemeenten aan zich nog in de ontwikkelfase te bevinden, waarbij er nog wordt gekeken welke activiteiten men wil uitvoeren.

### Monitoring

Ongeveer driekwart van de gemeenten in het Programma Regenboogsteden monitort onveiligheidsgevoelens en/of sociale acceptatie (tabel 9). Een dergelijke monitor geeft inzicht in de effecten van het beleid en voorziet gemeenten van input waar prioriteit aan kan worden gegeven. De exacte invulling van de monitoring varieert per gemeente. Van de gemeenten met een vorm van monitoring, peilt ongeveer een derde beide onderdelen. Bij de overige gemeenten brengen de monitors of de onveiligheidsgevoelens of de sociale acceptatie in beeld. of houdt de monitoring iets anders in. De andere vormen van monitoring hielden veelal het volgende in:



- Algemene stadspeiling over onveiligheidsgevoelens.
- Monitoring van straatintimidatie (waaronder LHBTI+, maar ook in het algemeen).
- Monitoring van discriminatie.

De GGD stelt standaard en facultatieve vragen beschikbaar die gemeenten kunnen meenemen in hun monitor. Vier op de vijf gemeenten met convenant nemen deze vragen geheel (20%) of gedeeltelijk (60%) in hun monitor op.

tabel 9 Monitoring van (on)veiligheidsgevoelens en/of sociale acceptatie door Regenbooggemeenten

	Met convenant (n=42)	Zelfbenoemd (n=15)
<b>Wel monitoring</b>	<b>74%</b>	<b>47%</b>
Waarvan:		
• Alleen (on)veiligheidsgevoelens onder LHBTI+	19%	20%
• Alleen sociale acceptatie onder de lokale bevolking	17%	0%
• Zowel (on)veiligheidsgevoelens als acceptatie	24%	7%
• Alleen iets anders (namelijk)	14%	20%
<b>Geen monitoring</b>	<b>26%</b>	<b>53%</b>

Bron: Panteia, 2022

Ongeveer de helft van zelfbenoemde Regenbooggemeenten doet aan monitoring. Deze monitors gaan veelal over de (on)veiligheidsgevoelens en discriminatie. Daarnaast laat een deel van de gemeenten zich informeren over monitors van derden, bijvoorbeeld van de politie, GGD'en of regionale onderzoeken (antwoorden bij 'iets anders').

## 4 Wat bereiken de Regenbooggemeenten?

Het LHBTI+ beleid heeft in de afgelopen drie jaar tot verschillende resultaten geleid. In zowel de digitale enquête als de telefonische interviews is de Regenbooggemeenten gevraagd wat in de afgelopen drie jaar de belangrijkste opbrengsten en resultaten van hun LHBTI+ beleid zijn geweest. De gemelde opbrengsten variëren van globaal en overkoepelend tot zeer specifiek. De volgende resultaten kwamen het meest prominent naar voren:

- **Aandacht en zichtbaarheid** (paragraaf 4.1),
- **Verbeterde samenwerking** (4.2)
- **Uitvoering van activiteiten in de praktijk** (4.3)

Uiteraard zijn er niet alleen louter positieve ervaringen. Er zijn zowel door gemeenten als door samenwerkingspartners ook verschillende aandachtspunten in de uitvoering gesignaleerd. Deze beschrijven wij in paragraaf 4.4. Tegenover de aandachtspunten staan ook enkele best practices, die mogelijk oplossingen bieden voor enkele van de aandachtspunten (paragraaf 4.5).

De inzichten in dit hoofdstuk over de opbrengsten uit het LHBTI+ beleid van de gemeenten zijn grotendeels gebaseerd op de telefonische interviews met gemeenten. Daarnaast zijn ook resultaten uit de enquêtes onder zowel gemeenten als samenwerkingspartners gebruikt, waarbij vooral de open vragen waardevolle inzichten boden.

### 4.1 Aandacht en zichtbaarheid

Een veelvuldig gebruikt begrip dat Regenbooggemeenten aanhalen om de resultaten van hun beleid te beschrijven is **aandacht**. Dit werd in de digitale enquête als één van de belangrijkste resultaten genoemd door 15 van de 42 gemeenten met convenant en 6 van de 15 zelfbenoemde gemeenten.

Op meerdere vlakken is er aandacht gekomen voor LHBTI+ emancipatie, zowel vanuit de gemeente naar buiten als binnen de ambtelijke organisatie, in de gemeenteraad en bij het college van burgemeester en wethouders (B&W). En ook via lokale en sociale media wordt er meer aandacht besteed aan LHBTI+. Binnen de gemeente staat LHBTI+ vaker op de (politieke) agenda en de gemeente stimuleert aandacht voor het onderwerp bij verschillende maatschappelijke organisaties, zoals het onderwijs en in de sport. Enkele gemeenten benoemen bovendien speciale aandacht die zij de afgelopen jaren hebben gericht op 'roze ouderen', bijvoorbeeld middels een 'roze plus soos'. De aandacht maakt het onderwerp ook beter bespreekbaar.

*Dat het op de kaart wordt gezet, geeft heel veel vertrouwen bij mensen. We staan ergens voor, het kan hier ook en niet alleen in grote steden.*

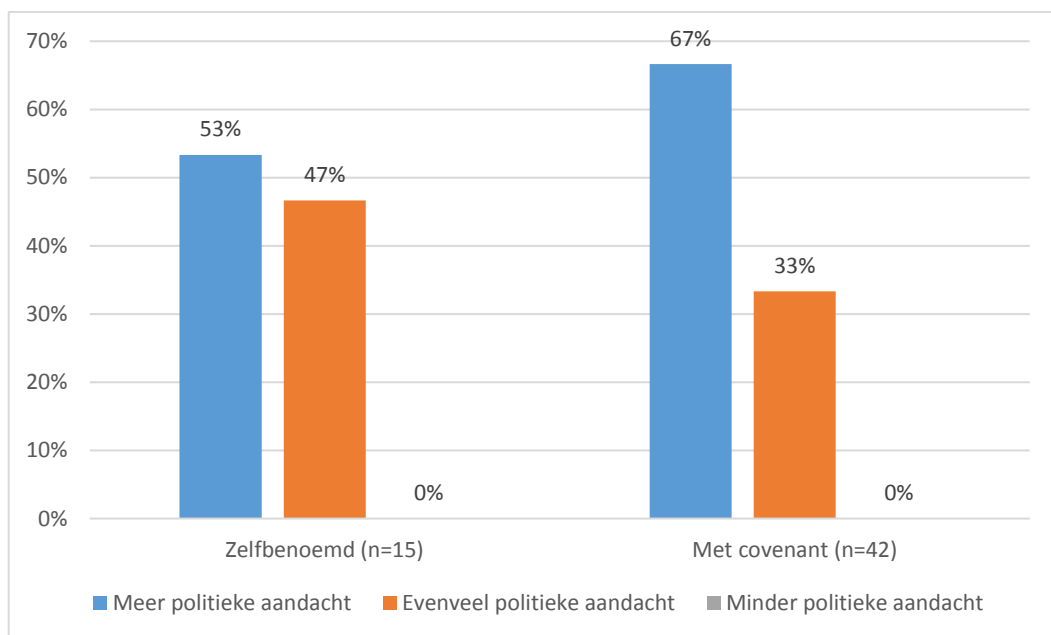
- *Zelfbenoemde Regenbooggemeente*

Bij de gemeenten die deelnemen aan het programma Regenboogsteden staat het onderwerp LHBTI+ vaker op de agenda dan bij zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Gemiddeld is in het afgelopen jaar het LHBTI+ beleid **bij gemeenten met convenant 3,4 keer besproken in de gemeenteraad of een raadscommissie**. Bij

zelfbenoemde Regenbooggemeenten is dit gemiddeld 1,4 keer. Daarbij waren er uitschieters naar boven en beneden. Bij twee responderende deelnemers aan het programma was het LHBTI+ beleid helemaal niet besproken, bij één maar liefst 25 keer. De spreiding was wat minder groot bij de zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Bij deze gemeenten varieerde het aantal tussen de 0 en 4.

Per saldo **neemt de politieke aandacht voor het LHBTI+ beleid sinds 2019 toe**. Geen enkele van de geënquêteerde gemeenten geeft aan dat de aandacht de afgelopen jaren zou zijn afgenomen. Ongeveer twee derde van de gemeenten met convenant en de helft van de zelfbenoemde Regenbooggemeenten geven aan dat de aandacht is toegenomen. Bij de overige gemeenten is de aandacht gelijk gebleven (figuur 6).

figuur 6 Ontwikkeling in politieke aandacht voor LHBTI+ beleid tussen 2019 en 2022



Bron: Panteia, 2022

Als reden voor de toegenomen politieke aandacht wordt vooral gewezen op maatschappelijke ontwikkelingen. In de samenleving is er ook steeds meer aandacht voor thema's als diversiteit, inclusie en de veiligheid van LHBTI+'ers. Bij dat laatste spelen incidenten in de eigen gemeente of die men meekrijgt via de media soms ook een rol. In een aantal gevallen wordt ook specifiek gewezen op LHBTI+ organisaties die zich actief profileren en om beleid vragen.

*"[De toegenomen aandacht] heeft te maken met de verandering in de samenleving waardoor er steeds meer aandacht is voor diversiteit en inclusiviteit en bewustwording. Dat is ook terug te zien in de politiek en de gemeentelijke organisatie"*

- Deelnemer aan het programma Regenboogsteden

Voor veel andere gemeenten hangt de toegenomen politieke aandacht vooral samen met het feit dat men actief bezig is met beleid op dit gebied. Doordat initiatieven worden ontplooid en er actief in netwerken wordt gewerkt, komt het thema vanzelf

ook op de politieke agenda. Deels gaat het om informeren over de voortgang en deels om actief beleidskeuzes te maken.

Het beeld van de toegenomen politieke aandacht wordt ook onderschreven door de samenwerkingspartners. Ongeveer de helft van de samenwerkingspartners geeft aan dat het LHBTI+ beleid sinds 2019 meer politieke aandacht heeft gekregen. Ongeveer een kwart geeft aan dat de aandacht voor het onderwerp gelijk is gebleven. De samenwerkingspartners geven daar overigens bij aan dat de aandacht zich niet noodzakelijk vertaalt in beter inzicht in van de gemeente in de lokale LHBTI+ problematiek. Ongeveer de helft van hen geeft aan dat dit sinds 2019 gelijk is. De meningen over de mate van inzicht zijn daarbij verdeeld. Iets minder dan de helft van hen vindt dat de gemeente voldoende inzicht heeft een derde vindt dat de gemeente waarmee zij samenwerken onvoldoende inzicht heeft.

Door meer aandacht aan de doelgroep LHBTI+ te besteden wordt hun **zichtbaarheid** vergroot<sup>12</sup>. Dit zit in actief beleid en activiteiten, maar ook in symbolische uitingen in de openbare ruimte, zoals het uithangen van de regenboogvlag en het plaatsen van een regenboogbankje. De zichtbaarheid maakt thema's rondom LHBTI+ ook beter bespreekbaar.

*De zichtbaarheid van de groep is aanzienlijk toegenomen. De regenbooggemeente staat stevig op de agenda en dat wordt binnen de groep als zeer ondersteunend ervaren.*

- *Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden*

*Het klimaat voor deze groep is steeds beter. Zichtbaarder, onderdeel van de maatschappij en kan zich makkelijker uiten. Zichtbaarheid waardoor het makkelijker is voor mensen om het te bespreken en uit de kast te komen.*

- *Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden*

## 4.2 Samenwerking

Een verbetering in de samenwerking wordt door een deel van de gemeenten als een belangrijk resultaat van het LHBTI+ beleid gezien<sup>13</sup>. De gemeenten en lokale samenwerkingspartners weten elkaar de afgelopen jaren beter te vinden en netwerken worden verstevigd en uitgebreid. Daarbij wordt er op verschillende niveaus samengewerkt: met andere gemeenten, met LHBTI+ organisaties, met algemene maatschappelijke organisaties en direct met burgers.

*[Een resultaat is de] uitbreiding van het netwerk. We zien dat de gemeenschap heel erg actief is. Er zijn vrij veel evenementen en initiatieven die wij ondersteunen door middel van een subsidie of bijvoorbeeld het leggen van contacten.*

- *Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden*

<sup>12</sup> In de enquête benoemden 12 van de 42 gemeenten met convenant en 2 van de 15 zelfbenoemde Regenboogsteden dit als het belangrijkste resultaat van het LHBTI+ beleid.

<sup>13</sup> In de enquête benoemden 14 van de 42 gemeenten met convenant en 3 van de 15 zelfbenoemde Regenboogsteden dit als het belangrijkste resultaat van het LHBTI+ beleid.

*De samenwerking met relevante ketenpartners is opgezet en wordt gaandeweg uitgebreid. Er is meer aandacht voor de thematiek, ook op andere beleidsgebieden.*

- *Zelfbenoemde Regenbooggemeente*

*In het voortgezet onderwijs heeft het onderwerp een plek gekregen binnen de educatie. [...] En is op bepaalde momenten het onderwijs ook onze sparringpartner geworden. We hebben geen lokale COC of belangenvereniging. Dus het is fijn om een partij te hebben waarmee we om de tafel kunnen.*

- *Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden*

In de enquête geeft een ruime meerderheid van circa 88 procent van de Regenbooggemeenten aan tevreden of zeer tevreden te zijn over de samenwerking (tabel 10). De gemeenten met convenant zijn gemiddeld iets meer tevreden dan zelfbenoemde regenbooggemeenten over samenwerking met lokale partners. Van de gemeenten met convenant is 91 procent tevreden of zeer tevreden<sup>14</sup>. Bij de gemeenten zonder convenant is 80% tevreden of zeer tevreden.

tabel 10 Tevredenheid gemeenten over samenwerking met lokale samenwerkingspartners

	Met convenant (n=42)	Zelfbenoemd (n=15)	Totaal (n=57)
Zeer tevreden	14%	20%	16%
Tevreden	<b>76%</b>	<b>60%</b>	<b>72%</b>
Neutraal	7%	13%	9%
Ontevreden	2%	0%	2%
Zeer ontevreden	0%	7%	2%

Bron: Panteia, 2022

De algehele tevredenheid over samenwerking met lokale partners schrijven de gemeenten vooral toe aan de korte lijnen, de dwarsverbanden die er ontstaan en het delen van expertise. Enkele reacties van deelnemers aan het programma Regenboogsteden op de vraag wat er goed gaat in de samenwerkingen:

*Mensen kijken op een professionele manier mee vanuit hun expertise. Verschillende invalshoeken worden belicht. Dat is heel fijn. Je brengt mensen van verschillende kanten bij elkaar.*

*Het gaat eigenlijk heel goed. We kennen elkaar door en door ondanks personeelwisselingen. Met deze partners werken we al 15 jaar samen. Er is een enorme vertrouwensband. Herkenning in beleid. Het gaat echt heel goed. Even een telefoontje, 10 minuten overleg en het is geregeld. Het vertrouwen is er dat we elkaar snel weten te vinden, er zijn korte lijntjes. We hebben ook een wethouder die dat uitstraalt. Die communiceert dat men met plannen moet komen en als het past binnen het kader dan gaan we het doen.*

*De neuzen staan dezelfde kant op. Echt medewerking van iedereen. Goede wil om zaken voor elkaar te krijgen. Af en toe is de discussie scherp maar dat zie ik als iets positiefs.*

<sup>14</sup> Dit verschil is niet statistisch significant.

De tevredenheid over de goede samenwerking komt overeen met het beeld van de vorige evaluatie. Ook toen was een grote meerderheid van de gemeenten (zeer) tevreden over de samenwerking met lokale partijen. Toch geeft ook nu iets meer dan de helft van de gemeenten (circa 58%) aan dat de samenwerking in de afgelopen jaren alleen maar beter is geworden (tabel 11). De respondenten noemen drie belangrijke redenen voor de verbeterde samenwerkingen:

- De netwerkrrol en ondersteuning van Movisie: de netwerkbijeenkomsten en kennisuitwisseling hebben ervoor gezorgd dat er kortere lijnen zijn ontstaan en men intensiever samenwerkt;
- Meer activiteiten en aandacht voor LHBTI+ binnen de gemeente en maatschappelijke organisaties zoals scholen en sportverenigingen. Bij deze organisaties was er voorheen minder aandacht voor het thema LHBTI+. Nu deze er wel is, verloopt de samenwerking ook beter.
- De vorming van een steeds steviger netwerk waarbij men met elkaar afstemt, elkaar weet te vinden en men steeds intensiever samenwerkt.

tabel 11 Kwaliteit samenwerking met lokale partners in vergelijking met vóór 2019

	Met convenant (n=42)	Zelfbenoemd (n=15)	Totaal (n=57)
Beter	58%	60%	58%
Gelijk	41%	40%	40%
Slechter	2%	0%	2%

Bron: Panteia, 2022

Ook de goede **samenwerking met andere gemeenten** is een positieve uitkomst van het LHBTI+ beleid. Gemeenten noemen verschillende positieve punten met betrekking tot de regionale samenwerking, waaronder dat men elkaar weet te vinden, dat gemeenten samen tot betere inzichten komen en dat er afstemming plaatsvindt over de aanpak van LHBTI+ problematiek. Enkele reacties van deelnemers aan het programma Regenboogsteden op de vraag wat er goed gaat in de regionale samenwerkingen:

*Je wordt creatiever en komt met elkaar tot meer en betere inzichten.*

*We weten elkaar te vinden. Twee keer per jaar is er overleg en diversiteit is bij dit overleg op de agenda gekomen.*

*Kennis bundelen en middelen zoals bijvoorbeeld bij het maken van een toolkit heeft voordelen. Het is goed om dit te doen met meerdere gemeenten tegelijk. En zeker ook met een grotere gemeente.*

*Samenwerking gaat goed. Alle gemeenten die ik spreek proberen allemaal positief bij te dragen aan Bureau Discriminatiezaken en goed de afstemming te zoeken over de aanpak.*

Ten slotte onderschrijft het overgrote **merendeel van de samenwerkingspartners (85 procent) de goede samenwerking**. Dit beeld komt overeen met de vorige evaluatie uit 2017. Toen was 84 procent (zeer) tevreden over de samenwerking met de gemeente. De samenwerking met andere partners binnen het netwerk verloopt goed en er vinden periodieke overleggen plaats. Goede samenwerking steunt op goede

bereikbaarheid, laagdrempelig contact, flexibiliteit, vertrouwen en betrokkenheid bij het onderwerp.

*De overleggen zorgen ervoor dat we gezamenlijk als organisaties optrekken en aanbieden waar we goed in zijn.*

*De Regenbooggelden zijn een zeer sterke stimulans om dit in continuïteit voort te zetten.*

*De gemeente is proactief en hecht veel waarde aan thematiek zoals LHBTI+ en diversiteit. Men is intrinsiek gemotiveerd [om het beleid vorm te geven] en dit gebeurt dan ook concreet.*

### **4.3 Praktische uitvoering in de praktijk**

De aandacht en samenwerking zijn resultaten die meer in de randvoorwaardelijke sfeer zitten. Verschillende gemeenten benoemen concrete activiteiten als de belangrijkste opbrengst van het LHBTI+ beleid<sup>15</sup>. Deze activiteiten hangen vaak samen met speciale data, zoals IDAHOT day, Coming Out dag, Pride, Paarse vrijdag, Roze zaterdag, Eurogames etc. Daarnaast zijn er doorlopende activiteiten op cultureel gebied (zoals theatervoorstellingen), zijn er campagnes gestart, zijn er ontmoetingsfaciliteiten opgericht en wordt er actief beleid gevoerd richting scholen en sportverenigingen. Vooral jongeren zijn een belangrijke doelgroep voor gemeenten. In samenwerking met scholen wordt er voorlichting gegeven en worden gesprekken over LHBTI+ gevoerd. Ten slotte zijn er ook activiteiten om betere hulpverlening te kunnen bieden aan personen uit de doelgroep. Zo meldde een gemeente uit het Programma Regenboogsteden scholing aan hulpverleners als belangrijk resultaat en was er in een andere gemeente een discriminatiemeldpunt ingericht.

*Voorbeelden van activiteiten zijn een symposium over veiligheid en vrijheid op de Coming-Outdag georganiseerd voor organisaties en mensen die werken met de doelgroep. We hebben de Pride foto tentoonstelling gehaald naar onze stad. We hebben ontmoetingsdagen georganiseerd. Een filmweek. Bij bevrijdingsfestival aantal activiteiten. Mensen konden op een boom wensen prikken.*

- *Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden*

*Op scholen zijn er verschillende gastlessen georganiseerd om het onderwerp beter bespreekbaar te maken. Bijna alle scholen hebben hiervoor een lespakket gekregen.*

- *Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden*

Ongeveer de helft (55%) van de samenwerkingspartners bevestigt dat de gemeenten op dit moment voldoende inspelen op de lokale mogelijkheden om de LHBTI+ problematiek aan te pakken. Dit is veelal in de afgelopen jaren niet veranderd: ongeveer de helft ziet hierin geen verbetering, bijna een derde van de samenwerkingspartners ziet hier wel een vooruitgang in.

---

<sup>15</sup> In de enquête benoemden 9 van de 42 gemeenten met convenant en 5 van de 15 zelfbenoemde Regenboogsteden dit als het belangrijkste resultaat van het LHBTI+ beleid.

De activiteiten op LHBTI+ gebied leiden tot meer **bewustwording** binnen de gemeente<sup>16</sup>. Dit geldt op meerdere vlakken: bewustwording van de wensen en behoeften van de doelgroep(en), maar ook bewustwording van eigen vooroordelen, mogelijkheden en onmogelijkheden bij de gemeente, verenigingen en burgers. De bewustwording draagt daarmee in grote mate bij aan acceptatie.

*De belangrijkste opbrengsten zijn toch wel de bewustwording bij (professionele) organisaties zoals scholen, welzijnsorganisaties. Door continu te blijven inzetten op voorlichting en het bevorderen van aan acceptatie zie je dat dit zijn vruchten afwerpt.*

- *Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden*

*Bij sportverenigingen is er nu ook aandacht voor. Wij zijn deelnemer aan een landelijke pilot waarin met sportverenigingen zelf wordt gekeken hoe openlijk en vriendelijk je zelf bent en hoe kan je dat verbeteren.*

- *Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden*

Niet alle gemeenten konden resultaten van hun beleid en inzet benoemen. Dit waren in alle gevallen zelfbenoemde Regenbooggemeenten<sup>17</sup>. In die gemeenten had men nog onvoldoende zicht op resultaten omdat er nog geen evaluatie is geweest of omdat men nog te kort bezig is om al resultaten te kunnen zien.

#### 4.4 Aandachtspunten

Uit het voorgaande spreekt in het algemeen een grote tevredenheid over de Regenboogaanpak en de resultaten die er worden behaald met dank aan het Programma Regenbooggemeenten en het gemeentelijke LHBTI+ beleid. Desondanks kwam er wel uit de enquêtes, interviews en de bijeenkomst nog altijd een aantal aandachts- en ontwikkelpunten naar voren.

Deze aandachtspunten hebben wij gebundeld in vier categorieën:

- Capaciteit in relatie tot prioriteit,
- Borging en continuïteit,
- Intersectionaliteit en oog voor breedte doelgroepen en diversiteit,
- Samenwerking.

##### **Capaciteit in relatie tot prioriteit**

Ondanks de toename van beschikbare middelen en FTE bij gemeenten voor het LHBTI+ beleid, zijn tijd en geld alsnog beperkende factoren. Schaarste van tijd en budgetten vertaalt zicht naar een beperkte capaciteit van de beleidsambtenaren die actief zijn op het LHBTI+ beleid.

Gemeenten gaven tijdens de bijeenkomst aan dat ambtenaren met Regenboogbeleid in hun pakket vaak ook nog andere taken hebben. Hierdoor ontstaat er schaarste van tijd om goed en effectief beleid te voeren. Dit probleem neemt toe als er gebrek aan draagvlak en/of prioritering is binnen de gemeente voor LHBTI+ beleid. Sommige gemeenten merken dat er pas aandacht is voor het LHBTI+ beleid als er een incident

<sup>16</sup> In de enquête benoemden 7 van de 42 gemeenten met convenant en 1 van de 15 zelfbenoemde Regenboogsteden dit als het belangrijkste resultaat van het LHBTI+ beleid.

<sup>17</sup> 6 van de 15 geënquêteerde zelfbenoemde regenbooggemeenten.



plaats vindt. Als er geen directe aanleiding is om over het beleid te praten, verdwijnt het onderwerp snel van de agenda. Een beleidsambtenaar geeft aan dat LHBTI+ beleid een "eenzaam dossier" is. Dit benadrukt het belang van intern draagvlak en prioritering van het LHBTI+ beleid. Het is belangrijk dat er interne ambassadeurs en intrinsieke motivatie aanwezig zijn om effectief LHBTI+ beleid te voeren. Interne ambassadeurs in de gemeenteraad, of onder wethouders is waardevol omdat het onderwerp dan ook politieke aandacht blijft krijgen en minder snel van de agenda verdwijnt.

Vanuit een samenwerkingspartner die in de enquête ontevreden was over de samenwerking kwam het signaal dat er knelpunten kunnen optreden door het verschuiven van prioriteiten. Zo kwamen niet alleen door corona bijna alle activiteiten stil te liggen, ook de Oekraïne-crisis zorgde voor een verschuiving van aandacht. Bovendien is er door krapte op de arbeidsmarkt minder capaciteit. Deze drie aandachtspunten werden ook tijdens de bijeenkomst met gemeenten en samenwerkingspartners onderstreept als uitdagingen voor meer gemeenten in de komende tijd.

Ook de verdeling van de financiële middelen gaat vaak gepaard met het draagvlak en prioritering. Samenwerkingspartners geven aan dat er te weinig geld beschikbaar is vanuit gemeenten in verhouding tot het aantal aanvragers. Ook hierin moeten gemeenten dus een prioritering aanbrengen. Samenwerkingspartners hebben bovendien behoefte aan meer continuïteit. Het beleid is volgens een aantal van hen te afhankelijk van het politieke bestuur van een gemeente. Er heerst, net als in 2019, onduidelijkheid over de visie, doelstellingen en borging. Het onderwerp moet zichtbaar worden binnen de gemeente, daar is meer voor nodig dan een enkele zin in een coalitieakkoord.

*Het nieuwe bestuursakkoord bevat 1 obligaat zinnetje over LHBTI-beleid. Dat kan, nee MOET beter!*

- Samenwerkingspartner

De gemeentelijke cultuur heeft daarbij grote invloed op de invulling en prioritering in het LHBTI+ beleid. Cultuurverschillen binnen gemeentelijke afdelingen maakt het samenwerken op LHBTI+ beleid moeilijk. Als er op afdelingen minder aandacht is voor LHBTI+ problematiek, kan dat direct invloed hebben op de burger.

*Het zou mooi zijn als beleid beter landt binnen alle zuilen van de gemeentelijke organisatie.*

- Samenwerkingspartner

Daarnaast zijn er ook knelpunten door de grote culturele verschillen tussen gemeenten. Conservatievere gemeenten hebben geen aandacht voor LHBTI+ problematiek of richten zich enkel op LHB beleid. Hierdoor valt een groot deel van de doelgroep buiten de boot. Bovendien zijn er ook andere moeilijke bereikbare groepen:

*Ik heb zelf een reformatorische achtergrond. Daardoor kom ik makkelijker binnen bij de kerk. Wij hebben ook contact met bijvoorbeeld een christelijke partij. Maar wij hebben dat dan weer niet voor de Islamitische gemeenschap.*

- Samenwerkingspartner

### **Borging en continuïteit**

De toegenomen politieke aandacht, financiële middelen en ambtelijke capaciteit tonen aan dat er steeds meer belang wordt gehecht aan specifiek LHBTI+ beleid. Om dit ook richting de toekomst voort te zetten, is het wenselijk om datgene wat er in gang is gezet ook te borgen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het continueren van beleid bij personeelsverloop. Bij de meeste gemeenten is er namelijk veelal maar één persoon die zich met het LHBTI+ dossier bezig houdt. Als de betreffende ambtenaar vertrekt of uitvalt, valt het LHBTI+ beleid ook geregeld stil. Het onderwerp wordt dan niet door een vervanger opgepakt, of het wordt opgepakt door iemand die minder affiniteit heeft met het onderwerp. Ook het verloop in politieke prioritering van het LHBTI+ problematiek leidt tot schommelingen in het beleid. Ambtenaren geven aan dat het door deze schommelingen moeilijk is om "een rode draad" vast te houden.

Bij de meeste gemeenten die deelnemen aan het Programma Regenboogsteden geeft men aan dat de continuïteit van aandacht voor LHBTI+ is geborgd. Bij 15 van de 37 geïnterviewde gemeenten geeft men aan dat er in de formatie een bepaald aantal FTE voor het dossier is opgenomen. Dus ook bij personeelsverloop moet die formatie worden ingevuld. Daarbij geven 12 van de 37 gemeenten aan dat aandacht voor diversiteit en LHBTI+ een integraal onderdeel van het beleid is (geworden). Dit maakt het dat het ook in de toekomst op de politieke en ambtelijke agenda zal blijven staan.

*Het is een vast pakket voor 12 uur. Als ik weg ga, dan moet daar iemand anders voor gezocht worden. Het is wel vaste taak binnen onze afdeling. En er is een wethouder die erop stuurt. Het heeft een plek binnen het coalitieakkoord. Er worden regelmatig raadvragen gesteld. Je kan als gemeente niet zonder iemand die hier verstand van heeft.*

- Deelnemer aan het programma Regenboogsteden

Naast deze meer algemene garanties voor borging van het beleid geven enkele gemeenten ook inzicht in de meer concrete maatregelen die zij treffen om ervoor te zorgen dat het beleid ook bij personeelsverloop ingebed blijft in de organisatie. Zo geven drie gemeenten aan dat het LHBTI+ dossier uitdrukkelijk onderdeel is van de overdracht bij personeelsverloop. Drie andere gemeenten hebben het LHBTI+ beleid niet alleen bij één gemeente ingebed, maar komt dit voort uit een samenwerking tussen verschillende beleidsafdelingen. Daardoor zijn er telkens meerdere personen bij betrokken en zorgt de gemeente ervoor dat er altijd continuïteit is bij verloop. Eén gemeente werkt bewust met duo's op dossiers, zodat als er één persoon wegvalt, er altijd iemand anders ook op de hoogte is van lopende zaken.

Ondanks de maatregelen bij verschillende gemeenten om de continuïteit te borgen, geven andere gemeenten aan dat dit wel een aandachtspunt is. **Ongeveer twee op de vijf Regenbooggemeenten met convenant uiten een vorm van zorgen over de continuïteit.** Tien van de 37 gesproken Regenbooggemeenten met convenant noemen de continuïteit een "aandachtspunt", een "uitdaging" of geven zelfs aan dat

de continuïteit bij personeelsverloop of nieuwe politieke prioriteiten helemaal niet is geborgd. Zo had het LHBTI+ beleid bij één van deze gemeenten enige tijd stilgelegen omdat de verantwoordelijke beleidsmedewerker enige tijd was uitgevallen. Ten slotte gaven vier deelnemers aan het Programma Regenboogsteden uitdrukkelijk aan dat de continuïteit afhangt van de beschikbaarheid van financiële middelen, waaronder de bijdrage vanuit het programma. De middelen die een gemeente voor het beleid beschikbaar stelt worden veelal per jaar vastgelegd.

*Ik ben nu bezig om ervoor te zorgen dat er voor na 2022 geld beschikbaar komt. Maar als ik wegval, dan zal dit niet opgepakt worden door iemand anders. Binnenkort is er binnen de gemeente een werkgroep diversiteit en inclusiviteit. Ik ben daar ook voor uitgenodigd. Het is belangrijk om dit ook in deze werkgroep te bespreken en te kijken hoe de continuïteit van het LHBTI-beleid gewaarborgd kan worden.*

- *Deelnemer aan het programma Regenboogsteden*

Bij de zelfbenoemde Regenbooggemeenten zijn er grotere zorgen over de continuïteit dan bij de deelnemers aan het Programma Regenboogsteden. Bij bijna alle gesproken gemeenten is de continuïteit in meer of mindere mate een aandachtspunt. Bij de helft van de gesproken gemeenten geeft de gesproken beleidsmedewerker aan dat de continuïteit was geborgd omdat het "bij hem/haar was belegd". Daarbij kon men echter geen duidelijkheid scheppen wat er zou gebeuren bij personeelsverloop. Anderen noemden het uitdrukkelijk een aandachtspunt of wisten niet hoe het beleid zou worden voortgezet bij hun vertrek.

*Vanuit de wethouder is besloten dat ik ambtelijke ondersteuning kan leveren aan de Regenbooggroep voor een uur per week. Dat is niet ergens vastgelegd. Inclusiebeleid is wel geborgd. Dat komt vanuit het VN Verdrag. Je bent wel vrij om dit zelf in te vullen en welke groepen hierin aandacht krijgen. Maar het feit dat we onszelf hebben uitgeroepen als Regenbooggemeente zegt wel al veel.*

- *Zelfbenoemde Regenbooggemeente*

Niet alleen bij de gemeenten, maar ook bij samenwerkingsorganisaties is het borgen van continuïteit lastig. Veel organisaties werken met vrijwilligers. Dit kan leiden tot vertraging in de processen omdat vrijwilligers niet altijd aanwezig zijn. Daarnaast zijn de organisaties vaak afhankelijk van subsidies en fondsen. Als die wegvallen, dan heeft dat impact op de continuïteit de activiteiten.

### ***Intersectionaliteit en oog voor breedte doelgroepen en diversiteit***

Er is volgens samenwerkingspartners en een aantal gemeenten zelf weinig aandacht voor en kennis over intersectionaliteit. Binnen de brede LHBTI+ doelgroep is er een grote diversiteit aan mensen. Enerzijds argumenteren sommige organisaties dat LHBTI+ beleid zich te veel richt op het 'LHB' deel en er te weinig aandacht is voor trans- en intersekse personen en andere vormen van seksuele geaardheid en genderidentiteit. Anderzijds is er binnen de verschillende doelgroepen ook diversiteit, met onder andere ouderen, gehandicapten en mensen van kleur. Dit brengt ook diverse behoeften en problematiek met zich mee.

Door het gebrek van een intersectionele benadering van de doelgroep worden deze behoeften vaak over het hoofd gezien. Dit kan worden verbeterd door een

intensievere samenwerking tussen de samenwerkingsorganisaties van gemeenten. Vaak hebben deze organisaties hun eigen doelgroep en zijn de noden van deze mensen bekend. De verscheidenheid van organisaties, die ieder een eigen doelgroep vertegenwoordigen, leidt er wel weer toe dat organisaties vaak op "eigen eilandjes" werken. Elke organisatie wil zoveel mogelijk bereiken voor hun eigen doelgroep met betrekking tot beleidvorming en het verkrijgen van financiële middelen. Dit zorgt voor onderlinge concurrentie. Hoewel intersectionele problematiek geholpen zou zijn met meer onderlinge samenwerking, wordt dit vermoeilijkt door de heersende concurrentie tussen samenwerkingsorganisaties.

### **Samenwerking**

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, zijn de meeste gemeenten en samenwerkingspartners tevreden over de onderlinge samenwerking. Toch zijn er ook hier en daar enkele verbeterpunten in de samenwerking genoemd.

Van de 57 gemeenten die de digitale enquête hebben ingevuld waren er twee ontevreden over de lokale samenwerkingspartners: één gemeente die deelneemt aan het programma Regenboogsteden en één zelfbenoemde Regenbooggemeente. Als redenen hiervoor worden genoemd dat er nog te weinig samenwerking is onderling, dat er actievere inzet van sommige partijen nodig is en dat de samenwerkingen nog in ontwikkeling zijn.

### **Verwachtingen en commitment**

Ook de deelnemers aan het programma Regenboogsteden die overwegend tevreden zijn over de samenwerking zien nog mogelijkheden voor verbetering hierin. De afstemming van de partners onderling gebeurt nog niet altijd naar volle tevredenheid en ook zien veel Regenbooggemeenten dat professionalisering van lokale LHBTI+ organisaties nodig is. De meeste van deze organisaties draaien op vrijwilligers, omdat zij niet de middelen hebben om mensen in dienst te nemen. Verder worden een beperkt budget en beperkte tijd genoemd als knelpunten in lokale samenwerkingen.

*Soms ligt de samenwerking met andere LHBTI-organisaties wat gevoelig. Soms denken organisaties dat de gemeente nog wel meer geld beschikbaar heeft. Verder is het kwetsbaar omdat het allemaal met vrijwilligers wordt gedaan. Als die stoppen valt er toch wel een groot gat.*

*- Deelnemer programma Regenboogsteden*

Samenwerkingspartners hebben hun eigen beeld van hun mate van professionaliteit. Doordat zij veelal met vrijwilligers werken vinden zij de verwachtingen van gemeenten te hoog. Zo worden zij op het allerlaatste moment gevraagd of er 'iets leuks' voor inclusie bedacht kan worden. Zij erkennen dat het hen aan middelen uit fondsen en subsidies ontbreekt om meer mogelijk te maken.

*De verwachtingen die partijen van samenwerkingspartners hebben zijn vaak niet realistisch. Vaak zeggen ze, bedenk eens iets leuks. Ze hebben zulke grote verwachtingen, maar het moet wel realistisch zijn. Wij zijn vrijwilligers.*

*- Samenwerkingspartner*

Een aandachtspunt in de samenwerking tussen gemeenten blijkt de vrijblijvendheid te zijn die de regionale samenwerking vaak kenmerkt. Gemeenten geven aan dat zij

meer, structureler en consequenter zouden willen samenwerken met andere gemeenten. Zij zien dat er mogelijkheden zijn om meer samen te werken, maar die mogelijkheden blijven soms nog onbenut. Vaak liggen een gebrek aan capaciteit en tijd hieraan ten grondslag, evenals verschillen in gemeentelijke politieke agenda's en in lokale prioriteiten. Eén deelnemer aan het programma Regenboogsteden geeft aan lokale samenwerkingen boven regionale samenwerkingen te verkiezen:

*[...] wat ik wel merk is hoe regionaler je het oppakt, hoe lastiger het wordt en hoe minder je verbintenis krijgt met lokaal. Het COC is bijvoorbeeld altijd heel erg gericht op de grotere gemeente. Dat is minder herkenbaar voor een kleinere gemeente. Daar hebben ze dan minder mee.*

- Deelnemer programma Regenbooggemeenten

### **Over de rol en invulling door gemeenten**

Samenwerkingspartners verwachten op hun beurt een faciliterende rol van de gemeente als het gaat om het bij elkaar brengen van lokale en/of regionale organisaties. Er kan ook duidelijk gekozen worden voor één organisatie als voortrekkersrol, maar daar moet de gemeente duidelijkheid over scheppen. De gemeente zou hier ook slim op in kunnen spelen door de samenwerking af te dwingen bij aanbestedingen of de toekenning van subsidie.

*Gemeenten kunnen veel meer een regierol op zich nemen waarin verschillende partijen beter bij elkaar gebracht worden of deze rol duidelijk bij één organisatie te beleggen.*

- Samenwerkingspartner

Te weinig fte, hoge administratieve lasten en het ontbreken van slagkracht binnen de gemeente zijn volgens de partners redenen voor een minder goede samenwerking. Dat veel kwaliteiten samenhangen met de persoonlijke werkwijze van de betrokken ambtenaar maakt dat de samenwerking snel fragiel is, zeker wanneer de aanpak vaak bij één ambtenaar is belegd.

*De kwaliteit van samenwerking is sterk afhankelijk van de verantwoordelijke beleidsambtenaar. Hoe beter ingevoerd en betrokken de ambtenaar, des te succesvoller is de samenwerking.*

- Samenwerkingspartner

*De samenwerking is fijn en er is veel vertrouwen, maar er is te weinig tijd vanuit de beleidsambtenaar en het ontbreekt aan slagkracht vanuit deze ambtenaar. Het is vaak een portefeuille die erbij wordt gepakt.*

- Samenwerkingspartner

### **Gemiste en te weinig betrokken partners**

Samenwerkingspartners reageren verdeeld op de vraag of er samenwerkingsorganisaties ontbreken in de gemeentelijke samenwerking. Islamitische organisaties, vertegenwoordigers van de trans/interseks gemeenschap en wooncoöperaties zijn voorbeelden van partijen die volgens de organisaties geregeld ontbreken binnen de gemeentelijke samenwerking.

Het is voor gemeenten ook niet altijd eenvoudig om alle relevante partijen bij het beleid en de activiteiten te betrekken. Het actief betrekken van scholen bij het LHBTI+ beleid is voor sommige organisaties bijvoorbeeld lastig. Gemeenten vinden lastig een opening bij scholen. Dit komt onder andere doordat scholen verplicht zijn om aandacht te besteden aan LHBTI+ beleid, maar vrij zijn in hoe ze dat invullen. Bovendien geven scholen aan dat zij al veel maatschappelijke thema's moeten behandelen, waardoor er nauwelijks ruimte is om voldoende aandacht aan alle onderwerpen.

## 4.5 Best practices

Binnen de behaalde resultaten kunnen we verschillende best practices identificeren. Deze kwamen tijdens de consultatiesessies met gemeenten en samenwerkingspartners uitgebreid aan bod en bieden inspiratie om enkele van de aandachtspunten te ondervangen. We maken onderscheid tussen organisatorische best practices en concrete voorbeelden van activiteiten waar gemeenten en partners trots op zijn.

### *Organisatorische best practices*

#### **Intra-gemeentelijke borging en samenwerking**

Eerder benoemden we al het risico om het LHBTI+ beleid neer te leggen bij één verantwoordelijke beleidsmedewerker. Mocht deze ambtenaar wegvallen, dan heeft dat impact op de voortzetting en continuïteit van het beleid. Een mogelijkheid om dit te ondervangen is door te werken vanuit een gemeentelijk team. De ambtenaar met LHBTI+ beleid in het takenpakket werkt dan in een team met bijvoorbeeld een programmamanager Inclusie en een wethouder Inclusie. Het beleid kan ook beter worden geborgd wanneer er een samenhang is met aanpalende beleidsdomeinen en programma's van de gemeente. Als thema's breed worden gedragen binnen een gemeente, wordt het een standaard onderdeel van het lopende beleid en is voldoende aandacht ervoor gegarandeerd. Bovendien kan de opgedane kennis in het ene domein van toegevoegde waarde zijn in het andere. Zo kunnen bijvoorbeeld de programma's Regenboogsteden en Veilige Steden elkaar versterken. Dit laatstgenoemde programma richt zich op veiligheid van vrouwen en meisjes op straat en in het uitgaansleven. Meerdere gemeenten hebben de scope van dat programma echter verbreed door ook in dat programma aandacht te besteden aan LHBTI+.

Ook zijn er voorbeelden van gemeenten waar beleidsmedewerkers vanuit verschillende afdelingen gezamenlijk werken aan het LHBTI+ beleid, zowel intern bij de gemeente als in het beleid richting burgers. Het doel daarvan is dat er in alle beleidsdomeinen aandacht is voor de LHBTI+ doelgroepen en dat het LHBTI+ beleid breed wordt geborgd in de gemeentelijke organisatie.

Daarnaast kan het ook wenselijk zijn om te werken met korte lijntjes, zowel intern als extern met samenwerkingspartners. Door de onderlinge communicatie te verbeteren en laagdrempeliger te maken kan het verlies van kennis door vertrekkende medewerkers opgevangen worden. Een van de samenwerkingspartners noemde een simpel, doch doeltreffende best practice: "In [een gemeente] hebben ze bijvoorbeeld een WhatsApp groepje waardoor ze elkaar zelfs tijdens de Coronaperiode heel snel konden vinden."

#### **Intergemeentelijke samenwerking**

Een voorbeeld van intra gemeentelijke samenwerking is de gedeelde inschrijving van Roermond en Weert als Regenbooggemeente. De gemeenten werken samen in de

praktijk en hebben gezamenlijke overleggen. Deze samenwerkingsvorm zorgt ervoor dat kleinere gemeente ook de mogelijkheid hebben om een Regenbooggemeente te worden. Daarnaast bevordert de samenwerking de continuïteit van het LHBTI+ beleid, omdat beide gemeenten een ambtenaar hebben met het onderwerp in hun pakket. Mocht een van beide ambtenaren uitvallen, dan is alle kennis en kunde geborgd bij de ambtenaar van de andere gemeente. Ook het opnemen van een regiefunctie is een oplossing om samenwerking te verbeteren. De gemeente Weert en Roermond hebben samen deze functie op zich genomen. Zij werken vanuit een procesteam in samenwerking met ander organisaties. Eens in de zes tot acht weken hebben ze een gezamenlijk overleg, waardoor kennis, kunde en activiteiten met elkaar gedeeld kunnen worden. Ook bevordert dit de samenwerking tussen samenwerkingsorganisaties in plaats van de onderlinge concurrentie.

### **Samenwerking tussen organisaties**

Om de samenwerking tussen organisaties te bevorderen wil de Gemeente Rotterdam een 'Regenbooghuis' opzetten, zodat de versplinterde organisaties bij elkaar kunnen komen. Het doel van het huis is om de eenheid en samenwerking tussen de organisaties te bevorderen, wat een positief effect heeft op de intersectionele benadering van het LHBTI+ beleid.

### **Voorbeelden van activiteiten**

Over het algemeen worden klein opgezette en voor de burger gemakkelijk toegankelijke activiteiten als meest succesvol beschouwd. Daarbij wordt benadrukt dat dit soort activiteiten niet altijd gedragen hoeven te worden door organisaties of gemeenten. De activiteiten kunnen ook gedragen worden door burgers. Het centrale belang van de activiteiten is dat er een mogelijkheid tot gesprek, discussie en/of erkenning wordt gecreëerd.

### **Uitdelen van Regenboogvlaggen**

Het uitdelen van Regenboogvlaggen aan maatschappelijke organisaties (of niet-Regenbooggemeenten) is een relatief klein en symbolisch gebaar, wat zorgt voor een gesprek. Het laten zien van de vlag zorgt voor bewustwording en mogelijk een gevoel van (h)erkenning onder de doelgroep. Organisaties worden bemoedigd de vlag op te hangen, maar zelfs als een Regenboogvlag uiteindelijk niet wordt opgehangen, heeft het voor een gesprek en/of discussie zowel intern als extern gezorgd. Het creëren van discussies en gesprek wordt in het algemeen als een toegevoegde waarde van het programma Regenbooggemeenten gezien. Het programma heeft een olievlek-effect waarbij het zorgt voor meer aandacht voor de LHBTI+ doelgroep bij verschillende instanties. Daarnaast heeft het ook een effect op omliggende gemeenten, die niet mee doen aan het programma. De regenbooggemeenten merken dat de omliggende gemeenten ook eerder geneigd zijn om te participeren als een buurgemeente een Regenbooggemeente is.

### **Culturele activiteiten**

Gemeenten en samenwerkingspartners hebben de afgelopen jaren verschillende culturele activiteiten ondernomen die de zichtbaarheid en acceptatie van verschillende LHBTI+ doelgroepen heeft bevordert. De lessen uit de meeste van deze activiteiten is dat ze met beperkte investeringen alsnog een grote groep burgers kunnen bereiken en zowel op kleine als grotere schaal impact kunnen hebben.

Een goed voorbeeld van laagdrempelige culturele activiteiten komt uit de gemeente Oss. In 2022 haalde de gemeente de expositie 'Buitengewone geschiedenis, transgenders in Nederland' naar de publiekhal van het gemeentehuis. Daarmee was

deze expositie voor iedereen toegankelijk en kwamen er veel inwoners van Oss mee in aanraking wanneer zij bij de gemeente langskwamen. Bij de gelegenheid van de opening van de tentoonstelling was er een toneelvoorstelling van transgender jongeren over hun ervaring. De voorstelling heeft de Gemeente Oss aangeboden aan drie VO en MBO scholen. Dit leidde tot positieve reacties van zowel leerlingen als docenten. Uiteindelijk heeft één MBO school besloten om de voorstelling ook uit eigen budget te financieren.

### **Bereiken specifieke doelgroepen**

Het project Inside Out van Dona Daria focust op het versterken van de sociale netwerken van LHBTI+ en vrouwen in gesloten gemeenschappen. De focus hierbij ligt enerzijds op de weerbaarheid van de doelgroep en anderzijds op de gesprekken met culturele en religieuze besturen en organisaties. Dona Daria heeft zelf al toegang tot deze besturen en organisaties, waardoor het gesprek ook makkelijker kan worden gevoerd.

### **Mediagenieke, functionele actie: Vogelhuisjes in Gorinchem**

De vogelhuisjes-actie van COC Rotterdam (afdeling Gorinchem) leverde veel media-aandacht op. Het COC hing speciale vogelhuisjes, gevuld met gratis condooms en glijmiddel op bij een bekende ontmoetingsplaats om veilig vrijen te promoten. De media pikte de actie op wat leidde tot publiciteit bij onder andere *Beau* en *Geen Stijl*. Daarmee werden met relatief beperkte investeringen twee doelen bereikt: er werd een actieve bijdrage geleverd aan persoonlijke bescherming tegen soa's en het leverde publiciteit op dat de zichtbaarheid van de doelgroep bevordert.



## 5 Wat is de waarde van de Regenboogaanpak?

In dit hoofdstuk kijken we naar de effecten die de Regenboogaanpak in de gemeenten heeft. Daarbij gaan we allereerst in op de observaties van gemeenten over het effect van hun beleid (paragraaf 5.1). Vervolgens kijken we welke bijdrage het programma Regenboogsteden heeft geleverd aan het beleid, en daarmee de effecten, oftewel: de toegevoegde waarde van het programma (5.2). Ten slotte kijken we vooruit naar de ambities die de gemeenten voor de komende maanden en jaren hebben en welke rol zij daarbij zien voor het programma Regenboogsteden (5.3).

### 5.1 Ervaren effect regenboogaanpak op invulling LHBTI+ beleid

De meeste gemeenten geven aan positieve effecten van hun LHBTI+ beleid zien. Ze hebben echter veelal geen volledig inzicht in hoeverre de bespreekbaarheid, veiligheid en acceptatie zijn verbeterd. Wel ziet men dat er stappen worden gemaakt in de bewustwording en bespreekbaarheid van onderwerpen rondom LHBTI+. In een aantal gemeenten is er wel recentelijk onderzoek uitgevoerd, maar hieruit komt veelal nog geen duidelijk effect op de acceptatie en veiligheid naar voren. Andere gemeenten hebben nog geen onderzoek gedaan of kijken naar de mogelijkheid om dit wel binnenkort te doen.

*Ik merk dat de aandacht die er voor de doelgroep is enorm gewaardeerd wordt door henzelf. Dat blijkt ook uit de enquête. Het empowert. Je verandert niet meteen ieders gedrag maar dat er over gesproken wordt wel gewaardeerd.*

- Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden

*Het effect hiervan is moeilijk te meten, maar met de activiteiten brengen we het gesprek op gang, waardoor er hopelijk meer bewustzijn ontstaat bij mensen en acceptatie toeneemt. We zijn aan het overwegen om hier een onderzoek(je) naar te (laten) doen.*

- Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden

De aandacht die de gemeente geeft aan het LHBTI+ beleid, de doelgroepen en de eventuele problematieken vertaalt zich volgens meerdere gemeenten in eerste instantie naar een betere bespreekbaarheid. Deze leidt tot meer acceptatie, minder discriminatie en uiteindelijk ook tot meer veiligheid.

*Door continue aandacht te hebben voor acceptatie op o.a. scholen maar ook bij sportclubs en in de zorg zie je dat dit effect heeft op het gevoel van veiligheid om jezelf te kunnen zijn.*

- Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden

Ondanks de positieve signalen erkennen veel gemeenten erkennen dat er nog voldoende stappen te zetten zijn om echt van successen te kunnen spreken. Daarvoor is voortdurende aandacht nodig.

*De bespreekbaarheid is verbeterd, maar er is nog een lange weg te gaan voor volledige acceptatie en onveiligheid en discriminatie zijn nog steeds een probleem.*

- *Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden*

*Er is meer aandacht voor gekomen. Nu moeten we een volgende fase in om de acceptatie ook tastbaar te vergroten voor de LHBTIQ+ gemeenschap op allerlei terreinen in de maatschappij.*

- *Deelnemer aan het Programma Regenboogsteden*

In het algemeen hebben de zelfbenoemde Regenbooggemeenten minder zicht op de effecten van hun beleid dan de deelnemers aan het Programma Regenboogsteden. De meeste gemeenten doen nog niet aan monitoring en ze zijn bovendien nog niet zo lang bezig met actief LHBTI+ beleid. Wel rapporteren enkele gemeenten al eerste effecten op de zichtbaarheid en bespreekbaarheid.

*De zichtbaarheid is vergroot - we zorgen voor communicatie en symbolen in de openbare ruimte waardoor. We hebben niet direct onderzoek gedaan naar de effecten. Daarmee is zichtbaarheid het enige waarvan ik kan aangeven dat het echt duidelijk effect is.*

- *Zelfbenoemde Regenbooggemeente*

## **5.2 Toegevoegde waarde Regenboogaanpak**

Het is lastig om op directe wijze de behaalde resultaten en effecten van het LHBTI+ beleid van gemeenten aan de Regenboogaanpak en het Programma Regenboogsteden aan te wijzen. Daarvoor zouden we een onderscheid moeten maken tussen wat gemeenten nu hebben gedaan en gerealiseerd en wat er zou zijn gebeurd als er geen programma Regenboogsteden zou zijn. Dit is echter vrijwel onmogelijk om op een betrouwbare wijze te doen. Een dergelijk 'wat als' scenario is namelijk van veel variabelen afhankelijk. Immers: welke invloed zouden brede maatschappelijke ontwikkelingen op het beleid hebben? En in hoeverre is het feit dat bepaalde gemeenten wel LHBTI+ beleid voeren van invloed op andere gemeenten en de maatschappelijke ontwikkelingen in brede zin? Dit zijn allemaal vragen die onmogelijk te beantwoorden zijn.

Om de effecten van de Regenboogaanpak toch in beeld te brengen, gaan we na welke rol de gemeenten zelf aan de Regenboogaanpak toeschrijven bij de beleidsontwikkeling, ondernomen activiteiten en behaalde resultaten bij de Regenboogsteden.

Aan de Regenbooggemeenten is gevraagd in hoeverre de Regenboogaanpak een impuls heeft gegeven aan de capaciteit, samenwerking, politieke aandacht en urgentie. Daarbij is apart gevraagd naar de effecten van de financiële bijdrage en de inhoudelijke ondersteuning. Op basis van deze vragen krijgen wij meer inzicht in de werkzame elementen van de Regenboogaanpak.

### **Financiële bijdrage**

Alle deelnemende gemeenten aan het programma Regenboogsteden geven aan dat de financiële bijdrage vanuit OCW een impuls heeft gegeven aan het LHBTI+ beleid (tabel 12). Geen enkele gemeente geeft aan dat de financiële bijdrage géén impuls zou

hebben gegeven. Dit beeld komt overeen met de resultaten uit de vorige evaluatie. Wel zijn de gerapporteerde effecten iets gewijzigd. Zo is de ervaren impuls van de financiële middelen dit jaar iets groter op de politieke aandacht en kleiner op de samenwerking.

tabel 12 Effect financiële bijdrage OCW (Regenboogsteden, n 2017=33, n 2022 = 42)

	2017	2022
<u>Politieke aandacht</u> : zonder de Regenboog-aanpak was er geen of minder politieke aandacht voor (sociale acceptatie) LHBTI+'ers	79%	86%
<u>Capaciteit</u> : zonder de Regenboog-aanpak was er geen of minder fte beschikbaar	82%	76%
<u>Samenwerking</u> : zonder de Regenboog-aanpak was er geen of minder samenwerking met lokale organisaties	82%	69%
<u>Urgentie</u> : zonder de Regenboog-aanpak was er geen LHBTI+ beleid	67%	67%
<u>Niet van toepassing</u> : de gemeente ontvangt geen financiële bijdrage vanuit OCW	3%	2%
De bijdrage heeft geen impuls gegeven	0%	0%

Bron: Panteia, 2022

Het relatief grootste effect van de financiële bijdrage is zichtbaar op de politieke aandacht. 86 procent van de Regenboogsteden geeft aan dat zonder de financiële middelen er ook minder politieke aandacht zou zijn. Het feit dat OCW er in een landelijk programma middelen voor vrij maakt onderstreept voor een aantal gemeenten het belang om er echt werk van te maken, te midden van verschillende andere onderwerpen op de politieke agenda.

*Het heeft een aanjagende rol. Het zorgt ervoor dat het op de agenda blijft staan. Als het Rijk er financieel aan bijdraagt dan moet de gemeente er ook aan bijdragen en er serieus iets mee doen.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

*Er zijn geen andere middelen beschikbaar. [Er is] grote druk in het sociaal domein waar al bezuinigd moet worden. Dit zijn middelen waarmee we ervoor zorgen dat het thema LHBTI op de kaart blijft en aandacht voor is.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

De financiële middelen zorgen er bovendien voor dat er ook ambtelijke capaciteit kan worden vrijgemaakt om ermee aan de slag te gaan. Het aandeel gemeenten dat aangeeft dat de capaciteit afhankelijk is van de middelen van OCW is iets kleiner dan bij de vorige meting. De aanvullende middelen blijven echter voor ongeveer driekwart van de gemeenten van groot belang. Uit de verdiepende interviews blijkt overigens dat de bijdrage veelal wordt gebruikt om activiteiten te financieren en subsidies aan samenwerkingspartners te verlenen. Zonder de middelen vanuit de rijksoverheid zouden verschillende gemeenten minder activiteiten kunnen financieren.

*[De toegevoegde waarde is het] subsidiebedrag. Op basis van een beleidsplan wordt besproken wat we in de komende periode gaan doen en welke activiteiten worden uitgezet. Daar worden de rijksmiddelen voor gebruikt.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

*Het is voor ons [...] een verdubbeling van het budget. Als het er niet meer is moeten we gaan snijden, meer terug naar de basis. Dat zijn we nu aan het bespreken met de organisaties. Wat kunnen we dan nog doen?*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

Ook zorgt de financiële bijdrage vanuit OCW voor een impuls in de samenwerking met lokale organisaties en het gevoel van urgentie met betrekking tot het LHBTI+ beleid (tabel 12). De impact op deze twee aspecten ogenschijnlijk kleiner dan op de politieke aandacht en de capaciteit. Desondanks hangt voor ongeveer twee derde van de gemeenten de politieke urgentie in ieder geval deels samen met de beschikbaarheid van middelen vanuit OCW. Tabel 12 laat overigens zien dat het belang van de financiële middelen voor de samenwerking kleiner is dan tijdens de vorige evaluatie in 2017. Dit hangt er waarschijnlijk mee samen dat de samenwerking bij veel gemeenten inmiddels goed is ingericht en minder afhankelijk is van alleen financiële bijdragen.

*Ambtelijk schat ik in dat als de rijksbijdrage stopt, ook de regenboogaanpak in onze gemeente stopt. Niet omdat het niet belangrijk is maar omdat de prioriteit i.r.t. de krappe ambtelijke capaciteit elders zal komen te liggen.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

*Omdat het structureel in de begroting zit, zit het ook structureel in de formatie en in het takenpakket. Als het eenmaal in de structurele begroting zit, dan zit het erin. Maar het aflopen van het landelijk programma kan ertoe leiden dat de gemeente er ook mee stopt. Het is dan afhankelijk van hoe belangrijk het bestuur het dan vindt. Nu zit er een heel betrokken bestuurder, maar dat kan veranderen. Ook omdat dan het signaal landelijk wordt afgegeven dat het niet meer nodig is.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

### ***Inhoudelijke ondersteuning***

Naast het effect van de financiële bijdrage van OCW is de gemeenten ook gevraagd naar de effecten van de kennisuitwisseling en ondersteuning door OCW en Movisie<sup>18</sup>. In het algemeen geven de gemeenten aan dat de ondersteuning door Movisie een grotere invloed heeft dan die van OCW zelf (tabellen 11 en 12). Deze is vooral zichtbaar op de samenwerking: ongeveer driekwart van de gemeenten zegt dat de ondersteuning door Movisie van toegevoegde waarde is op de samenwerking. Iets meer dan de helft van de gemeenten zegt hetzelfde over de ondersteuning door OCW. Verderop gaan wij nader in op de ondersteuning door Movisie.

*De regenboogaanpak brengt veel organisaties en mensen samen en geeft mogelijkheden om daadwerkelijk iets te betekenen, ook door de inzet van de regenboogmiddelen. De expertise van Movisie heeft daarbij ook zeker geholpen.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

Over de effecten op politieke aandacht, capaciteit en urgentie zijn de gemeenten verdeeld. Tussen de 43 en 52 procent van de gemeenten geeft aan dat de kennisdeling en ondersteuning van OCW of Movisie daar een belangrijke impuls aan

<sup>18</sup> Voor deze evaluatie is er afzonderlijk gevraagd naar de ondersteuning door OCW en Movisie. Tijdens de vorige evaluatie was dit nog in één vraag gebundeld. Daarom zijn de gegevens niet vergelijkbaar met de vorige evaluatie.

hebben gegeven. Het belang van de ondersteuning van OCW en Movisie op deze aspecten lijkt kleiner geworden ten opzichte van de vorige evaluatie in 2017. Destijds is naar de ondersteuning door OCW en Movisie gezamenlijk gevraagd. Minimaal 58 procent van de gemeenten gaf toen aan dat de ondersteuning door OCW en/of Movisie een belangrijk effect had op de politieke aandacht, capaciteit en urgentie.

tabel 13 Effect kennisuitwisseling en ondersteuning door OCW (Regenboogsteden, n=42)

	<b>2022</b>
<u>Samenwerking</u> : zonder de Regenboog-aanpak was er geen of minder samenwerking met lokale organisaties	55%
<u>Politieke aandacht</u> : zonder de Regenboog-aanpak was er geen of minder politieke aandacht voor (sociale acceptatie) LHBTI+'ers	52%
<u>Capaciteit</u> : zonder de Regenboog-aanpak was er geen of minder fte beschikbaar	45%
<u>Urgentie</u> : zonder de Regenboog-aanpak was er geen LHBTI+ beleid	43%
De kennisuitwisseling- en ondersteuning door OCW heeft geen impuls gegeven	7%
Niet van toepassing: de gemeente ontvangt geen kennisuitwisseling- en ondersteuning vanuit OCW	12%

Bron: Panteia, 2022

tabel 14 Effect kennisuitwisseling en ondersteuning door Movisie (Regenboogsteden, n=42)

	<b>2022</b>
<u>Samenwerking</u> : zonder de Regenboog-aanpak was er geen of minder samenwerking met lokale organisaties	76%
<u>Urgentie</u> : zonder de Regenboog-aanpak was er geen LHBTI+ beleid	52%
<u>Politieke aandacht</u> : zonder de Regenboog-aanpak was er geen of minder politieke aandacht voor (sociale acceptatie) LHBTI+'ers	48%
<u>Capaciteit</u> : zonder de Regenboog-aanpak was er geen of minder fte beschikbaar	45%
De kennisuitwisseling- en ondersteuning vanuit Movisie heeft geen impuls gegeven	2%
Niet van toepassing: de gemeente ontvangt geen kennisuitwisseling- en ondersteuning vanuit Movisie	0%

Bron: Panteia, 2022

Een verklaring voor de afname in het effect van de ondersteuning door OCW en Movisie op aandacht en urgentie kan zijn dat dit voor veel gemeenten vooral een rol speelt bij het opstarten van hun eigen beleid. Het feit dat OCW inhoudelijk belang hecht aan het ontwikkelen van LHBTI+ beleid (gekoppeld aan een financiële bijdrage) zorgt voor initiële politieke aandacht en urgentie. Doordat meer gemeenten inmiddels langer bezig zijn met hun LHBTI+ beleid, speelt de inhoudelijke aandacht van OCW voor het onderwerp op dit moment wellicht een kleinere rol voor de huidige aandacht en urgentie binnen gemeenten.

*Doordat dit landelijke programma er is, heeft het de gemeente versterkt om zelf ook structureel geld vrij te maken. Ook versterkt het de noodzaak en belang van dit onderwerp.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

*Sterk dat het een landelijk programma is. Het laat een urgentie zien. Niet iedereen is fan van doelgroepenbeleid. [...] Zonder landelijk [programma] was er niet iets in gang gezet. Ik denk niet dat wij spontaan waren begonnen met het LHBTI-beleid als er geen landelijk programma achter zat.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

*Ik denk dat het interne gedeelte, het draagvlak binnen de gemeente, heel erg wordt versterkt door de landelijke aandacht. Het wordt gesteund, het is een ontwikkeling die landelijk graag gezien wordt. Hier kunnen wij bij aansluiten.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

### **Movisie**

De rol van Movisie bij het faciliteren van het netwerk en het bij elkaar brengen van partijen wordt ook in de verdiepende interviews meermaals door gemeenten genoemd als belangrijke toegevoegde waarde van de Regenboogaanpak. Meer dan de helft van de gesproken Regenboogsteden noemt Movisie spontaan als ze worden gevraagd naar de sterke punten van het programma. Daarbij worden vooral het faciliteren van kennisuitwisseling tussen de gemeenten en de kennisateliers als pluspunten benoemd. Maar ook de individuele begeleiding door Movisie heeft de gemeenten verder gebracht in hun beleidsontwikkeling.

*Waar ik het meeste aan heb gehad, zijn de sessies met Movisie. [...] Zij organiseren ook kennisateliers. Zonder deze ateliers had ik het niet gered. Ze stellen kritische vragen waardoor ik mij realiseer wat er nog te halen valt. [...] Interactie met andere gemeenten is ook een enorme meerwaarde. Leren van anderen en anderen leren van ons.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

*Ondersteuning vanuit Movisie is ook heel erg waardevol. Er zijn wel wat wisselingen geweest intern. Heel fijn dat je via Movisie je kennis op peil kan brengen. Door Movisie word je gevoed met informatie uit andere steden. Dat je toch van elkaar kan leren. Ik denk dat het langer geduurd had voordat er iets was gebeurd en minder goed als we niet hadden deelgenomen aan dit programma.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

*De rol van Movisie heeft een toegevoegde waarde. Movisie kijkt bijvoorbeeld mee naar de monitor van de GGD, naar de vragen en resultaten. Zij weten wat er binnen het veld speelt en doen dus actief hieraan mee.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

Ook zijn er voorbeelden hoe de ondersteuning door Movisie ervoor zorgt dat er meer aandacht voor bepaalde onderwerpen of groepen kan ontstaan.

*Daarnaast de ondersteuning van Movisie. Een kenniscentrum waar je bij kan aanhaken. De goede voorbeelden. Je krijgt een signaal, je kan stilstaan bij wat er gebeurt bij andere gemeenten en wat kunnen we daarvan gebruiken. Soms zie je dat het bij je eigen gemeente anders is, soms zie je dat je iets mist. Het houdt je scherp om bepaalde doelgroepen niet uit het oog te verliezen.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

### ***Ter vergelijking: zelfbenoemde Regenbooggemeenten***

De zelfbenoemde Regenbooggemeenten ontvangen geen financiële bijdrage van OCW en krijgen ook niet de begeleiding van Movisie die de Regenbooggemeenten in het programma wel krijgen. We hebben aan deze gemeenten gevraagd welke impuls hun beleid heeft gehad door zichzelf tot Regenbooggemeente uit te roepen, en zich daarmee wel te associëren met het landelijke programma.

Voor de zelfbenoemde Regenbooggemeenten was het zichzelf uitroepen tot Regenbooggemeente het startpunt voor het aanjagen van activiteiten. De betiteling tot Regenbooggemeente zorgt ervoor dat het onderwerp structureel aandacht kan krijgen en op de (politieke) agenda staat. Bij meerdere gemeenten geeft de titel Regenbooggemeente ook een basis om met burgers en organisaties in gesprek te gaan over behoeften en wat iedereen kan betekenen om het beleid te versterken en uit te voeren. Daarmee is de samenwerking op veel plekken bevorderd. Bovendien zouden verschillende activiteiten gericht op zichtbaarheid en acceptatie niet zijn uitgevoerd als de gemeente zich niet eerst als Regenbooggemeente had betiteld.

*Het gesprek met de doelgroep is een van de dingen die daaruit voort zijn gekomen. En dat het niet meer alleen onderdeel uitmaakt van de beleidsnota integratie. Het krijgt ook op zichzelf aandacht. Daar wordt vanuit de Raad naar gevraagd. Er is wat meer focus op.*

- *Zelfbenoemde Regenbooggemeente*

*Naar aanleiding van de motie zijn er gesprekken georganiseerd samen met de burgemeester met belangstellenden maar vooral met mensen die uit de doelgroep zelf komen. In die gesprekken hebben ze het vooral gehad over hoe men zich voelt, wat kan er nog gedaan worden, wat zou u graag zien, hoe is de veiligheid.*

- *Zelfbenoemde Regenbooggemeente*

*We hebben ervoor gekozen om alle organisaties die subsidie krijgen en bedrijven te vragen hoe zij allemaal kunnen bijdragen. Dat maakt dat mensen zijn gaan nadenken. [...] Het geeft een enorme impuls.*

- *Zelfbenoemde Regenbooggemeente*

Geen van de gesproken beleidsmedewerkers noemt het beschikbaar komen van extra financiële middelen een gevolg van de benoeming tot Regenbooggemeente. Hoewel dit waarschijnlijk op een aantal plaatsen wel is gebeurd, lijkt de toegevoegde waarde van het zichzelf benoemen tot Regenbooggemeente vooral te liggen in het creëren van politiek draagvlak en urgentie voor het starten van samenwerking en initiëren van veelal laagdrempelige acties, zoals het hijsen van de regenboogvlag en het faciliteren van activiteiten van organisaties. Eén gemeente geeft wel uitdrukkelijk aan dat er,

ondanks waardering vanuit de gemeenteraad, te weinig tijd en geld is om alles te realiseren wat ze zouden willen.

Uit een aantal van de interviews spreekt bovendien een zorg over het vasthouden van de aandacht en continuïteit. Dit komt mede doordat contacten en activiteiten minder werden gedurende de Coronapandemie. Zo vertelt één gemeenten dat activiteiten na een initiële impuls niet meer actief worden opgepakt.

In feite kan er geen eerlijke vergelijking worden gemaakt tussen gemeenten die deel uitmaken van het Programma Regenboogsteden en zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Laatstgenoemde gemeenten zijn kleiner en meestal later met LHBTI+ beleid begonnen. Desondanks is het opvallend om te zien dat de Regenboogsteden vaak sneller stappen kunnen maken dan de zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Meerdere kleinere zelfbenoemde Regenbooggemeenten zijn al langere tijd bezig met het ontwikkelen van beleid en hebben nog beperkt resultaten behaald. Bovendien is hun personele inzet en capaciteit minder groot en minder goed geborgd en zijn hun ambities zijn doorgaans beperkter.

Doordat de Regenboogsteden een grotere toegang tot financiële middelen hebben, krijgt het onderwerp in de gemeentelijke politiek meer urgentie. Bovendien helpen de financiële middelen om sneller stappen te kunnen zetten en helpt de inhoudelijke ondersteuning door Movisie om betere keuzes te maken. Meerdere van de gemeenten in de Regenboogaanpak geven dan ook aan dat ze zonder het programma minder ver waren gekomen of dat het LHBTI+ beleid zelfs helemaal niet van de grond zou zijn gekomen.

### **5.3 Toekomst Regenboogaanpak: ambities en voortzetting**

#### ***Voortzetting Regenboogsteden***

Gezien de resultaten en effecten van de Regenboogaanpak is het geen verrassing dat het programma een groot draagvlak onder de deelnemende gemeenten geniet. Bij voortzetting van het programma geven vrijwel alle deelnemers aan ook in de toekomst Regenboogstad te willen blijven. Ze onderschrijven het belang van LHBTI+ beleid en geven aan dat de Regenboogaanpak een belangrijke positieve bijdrage levert aan de ontwikkeling en voortzetting van het beleid. In dat licht wordt ook enkele keren benoemd dat er langere tijd en inzet nodig zal zijn om de uiteindelijke doelen van acceptatie en veiligheid te bereiken. De Regenboogaanpak wordt daarbij als een belangrijke motor achter het voortdurende beleid gezien.

*[De Regenboogaanpak] heeft een positieve en nodige invloed op de uitvoering van ons beleid. De aanpak maakt het mogelijk om meer te doen voor de LHBTI-gemeenschap.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

*Echte acceptatie en overbodige bemoeienis van rijk/gemeente bereik je pas na een cultuurverandering en een hele lange adem, dus hoe meer je blijft doen hoe vanzelfsprekender het wordt. Zonder de regenboogaanpak, hebben gemeenten grote uitdagingen om dit te bereiken.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*



Slechts twee van de 42 geënuquëeerde gemeenten geven aan dit nog onzeker is en zal afhangen van het (nieuwe) College van B&W en de gemeenteraad. Drie andere gemeenten geven ook aan dat de plannen van het college een bepalende factor zullen zijn, maar de geënuquëeerde beleidsmedewerkers gaan er daarbij wel van uit dat het draagvlak en de wil voor continuering groot zullen zijn.

*[voortzetting van deelname aan het Regenboogprogramma is] onder voorbehoud van ons nieuwe college-akkoord voor de komende 4 jaar. Het beleid is van lange adem, en vraagt nog aanhoudende impulsen om effectief genoeg te zijn.*

- Deelnemer programma Regenboogsteden

Een aantal gemeenten (7 van de 42) geeft bovendien aan dat voortzetting van het programma, en de daarbij behorende middelen, van cruciaal belang zijn om het beleid te kunnen blijven uitvoeren en de reeds gemaakte plannen in de praktijk te kunnen (blijven) brengen.

*De gemeente blijft graag Regenbooggemeente. Wanneer dit stopt zullen sommige projecten afgeschaald of stop gezet moeten worden.*

- Deelnemer programma Regenboogsteden

*[De gemeente] zou graag een Regenbooggemeente blijven. De extra middelen kunnen worden ingezet om activiteiten te stimuleren voor gemarginaliseerde groepen zoals intersekse en genderdiverse personen binnen de gemeenschap.*

- Deelnemer programma Regenboogsteden

### **Ambities en rol van de Regenboogaanpak**

Kijkend naar de toekomst zijn er vooral twee sporen in het beschrijven van de ambities:

1. **Doorgaan op de ingeslagen weg**, daarbij geven gemeenten veelal aan dat ze de activiteiten willen uitbreiden en hun beleid verder ontwikkelen.
2. **De ambities hangen af van de gemeenteraad en het nieuwe College van B&W**. Dit is een iets meer onzekere factor, al geven meerdere gemeenten ook aan dat ze wel verwachten dat het onderwerp op de agenda blijft staan.

*We hebben het Regenboogakkoord ondertekend van het COC. Daar staat in dat de gemeente door blijft gaan met het LHBTI-beleid en dat er budget beschikbaar blijft. [de nieuwe] coalitie lijkt vergelijkbaar met voorgaande periode. We verwachten wel dat daar weer voldoende aandacht en inzet voor zal komen.*

- Deelnemer programma Regenboogsteden

*We zijn nu nog wachten op wat het nieuwe college wil. Dan het beleidsplan weer nieuwe vorm geven. Ik verwacht dat we de ingezette lijn voortzetten. Hopelijk is voor de zomer de coalitie bekend, in september gaan we dan aan de gang met het nieuwe beleidsplan.*

- Deelnemer programma Regenboogsteden

Daarnaast geeft een aantal gemeenten aan zich de komende jaren te willen richten op nieuwe doelgroepen. Daarbij worden concrete voorbeelden genoemd, zoals Oekraïense vluchtelingen, mensen met een bi-culturele achtergrond, moskeeën, ouderen en jongeren. Enkele gemeenten gaan ook aan de slag met de interne organisatie, bijvoorbeeld door meer in te zetten op het verbinden van beleidsterreinen op het gebied van LHBTI+. Andere gemeenten hebben juist ambities op het gebied van het verbreden en versterken van het netwerk met externe partijen.

*De ambitie is het verbreden van het netwerk. Dat het breed gedragen wordt. De Regenboogbeweging is heel sterk. Het is juist ook heel belangrijk om brede maatschappelijke organisaties erbij te betrekken. Op het gebied van inclusie werken we met meerjarenagenda's bijvoorbeeld ook voor mensen met beperking. Het vergt ook wat meer tijd.*

- *Deelnemer programma Regenboogsteden*

Uiteindelijk blijft de stip op de horizon voor veel gemeenten de belangrijkste ambitie: het teweegbrengen van maatschappelijke effecten op het gebied van acceptatie en normalisering van LHBTI+.

### **Ambities zelfbenoemde Regenbooggemeenten**

Zelfbenoemde Regenbooggemeenten hebben veelal minder grote ambities dan de deelnemers aan het programma Regenboogsteden. Hun ambities liggen relatief vaker op het gebied van het beleid verder te ontwikkelen en operationaliseren. Ook stellen ze als ambitie om het netwerk te verbeteren en uit te breiden. Dit toont aan dat de gemeenten in de Regenboogaanpak doorgaans verder zijn in het ontwikkelen en operationaliseren van hun beleid. Ze zijn immers ok al langer bezig met hun LHBTI+ beleid.

*Ambities zijn uitgesproken in het uitvoeringsprogramma. Het gaat vooral om het bevorderen van de sociale acceptatie, weerbaarheid en veiligheid. Maatregelen zijn daarop gericht. Uitvoeringsprogramma is niet heel concreet. Binnen kernteam wordt besproken hoe hier concreet invulling aan wordt gegeven.*

- *Zelfbenoemde Regenbooggemeente*

*Het speelt in de politiek niet heel erg. Het wordt ervaren door veel politici als een probleem dat in de gemeente niet zo speelt. [...] De ambities liggen dus niet heel hoog. We willen vooral door middel van het vlaggen en het inclusief communiceren duidelijk maken dat voor ons iedereen erbij hoort. Die boodschap willen we graag uitdragen.*

- *Zelfbenoemde Regenbooggemeente*

### **Rol Regenboogaanpak voor de toekomst**

Op enkele uitzonderingen na zien de meeste van de huidige gemeenten in het programma Regenboogsteden een belangrijke rol weggelegd voor de Regenboogaanpak bij het verwezenlijken van hun ambities. Van de 37 geïnterviewde Regenboogsteden zeggen slechts vier dat de Regenboogaanpak voor hen geen grote rol van betekenis speelt omdat ze hun plannen en beleid ook zonder landelijk programma voortzetten. Het zijn vooral de grotere steden die een dergelijke insteek hebben.

Voor de overgrote meerderheid van de gemeenten speelt de regenboogaanpak wel een belangrijke rol bij het verwezenlijken van hun ambities. Daarbij worden de volgende aspecten van het programma meermaals genoemd:

- **Financiële ondersteuning** (12 keer genoemd in 37 gesprekken). De financiële bijdrage vanuit de rijksoverheid is een belangrijk deel van het budget van meerdere gemeenten voor het LHBTI+ beleid. Het beschikbaar stellen van financiën onderstreept voor veel gemeenten ook het belang dat de rijksoverheid hecht aan de ontwikkeling van gemeentelijk beleid.
- **Landelijke aandacht zorgt voor meer draagvlak** (9). De landelijke aanpak maakt het voor veel gemeenten een logische stap om erbij aan te sluiten. Sommige gemeenten vrezen dat er zonder landelijke overkoepelende aandacht het draagvlak voor het beleid instort. Als het (ogenschijnlijk) landelijk geen prioriteit meer heeft, leeft het ook minder voor bestuurders op lokaal niveau.
- **De inhoudelijke ondersteuning door Movisie** (8). Deze wordt door meerdere gemeenten als zeer waardevol gezien. Zoals eerder aangegeven, stimuleert de ondersteuning de samenwerking. In de gezamenlijke activiteiten kunnen gemeenten kennis en ervaringen delen en leren de gemeenten veel waardevolle lessen van elkaar.
- **Het programma dient als aanjager** (6). Voor meerdere gemeenten zorgt deelname aan het programma voor een impuls of een stimulans. Het is een 'stok achter de deur' om echt werk te maken van LHBTI+ beleid. Het programma biedt daarmee ook een vorm van houvast.

## Bijlage 1 – Inhoud intentieverklaring

### **Inhoud intentieverklaring**

De 56 regenboogsteden ondertekenden een intentieverklaring om, samen met de minister van OCW, inspanningen te leveren om de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van LHBTI inwoners te bevorderen door de volgende ambities na te streven:

- de sociale acceptatie van homoseksualiteit en transgenders neemt toe onder de gehele bevolking en met name onder jongeren, ouderen en in kringen waar dat nog een taboe is;
- de aanpak van vooroordelen, discriminatie, intimidatie en geweld tegen LHBTI-personen werpt vruchten af;
- LHBTI-personen weten zich gesteund en voelen zich veilig(er) en weerbaar(der) in het sociale domein: op school, op straat, op het werk, in de zorg en thuis, in de sport en in hun eigen sociale kring.

Hiertoe spannen de gemeenten zich in voor/om:

- vertaling van de gezamenlijke doelstellingen ten aanzien van veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van homoseksualiteit en transgenders naar lokale doelstellingen en een lokale aanpak voor de periode 2019-2022, in samenspraak met de lokale/regionale zelforganisaties;
- de aandacht voor dit thema een vaste plaats te geven binnen de eigen gemeente;
- op verzoek omringende gemeenten te voorzien van advies en informatie voor hun LHBTI-emancipatiebeleid;
- goede ervaringen met elkaar en OCW uit te wisselen en informatie beschikbaar te stellen over goede praktijkvoorbeelden aan Movisie;
- monitoring van de sociale acceptatie onder de lokale bevolking.

De regenboogsteden stellen hiertoe eigen middelen (budget of/en personele capaciteit) beschikbaar.

Het ministerie van OCW:

- stelt financiële middelen beschikbaar na ontvangst van een beknopte samenvatting van de lokale meerjarenplannen;
- zorgt dat de regenboogsteden waar nodig ondersteuning en advies kunnen krijgen van Movisie;
- zorgt voor landelijke monitoring van de (on)veiligheidsgevoelens onder LHBTI-personen, de sociale acceptatie onder de bevolking.

## Bijlage 2 – Onderzoeksverantwoording

### Fase 1 en 2a – Deskresearch en onderzoek onder gemeenten (enquête en interviews)

Na een eerste documentstudie zijn wij het onderzoek onder gemeenten gestart met het opstellen en uitzetten van een internetenquête onder alle 56 deelnemende Regenbooggemeenten met convenant en 47 bij Movisie bekende zelfbenoemde Regenbooggemeenten. Van de deelnemende Regenbooggemeenten konden wij beschikken over de contactgegevens. Van de zelfbenoemde regenbooggemeenten hadden wij die niet. Daarom hebben wij aan Movisie verzocht de enquête onder hun netwerk te verspreiden. Ook hebben wij alle zelfbenoemde Regenbooggemeenten uitgenodigd om deel te nemen via de algemene (openbare) contactgegevens die zij op hun website hadden staan.

De vragenlijst onder gemeenten was erop gericht een breed beeld te krijgen van (de ontwikkelingen in) de aanpak van gemeenten. De vragenlijst is ingevuld door:

	Populatie	Respons	%
Regenbooggemeenten met convenant	56	42	75%
Zelfbenoemde Regenbooggemeenten	47	15	32%

Aan het eind van de internetenquête konden gemeenten een telefoonnummer invullen waarop wij hen mochten benaderen voor een aanvullend telefonisch interview. Tijdens deze interviews werd dieper ingegaan op de in de enquête gegeven antwoorden. In totaal vulden 50 gemeenten een telefoonnummer in en deze hebben wij allen benaderd voor een telefonisch interview:

	Populatie	Respons	%
Regenbooggemeenten met convenant	40	37	92%
Zelfbenoemde Regenbooggemeenten	10	10	100%

Vervolgens hebben wij in deze fase ook 7 van de grootste niet-Regenbooggemeenten telefonisch geïnterviewd, zodat wij ook een vergelijking konden maken tussen hun LHBTI+ beleid en het beleid van de gemeenten die wel zijn aangesloten als Regenbooggemeente (al dan niet zelfbenoemd).

### Fase 2b – Onderzoek onder samenwerkingspartners (enquête)

De volgende fase bestond uit het onderzoek onder samenwerkingspartners door middel van een internetenquête. Deze enquête was bedoeld om inzicht te krijgen in de uitvoering van de Regenboogaanpak op lokaal niveau, vanuit het perspectief van de Samenwerkingspartners.

In de enquête aan de gemeenten vroegen wij om maximaal drie samenwerkingspartners te noemen waarmee zij het meeste samenwerken. Vanwege de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) konden we geen namen en contactgegevens van contactpersonen bij de samenwerkingspartners vragen zonder dat de betreffende personen en organisaties daartoe toestemming gaven. Daarom hebben we de gemeenten gevraagd deze toestemming voor het verstrekken van gegevens te verlenen of anders algemene (openbare) mailadressen van deze organisaties te geven. Deze aangeleverde contactpersonen zijn vervolgens benaderd voor het invullen van de internetenquête.



Daarnaast hebben wij een link naar de enquête via sociale media verspreid en hebben wij verschillende organisaties direct aangeschreven via de contactgegevens op hun website, met daarbij ook de vraag om in hun netwerk aandacht aan de enquête te geven.

In totaal hebben 42 samenwerkingspartners de internetenquête ingevuld, bestaande uit de volgende type organisaties:

LHBTI+ organisaties (zoals COC, lokale LHBTI+ organisaties)	57,4%
Meldpunt	21,3%
Expertise- en/of onderzoekscentrum	21,3%
Onderwijs	12,8%
Welzijnsorganisaties	8,5%
GGD	6,4%
Zorginstellingen	4,3%
Politie	2,1%
Migranten zelforganisaties	2,1%
Religieuze zelforganisaties	2,1%
Anders	10,6%

Onder 'anders' bevonden zich anti-discriminatieorganisaties, ouderenzorginstellingen, Pride-organisaties, sportorganisaties en organisaties die zich bezighouden met advies en begeleiding aan scholen omtrent seksuele en genderdiversiteit.

### Fase 3 –Bijeenkomst met gemeenten en samenwerkingspartners

Om tot een verdieping en aanvulling te komen op voorgaande fases hebben wij tot slot, in samenwerking met OCW, Movisie en Atria, een interactieve bijeenkomst georganiseerd met beleidsambtenaren van Regenbooggemeenten (met en zonder convenant) en met vertegenwoordigers van lokale samenwerkingspartners. De bijeenkomst bestond uit een plenair gedeelte en uit een gedeelte waarin de deelnemers uiteen gingen in subgroepen met een gespreksleider. De bijeenkomst startte met een plenair gedeelte met presentaties van OCW en Movisie. Aansluitend presenteerden wij de voorlopige resultaten uit de enquêtes. Vervolgens werden de deelnemers in vier groepen ingedeeld, die in break-out sessies achtereenvolgens discussieerden over:

- Knelpunten in het regenboogbeleid;
- De toegevoegde waarde van het programma Regenboogsteden;
- Best practices.

In totaal waren er 22 deelnemers van 7 gemeenten en 11 samenwerkingsorganisaties.

### Aandachtspunt: respons en self-selection bias

Van de digitale enquêtes leverde de enquête onder gemeenten met intentieverklaring de beste respons op. Dit kwam doordat we van deze gemeenten over de directe contactgegevens konden beschikken. De uitkomsten uit deze enquête beschouwen wij als een zeer goede indicator voor Regenboogsteden met intentieverklaring in het algemeen.



Van de zelfbenoemde Regenbooggemeenten hadden wij geen directe contactgegevens. Deze respondenten hebben wij geworven middels oproepen via Movisie, sociale media en door de algemene contactadressen van de gemeenten te mailen. Doordat wij geen controle over de respons hadden, is er mogelijk sprake van een self-selection bias: alleen de gemeenten die graag mee wilden doen, hebben meegedaan. Dit kan gevolgen hebben voor de validiteit van de uitkomsten. Mogelijk hebben alleen de gemeenten met de meeste motivatie voor hun LHBTI+ beleid gerepsondeerd. Anderzijds is het ook aannemelijk dat meerdere zelfbenoemde Regenbooggemeenten onze oproep volledig hebben gemist. Het feit dat we ruim na het sluiten van de enquête een vraag van een zelfbenoemde Regenbooggemeente kregen of deelname nog mogelijk was, bevestigt dit vermoeden.

Voor de digitale enquête onder samenwerkingspartners konden wij deels beschikken over directe contactgegevens. Deze ontvingen wij (na goedkeuring van de partner) van gemeenten als onderdeel van de digitale enquêtes. Daarnaast hebben wij oproepen voor deelname gedaan via sociale media en de algemene contactgegevens van verschillende organisaties. Ook voor deze groep respondenten geldt dat wij onvoldoende inzicht hebben hoe representatief deze groep respondenten is.

Ondanks deze voorbehouden zijn wij ervan overtuigd dat de uitkomsten uit de digitale enquêtes (en de daarop volgende telefonische interviews met gemeenten) een goed beeld geven van de praktijk. Wij hebben de beelden die wij uit de enquêtes en interviews verkregen geverifieerd tijdens de bijeenkomst met gemeenten en partners. Tijdens deze sessie konden wij ook doorvragen naar achterliggende argumenten en motieven. Het beeld dat uit de enquêtes, interviews en groepsgesprekken naar voren komt is plausibel en onderling consistent. De informatie die uit deze bronnen naar voren komt geeft volgens ons een goed beeld van de huidige uitvoeringspraktijk in de Regenbooggemeenten.

