



**Panteia**

Research to Progress

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

**atria**

KENNISINSTITUUT  
VOOR EMANCIPATIE EN  
VROUWENGESCHIEDENIS

# **Evaluatieonderzoek Regenboogsteden 2015-2017**

Door: Rosanne Oomkens (Panteia), Laura de Haan (Panteia) en Suzanne Bouma (Atria)

Zoetermeer, 20 september 2017

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>Management samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1 Evaluatie Regenbooggemeenten: aanleiding en opzet	10
1.2 Beleidstheorie en leeswijzer	12
<b>2 Lokaal LHBT-beleid</b>	<b>15</b>
2.1 Specifiek LHBT-beleid of niet?	15
2.2 Ontwikkelingen bij Regenbooggemeenten	18
2.3 Verschillen 'oude' en 'nieuwe' Regenbooggemeenten	21
<b>3 Samenwerking</b>	<b>23</b>
3.1 Ontwikkelingen bij Regenbooggemeenten	23
3.2 Verschillen 'oude' en 'nieuwe' Regenbooggemeenten	28
<b>4 Opbrengsten</b>	<b>29</b>
4.1 Ontwikkelingen bij Regenbooggemeenten	29
4.2 Verschil 'oude' en 'nieuwe' Regenbooggemeenten	33
<b>5 Effect Regenboogaanpak</b>	<b>35</b>
5.1 Effect Regenboogaanpak op invulling lokaal LHBT-beleid	35
5.2 Effect op veiligheid en sociale acceptatie	38
<b>6 Aanbevelingen</b>	<b>40</b>
6.1 Samenwerking optimaliseren door het vergroten van de structurele betrokkenheid	40
6.2 Commitment vanuit het gehele gemeentelijke apparaat	40
6.3 Zorg binnen samenwerking voor duidelijke rolverdeling	40
6.4 Signaleren door monitoring en agenderen met portretten	41
6.5 Vind vaandel dragers die LHBT kunnen integreren in andere beleidsdomeinen	41
6.6 Veel LHBT organisaties? Zorg dat coördinatie geregeld is!	42
<b>Bijlage 1 – Inhoud intentieverklaring</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage 2 - Onderzoeksverantwoording</b>	<b>44</b>





## Management samenvatting

### **Aanleiding**

In 2008 startte het ministerie van 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-inwoners te bevorderen. In 2015 is de samenwerking voortgezet en doorgegaan onder de naam 'Regenboogsteden 2015-2017'. Eind 2017 loopt de samenwerking tussen het ministerie van OCW en de Regenboogsteden af. Het ministerie van OCW wil middels het voorliggende onderzoek vaststellen wat de ontwikkelingen en de resultaten zijn van de aanpak.

### **Aanpak**

Panteia en Atria hebben gekozen voor een trapsgewijze onderzoeksopzet. Er zijn internetenquêtes afgenomen onder Regenboog- en niet-Regenbooggemeenten uit de G50. Hierdoor was het mogelijk om, naast een vergelijking tussen 2014 en 2017, ook een vergelijking te maken tussen Regenboog- en niet-Regenbooggemeenten. Hieronder vallen óók de vier gemeenten die zich in een later stadium (2015/2016) uit eigen initiatief aangemeld hebben bij OCW als Regenbooggemeente. Vervolgens zijn verdiepende telefonische interviews gehouden met alle gemeenten om in te gaan op de antwoorden van de internetenquête. Tevens is er een internetenquête uitgezet onder lokale samenwerkingspartners. Tot slot zijn er twee focusgroepen gehouden: één met beleidsambtenaren van Regenbooggemeenten en één met vertegenwoordigers van lokale samenwerkingspartners.

### **Resultaten**

#### **Meer aandacht voor specifiek LHBT-beleid bij Regenbooggemeenten**

Vrijwel alle Regenbooggemeenten voeren specifiek LHBT-beleid uit. Bij de Regenbooggemeenten die *geen* specifiek LHBT-beleid hebben, is de voornaamste reden dat er in de betreffende gemeenten geen doelgroepenbeleid meer wordt gevoerd en er wordt ingezet op inclusiebeleid. Deze gemeenten voeren echter wel activiteiten uit gericht op het vergroten van de sociale acceptatie en veiligheid van LHBT's. Voor veel gemeenten was de Regenboogaanpak (en voorheen Koploperaanpak) dé aanleiding om specifiek LHBT-beleid te voeren. Een aantal Regenbooggemeenten kiest ervoor om aandacht voor seksuele- en genderdiversiteit in te bedden in onderwijs-, zorg-, of veiligheidsbeleid. In tegenstelling tot de Regenbooggemeenten geven de niet-Regenbooggemeenten aan dat het thema niet of nauwelijks aandacht krijgt binnen de gemeente, ook niet in de vorm van inclusiebeleid waarbij het thema is ondergebracht bij andere beleidsterreinen.

#### **Toename in fte en inzet eigen middelen Regenbooggemeenten**

In vergelijking met 2014 blijkt dat Regenbooggemeenten meer fte toewijzen aan LHBT-beleid en eveneens meer eigen middelen inzetten om LHBT-beleid uit te voeren. Deze stijging is in lijn met de verhoogde aandacht die ambtenaren zien en is deels ook te verklaren door de nieuwe verplichte cofinanciering. De inzet in zowel het aantal fte als de inzet van eigen middelen ligt bij de Regenbooggemeenten die op eigen initiatief de verklaring hebben ondertekend – en dus geen financiële ondersteuning vanuit OCW ontvangen – lager dan bij de reguliere Regenbooggemeenten.



### Bevorderen sociale acceptatie belangrijkste speerpunt

Het bevorderen van sociale acceptatie van seksuele diversiteit in het algemeen en acceptatie van seksuele diversiteit in onderwijs, zorg en sport in het bijzonder zijn, net als in 2014, de belangrijkste speerpunten van gemeentelijk LHBT-beleid. Naarmate het LHBT-beleid meer geïnstitutionaliseerd is bij gemeenten – dat wil zeggen dat aandacht voor seksuele diversiteit is ingebed in beleid – ontstaat er meer aandacht voor specifieke doelgroepen. Zo zetten in 2017 meer gemeenten in op het bevorderen van sociale acceptatie van seksuele diversiteit in bi-culturele gemeenschappen.

### Meer samenwerking met partners en meer bovenlokale samenwerking

In termen van samenwerking werken Regenbooggemeenten, evenals in 2014, met veel verschillende lokale partijen samen. Hieronder vallen LHBT-organisaties, Meldpunt Discriminatie/Art.1/Radar, onderwijsinstellingen, GGD en zorg- en welzijnsinstellingen. Ten opzichte van 2014 wordt er in 2017 meer samengewerkt met de GGD. Regenbooggemeenten die in 2012 of 2015 de intentieverklaring hebben ondertekend hebben in het algemeen een minder omvangrijk samenwerkingsverband. Zo is er, in vergelijking met de Koplopergemeenten uit 2008, minder samenwerking met zorg- en welzijnsinstellingen, migrantenorganisaties en religieuze organisaties.

Daar waar in 2014 slechts sprake was van een enkele gemeente die met (omliggende) gemeenten samenwerkte, geeft in 2017 driekwart van de Regenbooggemeenten aan dat ze op het gebied van LHBT-beleid samenwerken met andere gemeenten in de regio. Ten opzichte van de vorige meting zien we dus een sterke toename in bovenlokale samenwerking. Naarmate het LHBT-beleid meer geïnstitutionaliseerd is bij gemeenten ontstaat er meer ruimte, en daardoor aandacht, voor specifieke samenwerkingspartners en regionale samenwerking.

### Gemeenten en partners tevreden over kwaliteit van samenwerking

De overgrote meerderheid van de gemeenten en de samenwerkingspartners is in het geheel genomen (zeer) tevreden over de kwaliteit van de samenwerking en geeft aan dat de samenwerking is verbeterd ten opzichte van 2014. Door samenwerkingspartners wordt een intensievere mate van samenwerking, met meer contactmomenten en kortere lijntjes, en meer ambtelijke en bestuurlijke betrokkenheid vanuit de gemeente als reden genoemd voor de verbetering in samenwerking.

### Regenboogaanpak geeft impuls aan LHBT-beleid

De financiële ondersteuning vanuit OCW zorgt dat er binnen gemeenten meer capaciteit beschikbaar is om met LHBT-beleid bezig te zijn. Met name in gemeenten waar geen doelgroepenbeleid is, zorgt de bijdrage vanuit OCW ervoor dat er toch middelen zijn om specifiek op LHBT-beleid in te kunnen (blijven) zetten. Daarnaast lijken de Regenbooggelden te zorgen voor meer politieke aandacht voor LHBT's. Het geldt dat gemeenten ontvangen stelt hen in staat om politieke ambities te vertalen in concrete beleidsacties. Ook creëren de Regenbooggelden meer politiek bewustzijn bij ambtenaren, wethouders en burgemeesters met betrekking tot het thema 'seksuele diversiteit'. Gemeenten ervaren de financiële bijdrage vanuit OCW als een statement vanuit het rijk dat seksuele- en genderdiversiteit belangrijke thema's zijn die ook op lokaal niveau politieke aandacht behoeven.

Een groot deel van de Regenbooggemeenten geeft aan dat er zonder de Regenbooggelden geen LHBT-beleid was geweest. De financiële bijdrage wordt door



Regenbooggemeenten als een “noodzakelijke voorwaarde” gezien om de continuïteit van LHBT-beleid te kunnen waarborgen. Gemeenten geven ook aan dat de bovenlokale samenwerking er niet zou zijn zonder de Regenboogaanpak. Movisie vervult hierin een aanjagersrol, brengt gemeenten bij elkaar en stimuleert kennisdeling.

Regenbooggemeenten hechten veel waarde aan de ondersteuning die zij krijgen vanuit Movisie. Financiële middelen zijn nodig om subsidies te kunnen geven aan uitvoerende LHBT-en antidiscriminatie-organisaties, maar ambtelijke capaciteit en betrokkenheid zijn een voorwaarde voor effectief LHBT-beleid. Ook de symbolische waarde die uitgaat van de aanpak Regenbooggemeenten is belangrijk om binnen de lokale politiek de handen op elkaar te krijgen en aandacht aan dit thema te (blijven) besteden.

### **Belang van Regenboogaanpak door toenemend belang inclusiebeleid**

De rol van de Regenboogaanpak lijkt extra belangrijk gezien de trend om af te stappen van doelgroepenbeleid en te bewegen richting ‘inclusiebeleid’. Gemeenten zien het ondersneeuwen van het thema binnen het bredere sociale domein als een reëel risico. De Regenboogaanpak zorgt voor expliciete aandacht voor het onderwerp. Tegelijkertijd zien sommige gemeenten het ‘inclusief denken’ als een mogelijkheid om het thema bespreekbaar te maken bij zorginstellingen en sportverenigingen. In dat opzicht ligt er een uitdaging voor ambtenaren die zich bezighouden met LHBT-beleid om het onderwerp op passende wijze in te bedden in het inclusiedebat.

### **Monitoren om problematiek te signaleren en thema uit de kast te krijgen**

Het merendeel van de Regenbooggemeenten monitort zowel de (on)veiligheidsgevoelens onder LHBT’s als de sociale acceptatie van seksuele diversiteit onder de lokale bevolking. Net als in 2014 neemt een groot deel van de Regenbooggemeenten de door GGD beschikbaar gestelde vragen op in hun monitor. Monitors kunnen helpen om problemen rondom sociale acceptatie van seksuele diversiteit te signaleren en te agenderen. Veel gemeenten geven echter aan dat zij hun eigen LHBT-beleid niet evalueren en/of niet over de juiste instrumenten beschikken om de causale relatie tussen het lokale LHBT-beleid enerzijds en veiligheid, weerbaarheid en acceptatie van LHBT’s anderzijds aan te tonen. Ook omdat het thema volgens velen vaak zelf nog in de kast zit en deze gemeenten daarom eerst inzetten op het vergroten van de zichtbaarheid, om daarna pas aan de slag kunnen gaan met activiteiten die de veiligheid en weerbaarheid van LHBT’s vergroten.

### **Aanbevelingen**

#### **Samenwerking optimaliseren door het vergroten van de structurele betrokkenheid**

Vanuit het perspectief van lokale partners zou de samenwerking met gemeenten kunnen worden geoptimaliseerd door structurele betrokkenheid te creëren. De kwaliteit van de samenwerking wordt sterk beïnvloed door de betreffende beleidsambtenaar bij de gemeente. Bij verschillende gemeenten is het terrein ‘LHBT’ belegd bij één persoon die naast dit onderwerp ook andere thema’s onder zijn of haar hoede heeft. Dit kan mogelijkheden bieden, omdat er op deze manier kansen liggen om LHBT in te bedden in andere beleidsterreinen, zoals zorg, sport en onderwijs. Tegelijkertijd geven lokale partners aan dat er in hun beleving te veel personele wisselingen zijn bij gemeenten, waardoor het lastig is om een duurzame samenwerkingsrelatie op te zetten. Het strekt daarom tot de aanbeveling de personele wisselingen op het gemeentelijk LHBT-dossier te beperken. Het grote personeelsverloop doet zich echter ook voor aan de kant van de samenwerkingspartners. Samenwerkingspartners geven aan dat de wisselingen in



vrijwilligers of betaalde krachten deels worden veroorzaakt door onzekerheid rondom financiering.

### **Commitment vanuit het gehele gemeentelijke apparaat**

Om duurzaam LHBT-beleid op te zetten en een goede samenwerkingsrelatie met lokale partners op te bouwen, is het van belang dat de betrokken gemeenteambtenaar voldoende mandaat heeft. Dit betekent dat er binnen het gehele gemeentelijke apparaat – college van B&W, raadsleden, en het ambtelijk apparaat – commitment moet zijn om sociale acceptatie en veiligheid van LHBT's te vergroten. Op deze manier kan worden voorkomen dat activiteiten rondom diversiteit een incidenteel karakter krijgen. In plaats daarvan moet oog voor diversiteit 'gewoontegedrag' worden binnen alle geledingen van het gemeentelijke apparaat. Een voorwaarde hiervoor is dat betrokkenen goed geïnformeerd zijn en de urgentie en het belang van aandacht voor seksuele diversiteit inzien.

### **Zorg binnen samenwerking voor duidelijke rolverdeling**

Er bestaan geen eenduidige succesformules voor de samenwerking tussen gemeenten en lokale partners, omdat de dynamiek tussen lokale organisaties en gemeente verschilt per gemeente. In gemeenten waar bijvoorbeeld veel LHBT-organisaties actief zijn, moet de gemeente een andere rol innemen dan in gemeenten waar weinig LHBT-organisaties zijn die het LHBT-beleid kunnen uitvoeren. In gemeenten met een breed scala aan actieve LHBT-organisaties en goede banden met lokale antidiscriminatiebureaus, is het raadzaam deze partijen niet alleen te betrekken bij het uitvoeren van beleid maar hen ook te consulteren in de beleidsontwikkeling. In kleinere gemeenten met weinig (kleine) lokale (vrijwilligers)organisaties, kan het betrekken bij beleidsontwikkeling daarentegen voelen alsof de gemeente te veel vraagt van deze organisaties. Het is daarom belangrijk duidelijke afspraken te maken over de rollen die de verschillende partijen wensen te vervullen. Daarbij dient te worden nagegaan in hoeverre deze rolverdeling realistisch is gelet op de capaciteit en financiële middelen die betreffende partijen tot hun beschikking hebben.

### **Signaleren door monitoring en agenderen met portretten**

Om zicht te krijgen op sociale acceptatie en veiligheid van LHBT's én om de zichtbaarheid van het onderwerp op zowel politiek als maatschappelijk vlak te vergroten, moet het thema 'LHBT' uit de kast komen en blijven. Data uit monitors schetsen een cijfermatig beeld van eventuele problematiek. Het aanvullend gebruik van portretten van LHBT's brengt deze cijfers tot leven en helpt het belang van het thema te agenderen.

### **Vind vaandeldragers die LHBT kunnen integreren in andere beleidsdomeinen**

Doordat er steeds meer aandacht komt te liggen op inclusie – en verschillende gemeenten het doelgroepenbeleid loslaten – is het belangrijk dat de vaandeldrager in staat is aandacht voor LHBT's in te bedden in andere beleidsterreinen zoals sport, zorg en onderwijs. Op deze manier raakt het thema verankerd in andere beleidsdomeinen waarbij er wel een ambtenaar verantwoordelijk is voor het inbedden van het thema in andere domeinen. Om continuïteit in het LHBT-beleid te verbeteren, en dus om te zorgen dat een beleidsambtenaar langer aan het thema verbonden is, is het belangrijk dat de betreffende ambtenaar affiniteit heeft met het onderwerp.

### **Veel LHBT-organisaties? Zorg dat de coördinatie geregeld is!**

Voor gemeenten waar veel verschillende LHBT-organisaties zijn, kan het soms lastig zijn om met alle partijen goed contact te onderhouden. Enkele lokale LHBT-





organisaties geven, op basis van goede ervaringen hiermee, aan dat het in dergelijke omstandigheden kan helpen wanneer één partij een coördinerende rol namens hen vervult en een brugfunctie naar gemeente(n) toe inneemt. Een belangrijke voorwaarde is wel dat lokale partijen op één lijn liggen en vertrouwen hebben in de coördinerende partij. Als in een gemeente meerdere LHBT-organisaties actief zijn, is het van belang te kijken waar organisaties elkaar kunnen aanvullen en versterken. Dit is bevorderlijk voor de samenwerking tussen LHBT-organisaties onderling én voor de samenwerking met gemeenten en daarmee voor de uitvoering van het LHBT-beleid.



# 1 Inleiding

## 1.1 Evaluatie Regenbooggemeenten: aanleiding en opzet

Nederland behoort tot de landen in Europa die het meest positief over homoseksualiteit denken. Tevens is er een daling te zien in het percentage Nederlanders dat negatief denkt over homo-en bisexualiteit en is de houding in alle sociaal-demografische groepen positiever geworden, ook in groepen waar men van oudsher negatief over homoseksualiteit denkt, zoals oudere of religieuze personen (SCP, 2016)<sup>1</sup>. Toch blijft het een gegeven dat 7% van de Nederlanders nog steeds negatief denkt over homo-en bisexualiteit, 10% van de Nederlanders negatief tegenover transgenders staat en nog steeds veel Nederlanders twee zoenende mannen of vrouwen als meer aanstootgevend ervaren dan een zoenende man en een vrouw (resp. 32%, 23% en 12%). Daarnaast hebben lesbische, homoseksuele en biseksuele (LHB) personen op het werk vaker te maken met intimidatie en burn-out verschijnselen dan hetero personen (SCP, 2016) en toont recent onderzoek aan dat transgenders een zeer kwetsbare groep op de arbeidsmarkt vormen (SCP, 2017<sup>2</sup>). Ook voelen LHBT's zich op veel plekken minder veilig en zijn zij in openbare ruimten vaker slachtoffer van seksueel geweld (SCP 2016, Rutgers 2013<sup>3</sup>, Rutgers 2014<sup>4</sup>). Vanuit het ministerie van OCW is er daarom actieve ondersteuning voor gemeenten om hen te helpen seksuele diversiteit en genderdiversiteit structureel te borgen in hun beleid.

### 1.1.1 Van Koploper naar Regenbooggemeente

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's te bevorderen. Met het tekenen van de intentieverklaring verklaren 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 verklaren gemeenten dat zij informatie over goede praktijkvoorbeelden beschikbaar stellen aan Movisie en de sociale acceptatie onder de lokale bevolking monitoren. Het ministerie verklaart 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 LHBT's 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'.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> SCP. (2016). *LHBT-monitor 2016*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau. Verkregen via: [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2016/LHBT\\_monitor\\_2016](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/LHBT_monitor_2016)

<sup>2</sup> SCP (2017), Transgender personen in Nederland.

<sup>3</sup> Rutgers WPF (2013). Wat maakt het verschil? Diversiteit in de seksuele gezondheid van LHBT's, een verkenning.

<sup>4</sup> Rutgers WPF (2014). Seksueel geweld en seksuele grensoverschrijding. In H. de Graaf, B. Bakker & C. Wijzen, Een wereld van verschil. Seksuele gezondheid van LHBT's in Nederland 2013.

<sup>5</sup> Beleidsconclusies midterm review en beleidsdoorlichting Emancipatie, 19 december 2014.

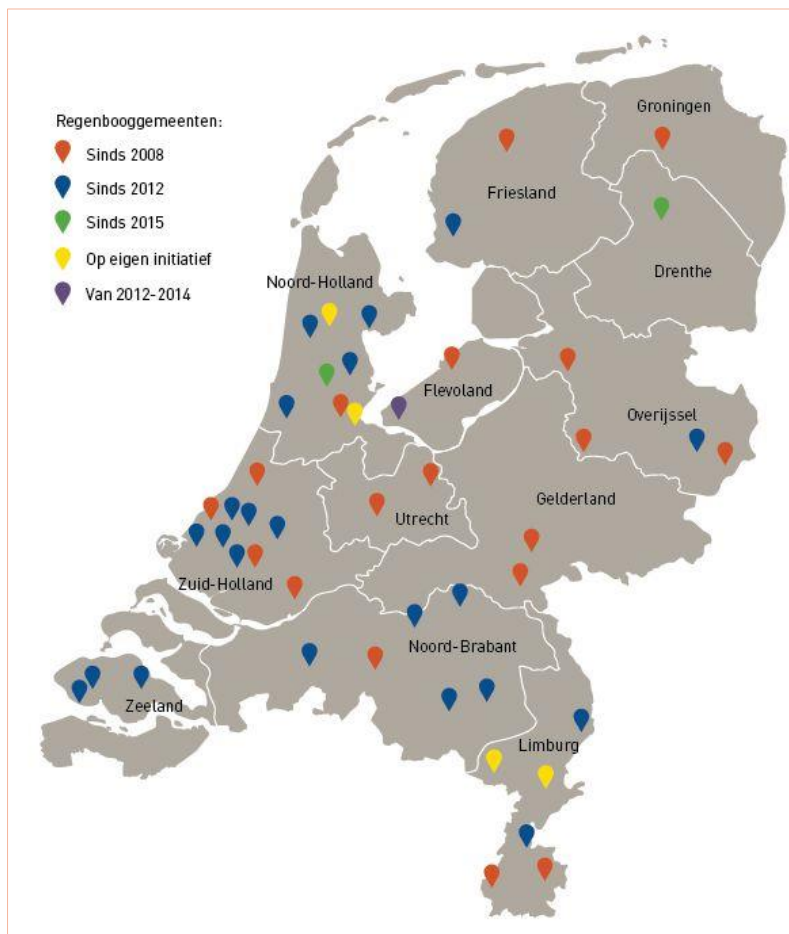


In 2015 ondertekenden 42 gemeenten de intentieverklaring<sup>6</sup>. Daarnaast waren er in 2015 en 2016 vier gemeenten die op eigen initiatief de intentieverklaring ondertekenden.<sup>7</sup> Zij ontvangen geen financiële ondersteuning van OCW, maar wel de mogelijkheid om van de inhoudelijke ondersteuning en kennisuitwisseling door Movisie gebruik te maken.

In Bijlage 1 is de intentieverklaring opgenomen.

Figuur 1.1 geeft de geografische spreiding en de verschillende startdata van de verschillende gemeenten weer.

**Figuur 1.1** Regionale spreiding en start van Regenbooggemeenten



### 1.1.2 Evaluatieonderzoek Regenboogsteden 2015-2017

Eind 2017 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. Voor de evaluatie van de Regenboogsteden 2015-2017 heeft Panteia samenwerking gezocht met Atria (Kennisinstituut voor Emancipatie en Vrouwengeschiedenis).

<sup>6</sup> Na de samenwerking 2012-2014 is de gemeente Almere afgevallen en zijn de gemeenten Assen en Zaanstad toegetreden.

<sup>7</sup> Tijdens de uitvoering van dit onderzoek heeft ook de gemeente Hilversum de intentieverklaring ondertekend. In de rapportage zal echter nog worden gesproken over 4 gemeenten die op eigen initiatief de intentieverklaring hebben ondertekend.



De volgende onderzoeksvragen zijn leidend geweest bij het uitvoeren van het onderzoek:

- Hoe is het LHBT-beleid in Regenbooggemeenten (bestaande en nieuwe) en niet-Regenbooggemeenten georganiseerd in 2017?
- Hoe heeft het LHBT-beleid zich ontwikkeld in (bestaande en nieuwe) Regenbooggemeenten?
- Hoe beoordelen lokale samenwerkingspartners de kwaliteit van de samenwerking met gemeenten?
- Welke rol speelt de aanpak Regenbooggemeenten bij de organisatie van lokaal LHBT-beleid?
- Welke gemeentelijke LHBT-aanpak wordt onder welke lokale condities als 'goed voorbeeld' beschouwd?

### 1.1.3 Onderzoeksaanpak

Wij hebben gekozen voor een onderzoeksopzet bestaande uit vier fases en gebruik gemaakt van een combinatie van verschillende onderzoeksmethodieken. Om tevens een vergelijking met de uitkomsten van het evaluatieonderzoek uit 2014 te kunnen maken, is gekozen voor een gelijke onderzoeksopzet. Er zijn internetenquêtes afgenomen onder Regenboog- en niet-Regenbooggemeenten uit de G50. Hierdoor was het mogelijk om, naast een vergelijking in tijd, ook een vergelijking te maken tussen Regenboog- en niet-Regenbooggemeenten. Hieronder vallen óók de vier gemeenten die zich in een later stadium (2016) uit eigen initiatief aangemeld hebben bij OCW als Regenbooggemeente. Vervolgens zijn verdiepende telefonische interviews gehouden met alle gemeenten om in te gaan op de antwoorden van de internetenquête. Daarnaast is er een enquête uitgezet onder lokale samenwerkingspartners. Tot slot zijn er twee focusgroepen gehouden: één met beleidsambtenaren van Regenbooggemeenten en één met vertegenwoordigers van lokale samenwerkingspartners.

In Bijlage 2 is een uitgebreide onderzoeksverantwoording opgenomen.

## 1.2 **Beleidstheorie en leeswijzer**

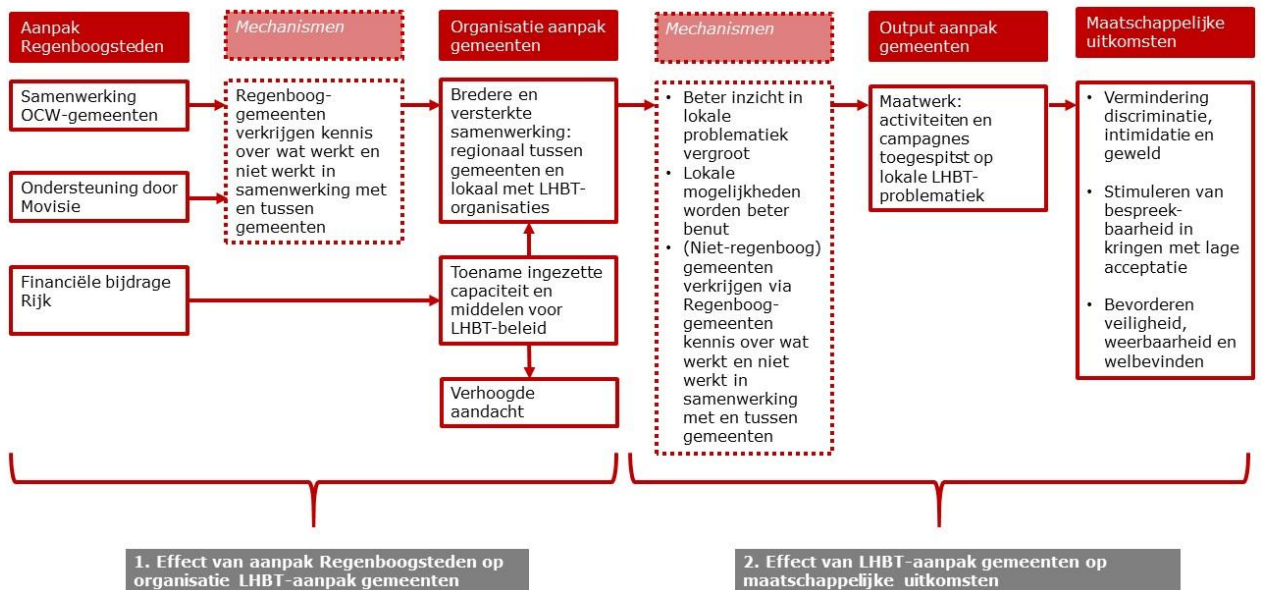
De Regenboogaanpak kent een getrapte werkwijze:

1. middels samenwerking met OCW het (verder) ontwikkelen van lokaal LHBT-beleid en samen met lokale organisaties en andere gemeenten LHBT-beleid uitvoeren;
2. middels uitvoering van lokaal LHBT-beleid de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van LHBT's bevorderen.

Dit betekent dat dat de relatie tussen de Regenboogaanpak enerzijds, en maatschappelijke uitkomsten anderzijds, verloopt *via* de wijze waarop gemeenten hun LHBT-aanpak organiseren. In onderstaand figuur is de relatie tussen de Regenboogaanpak, het lokale LHBT-beleid en maatschappelijke uitkomsten in beeld gebracht.



**Figuur 1.2**                      **Beleids­theorie Regenboogaanpak**



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

- **H2 - Lokaal LHTB-beleid.** De Regenboogaanpak bestaat uit het samenwerkingsverband tussen OCW en de Regenbooggemeenten en de ondersteuning die deze gemeenten vanuit Movisie ontvangen. Dit zou ertoe moeten leiden dat Regenbooggemeenten lokaal LHTB-beleid ontwikkelen. Hoofdstuk 2 beschrijft of gemeenten inderdaad lokaal LHTB-beleid ontwikkelen, hoeveel middelen en capaciteit ze hiervoor beschikbaar stellen en op welke onderwerpen het LHTB-beleid gericht is.
- **H3 – Samenwerking.** Met het tekenen van de intentieverklaring verklaren Regenbooggemeenten dat ze lokaal LHTB-beleid uitvoeren met lokale organisaties en omringende gemeenten voorzien van advies en informatie. Movisie ondersteunt de gemeenten hierin, onder andere door goede praktijkvoorbeelden op te halen en met elkaar te delen. Dit zou moeten leiden tot een verbreding en versterking van de lokale en regionale samenwerking. Hoofdstuk 3 beschrijft de aard, omvang en kwaliteit van de samenwerking.
- **H4 – Opbrengsten.** De output van de LHTB-aanpak van gemeenten zijn de activiteiten en bijeenkomsten die lokaal en regionaal worden georganiseerd en die zijn toegespitst op de lokale LHTB-problematiek. Het in kaart brengen van deze output ligt buiten de scope van deze (en vorige) evaluatie en is ondergebracht in rapportages van Movisie.<sup>8</sup> In hoofdstuk 4 kijken we naar de overkoepelende opbrengsten van de Regenboogaanpak.
- **H5 – Effecten.** Zoals figuur 1.2 laat zien, beschrijft de beleidstheorie dat de maatwerkaanpak van Regenbooggemeenten uiteindelijk van invloed moet zijn op de beoogde maatschappelijke uitkomsten: vermindering van discriminatie, intimidatie en geweld en het bevordering van bespreekbaarheid, sociale acceptatie en veiligheid. In hoofdstuk 5 bespreken we deze aanname.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld: 'Communiceer het LHTB-beleid van uw gemeente', 'Handreiking LHTB-emancipatie' en 'Samenvatting LHTB-beleid, project Regenboogsteden 2015-2017'.



- **H6 – Aanbevelingen.** In hoofdstuk 6 grijpen we terug op de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken en geven we aan de hand van goede voorbeelden aanbevelingen voor de toekomst.



## 2 Lokaal LHBT-beleid

De Regenboogaanpak bestaat uit het samenwerkingsverband tussen OCW en de Regenbooggemeenten en de ondersteuning die deze gemeenten vanuit Movisie ontvangen. Dit zou ertoe moeten leiden dat Regenbooggemeenten lokaal LHBT-beleid ontwikkelen. In paragraaf 2.1 bespreken we of gemeenten lokaal LHBT-beleid ontwikkelen en of (ook) niet-Regenbooggemeenten specifiek LHBT-beleid voeren. Vervolgens kijken we naar de vormgeving van het lokale LHBT-beleid: hoeveel ambtelijke capaciteit en middelen worden ingezet en op welke (sub)thema's richt het beleid zich? In paragraaf 2.2 zoomen we in op de ontwikkelingen binnen de Regenbooggemeenten. In paragraaf 2.3 kijken we vervolgens naar verschillen tussen 'oude' en 'nieuwe' Regenbooggemeenten, waarin we specifiek aandacht besteden aan de gemeenten die in 2015 en 2016 op eigen initiatief de intentieverklaring hebben ondertekend.

### 2.1 Specifiek LHBT-beleid of niet?

Om de wijze waarop gemeenten LHBT-beleid hebben vormgegeven in kaart te brengen, is in de enquête onder gemeenten allereerst gevraagd óf zij specifiek LHBT-beleid hebben.

**Tabel 2.1** Specifiek LHBT-beleid

	Ja	Nee
Regenbooggemeente (N=38)	33	5
Eigen initiatief (N=4)	4	0
Niet Regenbooggemeente (N=9)	0	9

Zoals valt te verwachten geeft een groot deel van de Regenbooggemeenten aan specifiek LHBT-beleid te hebben. Vijf Regenbooggemeenten geven aan dat ze geen specifiek LHBT-beleid hebben opgezet. Tevens kan worden geconstateerd dat álle geënquêteerde niet-Regenbooggemeenten geen specifiek LHBT-beleid voeren.

#### 2.1.1 Redenen om geen specifiek LHBT-beleid te voeren

Aan de gemeenten zónder specifiek LHBT-beleid is gevraagd wat hier de reden van is. Van de vijf **Regenbooggemeenten** geeft één gemeente aan dit in het verleden wel te hebben gehad, maar dat de gemeente ervoor gekozen heeft geen doelgroepenbeleid meer te voeren. De overige vier Regenbooggemeenten zeggen nooit een specifiek LHBT-beleid te hebben gehad en geven ook aan dat het "verlaten van doelgroepenbeleid en inzetten op inclusie" de voornaamste reden is om geen specifiek LHBT-beleid te voeren. In aanvullende interviews voegt één gemeente toe dat ze wel doelstellingen hebben geformuleerd voor het Regenboogbeleid, maar dat dit geïntegreerd is in overig beleid. De andere gemeenten geven aan dat ze, ondanks dat er geen specifiek LHBT-beleid is, wel activiteiten opzetten gericht op LHBT's en dat er ook samenwerkingsverbanden zijn met lokale LHBT-organisaties.

Ook aan de **niet-Regenbooggemeenten** is een toelichting gevraagd. Eén gemeente geeft aan dat ze op dit moment bezig zijn met het formuleren van specifiek beleid. De meest gehoorde reactie is dat zij geen doelgroepenbeleid (meer) voeren. Tevens geven een aantal respondenten aan dat er in hun gemeente geen problemen zijn rondom LHBT's en dat dit de reden is waarom er geen specifiek beleid (nodig) is.



*"Wij hebben het [LHBT-beleid] gewoon niet. Het is nooit een vraagstuk geweest. Wij hebben hier nooit een keuze in gemaakt. We hijsen overigens wel de regenboogvlag." (interview niet-Regenbooggemeente)*

*"Het thema heeft bij ons geen prioriteit en ik zie geen reden om daar verandering in te brengen. We hebben ook geen afspraken met COC's of vergelijkbare organisaties. [...] Wij stappen sowieso steeds meer af van doelgroepenbeleid." (interview niet-Regenbooggemeente)*

In tegenstelling tot de Regenbooggemeenten, geven de niet-Regenbooggemeenten aan dat het thema niet of nauwelijks aandacht krijgt binnen de gemeente; ook niet in de vorm van inclusiebeleid waarbij het thema is ondergebracht bij andere beleidsterreinen. In sommige gemeenten wordt bijvoorbeeld wel de Regenboogvlag gehesen, maar is er in de meeste gevallen geen samenwerking met lokale LHBT-organisaties of met andere gemeenten op dit terrein. Eén niet-Regenbooggemeente geeft aan dat er geen doelgroepenbeleid is, maar dat het thema LHBT incidenteel aan de orde komt bij de bespreking van andere onderwerpen.

*"In feite kan het thema LHBT onderdeel zijn van alle netwerken waar ik deel van uitmaak. Ik heb bijvoorbeeld contacten bij het antidiscriminatiebureau en bij veiligheidspartners." (interview niet-Regenbooggemeente)*

Eén niet-Regenbooggemeente geeft aan wel specifieke activiteiten te ontplooiën rondom het thema LHBT en in de nabije toekomst ook graag Regenbooggemeente te willen worden.

*"We hebben 'coming out dag', we hijsen de regenboogvlag, we hebben een regenboogzebrapad. En we hebben met scholen en het COC afgesproken dat zij een project gaan uitvoeren om tolerantie te verhogen. [...] Als het kabinet doorgaat met de Regenbooggelden willen wij wel Regenboogstad worden." (interview niet-Regenbooggemeente)*

#### **Aanvulling op leeswijzer**

De afwezigheid van specifiek LHBT-beleid bij alle aan het onderzoek deelnemende niet-Regenbooggemeenten betekent ook dat er noch middelen noch capaciteit direct is gealloceerd aan het thema LHBT. Het vervolg van deze rapportage betreft daarom uitsluitend Regenbooggemeenten; gestart in 2008, 2012, 2015 of gestart op eigen initiatief zonder Regenbooggelden te ontvangen.

#### *2.1.2 Redenen om wel specifiek LHBT-beleid te voeren*

De overgrote meerderheid van de **Regenbooggemeenten** en de gemeenten die op eigen initiatief de intentieverklaring hebben ondertekend, voeren wel specifiek LHBT-beleid. Aan hen is gevraagd wat de aanleiding hiervoor was.





**Tabel 2.2** Aanleiding opzetten LHBT-beleid (Regenbooggemeenten, N=33)

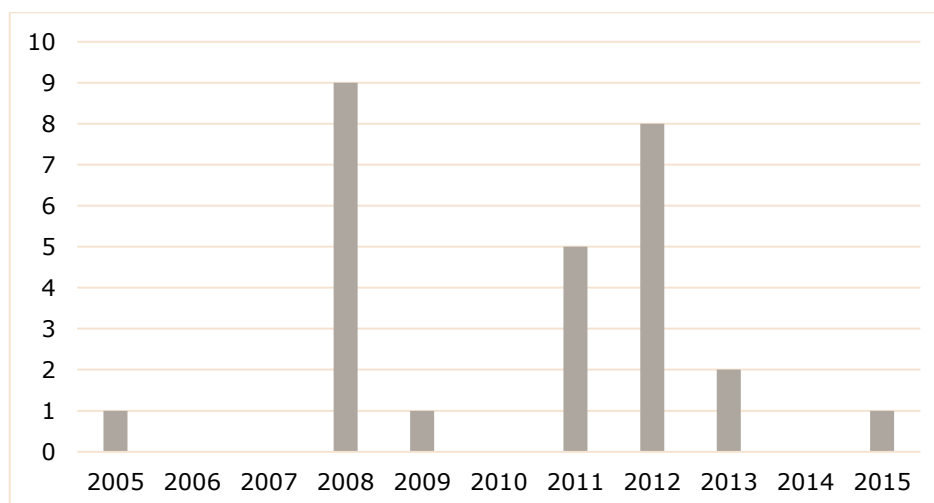
	<b>Aantal</b>	<b>Percentage</b>
Verzoek van OCW (Koploperaanpak, Regenbooggemeenten)	23	70%
Verzoek van raadsleden/wethouders	14	42%
Verzoek van LHBT-organisaties	11	33%
Problemen/gebeurtenissen binnen de gemeente	4	12%
Verzoek van andere organisaties	0	-
Verzoek van omliggende gemeenten	0	-
Anders namelijk...	6	18%

\* meerdere antwoorden mogelijk

Vijf Regenbooggemeenten hebben een lange geschiedenis ten aanzien van lokaal LHBT-beleid. Dit betreft Nijmegen (sinds 1985) en de G4-gemeenten (Amsterdam sinds 1982, Rotterdam sinds 1995, Utrecht sinds 1995 en Den Haag sinds 2005). Incidenten rondom LHBT's binnen de gemeente, in combinatie met een verzoek van raadsleden en wethouders om meer aandacht aan het thema te besteden, was bij hen veelal de aanleiding voor het opzetten van specifiek LHBT-beleid.

Figuur 2.1 laat zien dat er in 2008 en 2012 een toename te zien is in het aantal gemeenten dat start met lokaal LHBT-beleid. Dit is te verklaren door de start van de Koploperaanpak in 2008 en uitbreiding van de Koploperaanpak in 2012. Het is dan ook niet vreemd dat een verzoek van OCW het meest gegeven antwoord is als aanleiding voor het opzetten van lokaal LHBT-beleid (tabel 2.2).

**Figuur 2.1** Specifiek LHBT-beleid sinds... (Regenbooggemeenten, LHBT-beleid vanaf 2005, N=27)



De zes gemeenten die een ander antwoord hebben gegeven (tabel 2.2), geven aan dat ze niet weten wat (destijds) exact de aanleiding was. Een samenwerkingsverband van drie gemeenten noemden de resultaten uit een onderzoek van de GGD en het SCP (2010) over zelfmoordgedachten bij LHBT's als aanleiding.

De vier gemeenten die zich uit **eigen initiatief** hebben aangemeld als Regenbooggemeente zijn sinds 2015 (N=1) of 2016 (N=3) gestart met het ontwikkelen van LHBT-beleid. Voor deze gemeenten was een verzoek van



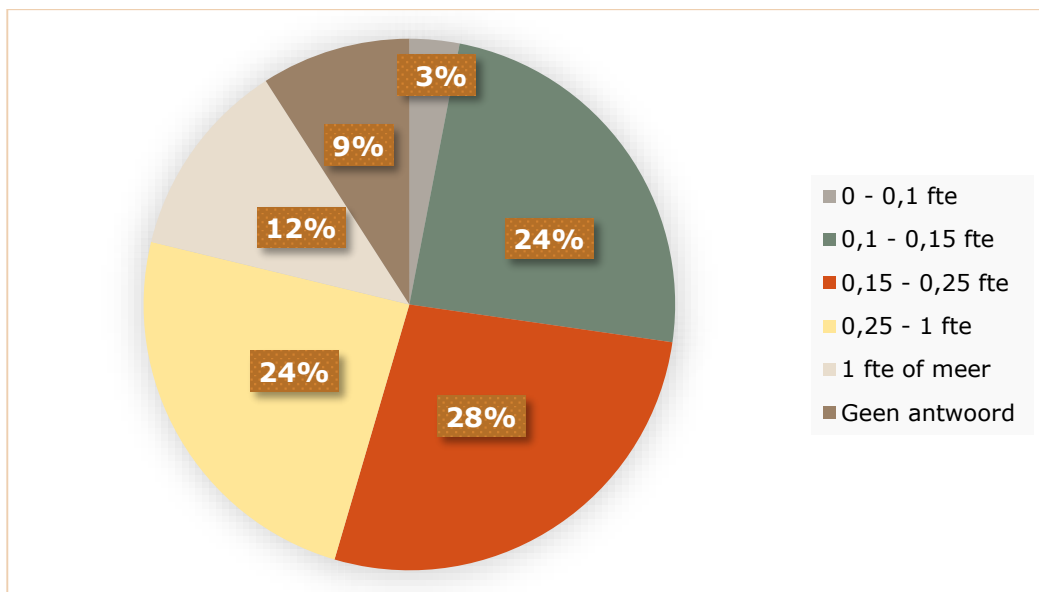
raadsleden/wethouders de aanleiding. Eén gemeente geeft aan dat het een specifieke ambitie van het college van B&W was.

## 2.2 Ontwikkelingen bij Regenbooggemeenten

### 2.2.1 Inzet van capaciteit

Aan de gemeenten is gevraagd of er, ten opzichte van de vorige meting in 2014, sprake is van meer, evenveel of minder ambtelijke capaciteit. 19 gemeenten zien geen verschil in het aantal beschikbare fte, 13 gemeenten zien een toename in het aantal fte en één gemeente ziet een afname. Aan de gemeenten is zowel in 2014 als in 2017 gevraagd een schatting te geven van de inzet van capaciteit. Uit de gegeven antwoorden kunnen we concluderen dat er in het algemeen een **toename aan inzet van ambtelijke capaciteit** is. In 2014 was er in 34 gemeenten in totaal 10,47 fte beschikbaar voor de uitvoering van LHBT-beleid. In 2017 is het totaal 12,83 fte voor 33 geënquêteerde Regenbooggemeenten. Figuur 2.3 laat zien dat er een grote spreiding is in ingezette fte. Dit is onder andere te wijten aan de omvang van de gemeente en het aantal jaren dat een gemeente al specifiek LHBT-beleid voert. Ditzelfde beeld kwam in 2014 naar voren, hoewel we ook hier een verschuiving zien: in 2014 gaf een derde van de gemeenten (34%) aan dat ze minder dan 0,1 fte inzetten voor de uitvoering van het LHBT-beleid, terwijl in 2017 slechts 3% van de Regenbooggemeenten tot deze categorie behoort.

**Figuur 2.2** Indicatie ambtelijke capaciteit uitvoering LHBT beleid (Regenbooggemeenten, N=33)



In de enquête is aan de gemeenten gevraagd wat de reden is voor een toename in capaciteit. **"Meer aandacht en betrokkenheid"** blijken hier de kernwoorden. Met name verhoogde aandacht bij wethouders en (collega) ambtenaren wordt veel genoemd.

*"Er zijn nieuwe collega's bij de gemeente gekomen met meer affiniteit met het onderwerp. Binnen het college is er een betrokken wethouder. En er is een motie ingediend [rondom het thema LHBT] en ook de blijvende financiële steun vanuit OCW zorgt voor meer aandacht." (toelichting enquête Regenbooggemeenten)*

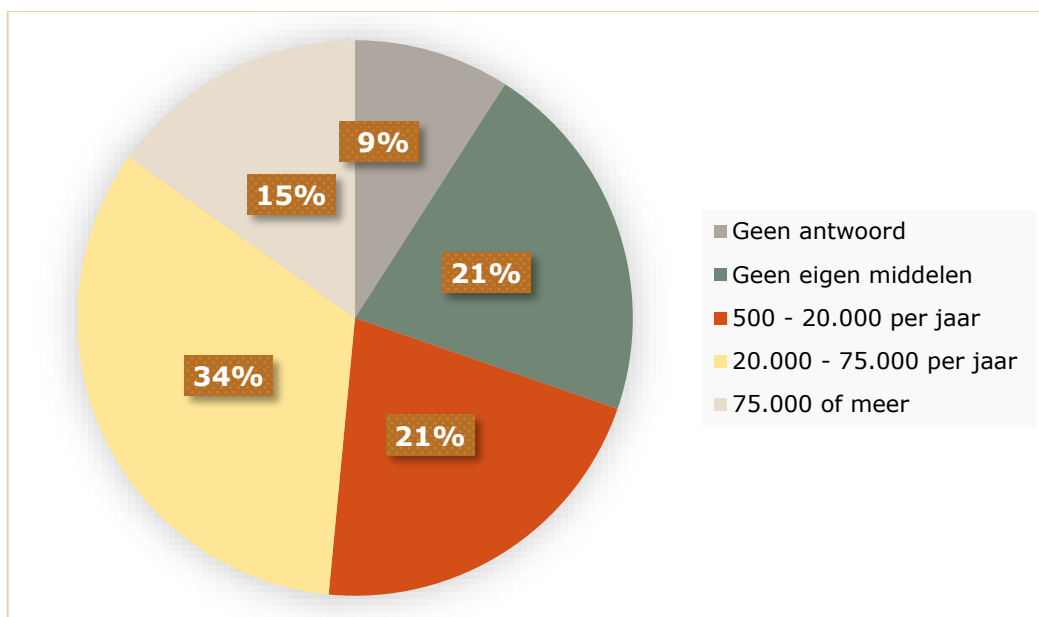


Ook geeft een gemeente aan dat het "LHBT-dossier op meerdere plekken binnen de organisatie geland [is]". De ene gemeente die aangeeft dat er in hun gemeente – ten opzichte van 2014 – minder capaciteit beschikbaar is, licht toe dat het dossier geland is 'buiten' de ambtelijke organisatie: "Roze netwerken in de stad zijn zeer kundig en zelfstandig bezig. Hierdoor is er minder ambtelijke aandacht nodig."

### 2.2.2 Inzet van middelen

Net als in 2014 is ook in de meting van 2017 gevraagd een indicatie te geven van de inzet van eigen middelen.

**Figuur 2.3** Inzet eigen middelen voor LHBT-beleid (Regenbooggemeenten, N=33)



In 2014 zette 57% van de gemeenten eigen middelen in. Figuur 2.3 laat zien dat in 2017 70% van de gemeenten eigen middelen inzetten voor de uitvoering van LHBT-beleid. We zien daarmee een **toename aan gemeenten die eigen middelen inzetten**. Ook zien we een **toename in de omvang van het bedrag**. Met name de groep gemeenten die €20.000-75.000 euro beschikbaar stellen is flink gegroeid: van 14% naar 34%. In 2014 was er in totaal door 35 gemeenten jaarlijks €1.296.650,- aan eigen middelen bijgedragen. Het leeuwendeel daarvan (ruim 80%) kwam van de G4, waarbij Amsterdam verreweg de meeste middelen inbracht en de andere gemeenten op grote afstand volgden. In 2017 behoort de G4 nog steeds tot de top 5 van grote investeerders, maar zij bestrijken in 2017 een kleiner aandeel van het totaal bedrag (67%). In 2017 is er in totaal door 33 gemeenten jaarlijks €1.578.800,- te besteden. Dit is een stijging van bijna drie ton. Deze stijging staat in lijn met de verhoogde aandacht (en daardoor capaciteit) die ambtenaren zien en heeft mogelijk ook te maken met de (nieuwe) verplichte cofinanciering.

### 2.2.3 Focus in beleid

Aan de Regenbooggemeenten is gevraagd op welke subthema's het LHBT-beleid zich anno 2017 richt.



**Tabel 2.3** Subthema's binnen LHBT-beleid (Regenbooggemeenten, N=33)

Bevorderen sociale acceptatie van seksuele diversiteit	97%
Bevorderen sociale acceptatie van seksuele diversiteit in onderwijs	97%
Bevorderen sociale acceptatie van seksuele diversiteit in zorg	88%
Bevorderen sociale acceptatie van seksuele diversiteit in sport	82%
Bevorderen van (sociale) veiligheid van homoseksuelen en transgenders (onderdeel van integraal veiligheidsbeleid)	70%
Bevorderen sociale acceptatie van seksuele diversiteit in bi-culturele gemeenschappen	48%
Bevorderen sociale acceptatie van seksuele diversiteit in maatschappelijke participatie	48%
Bevorderen sociale acceptatie van seksuele diversiteit door cultuur	39%
Bevorderen sociale acceptatie van seksuele diversiteit in levensbeschouwelijke kringen	33%
City marketing	21%
Internationaal	15%
Anders, namelijk...	21%

\* meerdere antwoorden mogelijk

Tabel 2.3 laat zien dat alle Regenbooggemeenten hun LHBT-beleid op meer dan één subthema richten. Drie van de gemeenten (alle drie onderdeel van de G4) richten zich op alle genoemde thema's, maar gemiddeld richten gemeenten zich op 6 tot 7 subthema's. Het vergroten van de sociale acceptatie loopt als een rode draad door het LHBT-beleid van gemeenten. Bijna alle Regenbooggemeenten zetten in op sociale acceptatie van seksuele diversiteit in het algemeen en sociale acceptatie in het onderwijs in het bijzonder. Ook besteden relatief veel gemeenten expliciet aandacht aan de sociale acceptatie in zorg en sport, en wordt er minder focus gelegd op sociale acceptatie in levensbeschouwelijke kringen.

Wel zetten meerdere gemeenten in op het bevorderen van sociale acceptatie van seksuele diversiteit in bi-culturele gemeenschappen. In de aanvullende interviews geven een aantal gemeenten dit ook als een belangrijk, maar vaak ook nieuw speerpunt. Hierbij heeft het bespreekbaar maken van het homoseksualiteit binnen migrantengroepen de focus. Tevens richt bijna drie kwart van de Regenbooggemeenten het LHBT-beleid op het bevorderen van (sociale) veiligheid. 'Internationaal' en 'citymarketing' zijn minder voorkomende subthema's.

Tweederde (61%) van de Regenbooggemeenten ziet sinds 2014 verschuivingen in het domein waarop het LHBT-beleid gericht is. Hierbij spreken enkele gemeenten van een verbreding, terwijl andere gemeenten spreken over een specificering.



*"Er is niet zozeer een verschuiving, maar een verbreding. De verbreding naar sport begint nu steeds meer te komen. Verbreding van het thema naar de zorg is al enige tijd geleden in gang gezet." (toelichting enquête Regenbooggemeenten)*

*"Op initiatief van wethouder ligt het accent nu meer op sport. Het accent is ook iets meer gericht op bi-culturele groepen. Dit komt omdat er ambtelijk ingangen werden gevonden om dit realiseren." (toelichting enquête Regenbooggemeenten)*

*"We richten ons meer op transgenders, werk en arbeidsparticipatie, genderneutraliteit, bi-culturele achtergrond en religie in brede zin." (toelichting enquête Regenbooggemeenten)*

*"Wij hebben specifieke aandacht voor jeugd, onderwijs, sport, zorg. Dit komt omdat het aansluit bij landelijke en gemeentelijke prioriteiten en aandachtsgebieden." (toelichting enquête Regenbooggemeenten)*

### 2.3 Verschillen 'oude' en 'nieuwe' Regenbooggemeenten

Zoals hierboven aangegeven hebben de geënquêteerde niet-Regenbooggemeenten geen specifiek LHBT-beleid en hierdoor ook geen capaciteit of middelen ingezet. Wel zijn er nog vier niet-Regenbooggemeenten die op eigen initiatief de intentieverklaring hebben ondertekend en tevens allen LHBT-beleid hebben opgesteld. Zij ontvangen geen financiële ondersteuning van OCW maar kunnen, indien gewenst, ondersteuning van Movisie ontvangen.

Alle vier de gemeenten geven aan dat ze 0,1 fte aan capaciteit inzetten voor het uitvoeren van het LHBT-beleid. Daarmee zitten ze **onder het gemiddelde van de Regenbooggemeenten** (gemiddelde van 0,4 fte). Dit is voor drie van de vier gemeenten een toename aan capaciteit ten opzichte van vier jaar daarvoor. De ondertekening van de intentieverklaring Regenbooggemeenten en het convenant met de regionale COC zijn, in combinatie met verhoogde bestuurlijke aandacht voor het onderwerp, reden van deze toename.

Ook de inzet van **eigen middelen** is gemiddeld **lager dan die van de Regenbooggemeenten**. Daar waar de Regenbooggemeenten gemiddeld €52.627,- aan eigen middelen besteden aan het lokale LHBT-beleid, besteden de gemeenten die op eigen initiatief aan de slag zijn gegaan gemiddeld €7.500,-. Maar, zoals aangegeven, wordt het gemiddelde bedrag bij de Regenbooggemeenten vooral door de G4 opgestuwd en behoren ze – met een spreiding van €500,- tot €13.000,- – tot de 21% van de Regenbooggemeenten die €500,- tot €20.000,- euro per jaar aan het lokale LHBT-beleid besteedt.

Alle vier de gemeenten zijn recent (2015 en 2016) gestart met het opstellen van LHBT-beleid en zien daarom ook een verschuiving ten opzichte van 2014: het ondertekenen van de intentieverklaring ging hand in hand met het initiëren van LHBT-beleid gericht op het vergroten van sociale acceptatie. We zien **eenzelfde verdeling in de keuze van subthema's**. Alle vier de gemeenten richten zich op het bevorderen van sociale acceptatie van seksuele diversiteit in het algemeen en onderwijs in het bijzonder. Drie van de vier gemeenten richten zich op sociale acceptatie in de sport en zorg. Sociale acceptatie in levensbeschouwelijke kringen wordt ook in twee van de gemeenten als subthema genoemd. Cultuur is voor één gemeente onderdeel van het LHBT-beleid. Géén van de vier gemeenten heeft 'internationaal' als subthema.



Daarnaast zien we ook dat naarmate het LHBT-beleid **meer geïnstitutionaliseerd** is bij gemeenten – dat wil zeggen dat aandacht voor seksuele diversiteit is ingebed in beleid – er **meer aandacht ontstaat voor specifieke doelgroepen**. Dit komt vooral in de groepsgesprekken met gemeenten naar voren. Daar waar de gemeenten die onlangs gestart zijn met LHBT-beleid zich in de breedte richten op sociale acceptatie, geven de 'oude Koplopers' aan dat ze nu ook ruimte hebben om in te zetten op nieuwe doelgroepen en subthema's. Een verklaring hiervoor kan ook liggen in de recente verschuiving naar inclusiebeleid die bij veel gemeenten plaatsvindt. In dat opzicht is het begrijpelijk dat gemeenten die pas sinds kort aandacht hebben voor het thema LHBT dit op een andere manier integreren in hun beleid dan gemeenten met een jarenlange traditie van LHBT-beleid.



## 3 Samenwerking

Met het tekenen van de intentieverklaring verklaren Regenbooggemeenten dat ze lokaal beleid uitvoeren met lokale organisaties en omliggende gemeenten voorzien van advies en informatie omtrent LHBT-beleid (zie Bijlage 1 voor de volledige intentieverklaring). Movisie ondersteunt de gemeenten hierin door onder andere goede praktijkvoorbeelden op te halen en met gemeenten te delen. Dit zou moeten leiden tot een verbreding en versterking van de lokale en regionale samenwerking. Dit hoofdstuk beschrijft de aard en omvang van de samenwerking. Paragraaf 3.1 richt zich wederom op de ontwikkelingen bij Regenbooggemeenten: wat is er ten opzichte van de vorige meting veranderd? Paragraaf 3.2. beschrijft de verschillen die we zien tussen gemeenten die in 2008 of 2012 de intentieverklaring ondertekenden, en de gemeenten die dit in de afgelopen jaren hebben gedaan.

### 3.1 Ontwikkelingen bij Regenbooggemeenten

#### 3.1.1 Type samenwerkingspartners

Wanneer we kijken naar de organisaties waarmee gemeenten op dit moment samenwerken, zien we ten opzichte van 2014 **bijna geen verandering in het type lokale samenwerkingspartners**. Net als in 2014 werken vrijwel alle gemeenten samen met LHBT-organisaties en Meldpunt Discriminatie/Art.1/RADAR. Daarnaast wordt veel samengewerkt met onderwijs-, welzijns- en zorginstellingen. Ook wordt nog steeds door ongeveer de helft van de gemeenten samengewerkt met de politie en door ongeveer een derde met migranten- of religieuze organisaties. De enige zichtbare verandering is dat, ten opzichte van de vorige meting, er meer samengewerkt wordt met de GGD (in 2014: 54%) en minder met het Openbaar Ministerie (in 2014: 26%).

**Tabel 3.1** Samenwerkingspartners gemeente (Regenbooggemeenten, N=33)

LHBT-organisaties (COC, lokale LHBT-organisaties)	94%
Meldpunt Discriminatie/Art. 1/RADAR	94%
Onderwijs	76%
GGD	73%
Zorginstellingen	73%
Welzijnsorganisaties	73%
Politie	58%
Migranten zelforganisaties	39%
Centrum voor Jeugd en Gezin	30%
Religieuze zelforganisaties	27%
OM	18%
Veiligheidshuis	15%
Vrijwilligerscentrale	12%
Servicepunt Huiselijk Geweld	9%
Anders, namelijk...	33%

\* meerdere antwoorden mogelijk

Bij 'anders, namelijk' worden, net als in de vorige meting van 2014, met name sportverenigingen of culturele organisaties genoemd. Er worden echter ook een aantal



nieuwe samenwerkingspartners genoemd. Zo worden wijkteams en theater(makers) door een aantal gemeenten genoemd en geeft één gemeente aan dat zij, naast theatermakers, ook met jongerenwerk en jongerenambassadeurs samenwerkt.

Gemeenten is in de telefonische interviews gevraagd waarom zij met bepaalde partijen *niet* samenwerken. In kleinere gemeenten wordt niet altijd samengewerkt met LHBT-organisaties omdat in deze gemeenten dergelijke organisaties simpelweg niet altijd bestaan. Sommige gemeenten geven aan met het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) niet expliciet samen te werken op het gebied van LHBT, maar wel op andere terreinen. Dit duidt erop dat in deze gemeenten LHBT-is geïntegreerd in het domein van publieke gezondheid. Er zijn ook gemeenten die aangeven dat het CJG bij hen niet meer bestaat en is geïntegreerd in het sociaal wijkteam. Een aantal gemeenten geeft aan binnen het LHBT-beleid niet samen te werken met de politie, het OM, het Veiligheidshuis/Veilig Thuis of zorg- en welzijnsinstellingen omdat ze hiertoe geen aanleiding zien. Er is wel contact met betreffende organisaties, maar dan vanuit een algemeen veiligheidsoverleg of zorgwerkgroep bijvoorbeeld.

Voor het ontbreken van samenwerking met migrantenorganisaties of religieuze organisaties worden andere oorzaken genoemd. Sommige gemeenten stellen wel met dit soort organisaties in contact te willen komen, maar hier door tijdsgebrek nog niet aan toe te zijn gekomen. Maar ook een groot deel zegt dat samenwerking met dergelijke organisaties geen speerpunt vormt binnen hun LHBT-beleid. Ook hier speelt de afwezigheid van doelgroepenbeleid een rol bij een aantal gemeenten. Tot slot zijn er gemeenten die aangeven dat samenwerking met migrantenorganisaties lastig is, omdat het een gevoelig thema is binnen dergelijke organisaties.

*"Het thema bi-cultureel is niet benoemd tot een van de speerpunten. Wel hebben we subsidie verleend voor een maatjesproject rondom LHBT-vluchtelingen. Dit werd uitgevoerd door het COC." (interview Regenbooggemeente)*

In de enquête onder lokale samenwerkingspartners (N=54) is de vraag gesteld of er in hun ogen nog samenwerkingspartners ontbreken. Ongeveer de helft van de organisaties is van mening dat er geen organisaties ontbreken, 20% mist wel een aantal organisaties en 35% kon of wilde hier geen antwoord geven. Gevraagd naar de ontbrekende organisaties, worden met name migrantenorganisaties genoemd. Ook politie en religieuze organisaties worden genoemd als partijen die ontbreken in de samenwerking.

### 3.1.2 Aantal samenwerkingspartners

In 2014 gaf 86% van de Koggemeenten aan dat er sinds de invoering van de Koploperaanpak (2008 dan wel 2012) een uitbreiding was in het aantal samenwerkingspartners binnen het LHBT-beleid. In 2017 ziet 61% van de Regenbooggemeenten dat het **aantal samenwerkingspartners gegroeid** is ten opzichte van 2014.

Alle Regenbooggemeenten werken met meer dan één organisatie samen, met een gemiddelde van 7 organisaties voor 33 gemeenten. Wederom werken grotere gemeenten veelal met meer organisaties samen dan kleinere gemeenten en zijn ook hier de G4 uitschieters: alle G4-gemeenten werken samen met 12 van de 14 in tabel 3.1 genoemde organisaties.

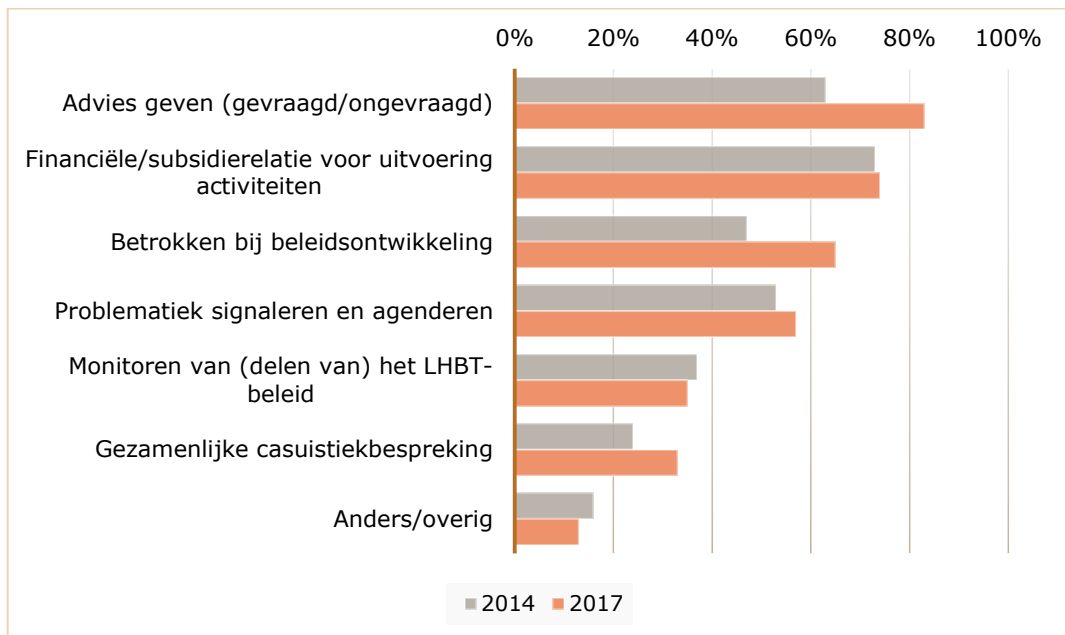




### 3.1.3 Aard samenwerking gemeenten-partners

Naast een groei in het aantal samenwerkingspartners, zien we dat de **aard van de samenwerking enigszins verschoven** is. Meer dan in 2014 geven samenwerkingspartners aan dat zij gevraagd en ongevraagd advies geven (83% in 2017 tegenover 63% in 2014). Ook zijn organisaties meer betrokken bij beleidsontwikkeling (van 47% naar 65%) en gezamenlijke casuïstiekbespreking (24% naar 33%). Ondanks dat het signaleren en agenderen van problematiek een belangrijk element is binnen de aanpak Regenboogsteden, is slechts een beperkte toename te zien in samenwerking op dit punt.

**Figuur 3.1** Aard samenwerking met gemeente (samenwerkingspartners, N 2014 = 47; N 2017=46)



\* meerdere antwoorden mogelijk

Bij veel organisaties die in tabel 3.1 zijn genoemd, ziet de gemeente zichzelf als regiehouder binnen het samenwerkingsverband. Toch blijkt uit de telefonische interviews dat de manier waarop gemeenten de **samenwerking** vormgeven **verschilt per type samenwerkingspartner**:

- **LHTB-organisaties** en **antidiscriminatiebureaus** worden door gemeenten gezien als belangrijke samenwerkingsorganisaties. Gemeenten overleggen een aantal keer per jaar met LHBT-organisaties en antidiscriminatiebureaus. Veelal is er geen sprake van een structurele relatie, maar liggen tijdelijke subsidies aan de basis van de samenwerking. Doordat de gemeente hierbij als subsidieverstrekker fungeert, zien beleidsambtenaren de gemeente als regiehouder in de samenwerkingsrelatie. Het varieert vervolgens per gemeente hoe strak de gemeente de touwtjes in handen neemt. Vanuit het perspectief van gemeenten proberen zij veelal een "aanjagersrol" te vervullen.

*"Wij hebben periodieke overleggen met alle lokale partijen en individuele overleggen met afzonderlijk partijen. De gemeente is hierbij regiehouder. Deze partijen organiseren zaken ook op eigen initiatief. De uitvoering ligt bij de partijen en wij als gemeente zijn faciliterend en verbindend." (interview Regenbooggemeente)*



Enkele samenwerkingspartners, waaronder LHBT-organisaties en antidiscriminatiebureaus, geven echter aan dat zij er soms hard aan moeten trekken bij gemeenten om aandacht voor bepaalde projecten te genereren.

*"Gemeenten komen soms pas in actie op het moment dat er zich een incident met LHBT's voordoet." (groepsgesprek samenwerkingspartners)*

- De samenwerking met de **GGD** kent verschillende kanten. Zo maken veel gemeenten gebruik van de volwassenen- of jeugdmonitor van de GGD om attitudes t.a.v. LHBT's te meten. Daarnaast vervult de GGD in veel Regenbooggemeenten een voorlichtingsfunctie in het onderwijs. In de algemene samenwerking met de GGD geven gemeenten veelal aan dat de regierol in handen van de gemeente is. Tegelijkertijd wordt benoemd dat de leiding van betreffende voorlichtingsprojecten juist in handen van de GGD zelf is.
- Voor partijen als de **politie, het OM en Veilig Thuis** is in veel Regenbooggemeenten vooral regelmatig contact in het kader van algemeen veiligheidsbeleid, waarbij het thema LHBT alleen besproken wordt in het geval van een incident. Een enkele Regenbooggemeente spreekt wel regelmatig met politie, OM en/of Veilig Thuis over specifiek LHBT-beleid. Zij verwijzen bijvoorbeeld naar Roze in Blauw, die meldingen rondom discriminatie van en geweldsincidenten bij LHBT's registreren. De meeste gemeenten zien in deze specifieke samenwerkingsrelatie de politie als regiehouder.
- Bij de relatie met het **onderwijs** spelen, zoals hierboven reeds aangegeven, ook de GGD en LHBT-organisaties een belangrijke rol. Tevens is er met scholen veel overleg in het kader van regulier onderwijsbeleid. Scholen zijn wettelijk verplicht om voorlichting te geven om sociale acceptatie van LHBT's te bevorderen. Veel gemeenten zien zichzelf om deze reden als regiehouder in dit samenwerkingsverband. Een enkele gemeente vindt echter dat de scholen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, waardoor deze Regenbooggemeenten de scholen als regiehouder zien.

*"We hebben een lokale educatieve agenda opgesteld als gemeente. Wij zijn als gemeente regiehouder." (interview Regenbooggemeente)*



- Opvallend is dat uit de internetenquête blijkt dat Regenbooggemeenten die in 2012 of 2015 de intentieverklaring hebben ondertekend, minder ver zijn in het opbouwen van samenwerking met **zorg- en welzijnsinstellingen** dan gemeenten die in 2008 zijn gestart als Koplopergemeente.

*"Wij werken samen met Roze 50 Plus. Wij zijn als gemeente regiehouder. We doen ook onderzoek naar het welbevinden van roze ouderen en kijken wat wij aan beleid kunnen ontwikkelen voor deze doelgroep. Binnen een aantal zorginstellingen hebben we een Roze loper. Dit is een kwaliteitskeurmerk voor organisaties die LHBT-vriendelijk zijn." (interview Regenbooggemeente, sinds 2008)*

- De gemeenten zien zichzelf in de samenwerking met zorg- en welzijnsinstellingen veelal als regiehouder. Wel geven veel gemeenten aan dat het COC een belangrijke spil vormt in deze relatie.
- Gezien het gegeven dat 48% van de ondervraagde gemeenten zich richt op het bevorderen van sociale acceptatie van seksuele diversiteit in bi-culturele gemeenschappen (zie hoofdstuk 2, tabel 2.3) is het opvallend dat er relatief weinig samenwerkingsverbanden met **migrantenorganisaties en religieuze organisaties** zijn (zie tabel 3.1). In de telefonische interviews wordt duidelijk dat de afwezigheid van doelgroepenbeleid in verschillende gemeenten hier een rol bij speelt. Hierdoor ontvangen dergelijke organisaties namelijk geen of zeer beperkte subsidiegelden. Een klein aantal gemeenten geeft aan dat er in het kader van algemeen integratiebeleid soms wel contact is met migrantenorganisaties.

*"Migrantenorganisaties ontvangen weliswaar geen structurele subsidie meer sinds 2007, maar maken gebruik van de incidentele subsidies op projectbasis. Dit geldt ook voor de projecten rondom LHBT's." (interview Regenbooggemeente)*

Tot slot hebben gemeenten, zoals hierboven al aangegeven, met meerdere organisaties en vanuit andere beleidsthema's regulier contact en kan het soms voorkomen dat dit contact ingezet wordt voor LHBT-thema's. Er is dan vanuit het LHBT-beleid geen sprake van structureel, maar incidenteel contact.

*"Servicepunt Huiselijk Geweld is niet aangesloten bij LHBT beleid. De contacten liggen bij Bureau Gelijke Behandeling en dat zit in het antidiscriminatiebeleid en van daaruit hebben zij de contacten." (interview Regenbooggemeente)*

#### 3.1.4 Bovenlokale samenwerking

Eén van de afspraken die Regenbooggemeenten bij het ondertekenen van de intentieverklaring aangaan, is dat de gemeenten omringende gemeenten voorzien van advies en informatie omtrent LHBT-beleid. Daar waar in 2014 slechts sprake was van een enkele gemeente die met omliggende gemeenten samenwerkte, geeft in 2017 driekwart van de Regenbooggemeenten (76%) aan dat ze op het gebied van LHBT-beleid samenwerkt met andere gemeenten in de regio. Ten opzichte van de vorige meting zien we dus een **sterke toename in bovenlokale samenwerking**.

In de groepsgesprekken met gemeenten werd duidelijk dat nu het LHBT-beleid meer geïnstitutionaliseerd is, gemeenten meer ruimte hebben voor deze 'externe focus'. Dit sluit aan op de bevinding in 2014, toen de meerderheid van de gemeenten aangaf genoeg om handen te hebben in hun eigen gemeente en daarom een interne focus hanteerden. Daarnaast wordt de ondersteunende rol van Movisie en de regionale



functie van het COC een aantal keren expliciet in de toelichting genoemd als verklaring voor deze verschuiving.

Ook is gevraagd naar de aard van de samenwerking tussen gemeenten onderling. Grotere gemeenten hebben vaker een leidende rol in de samenwerking met andere gemeenten. Met name de G4 lijken hierin een voortrekkersrol te vervullen. Er vindt kennis- en informatie-uitwisseling plaats en er worden waar mogelijk 'best practices' uitgewisseld. Over het algemeen beschouwen de Regenbooggemeenten de relatie met andere gemeenten als "gelijkwaardig". In het contact tussen gemeenten, en de kennisuitwisseling die daarbij plaatsvindt, speelt Movisie een belangrijke rol. Movisie brengt gemeenten in sommige gevallen bij elkaar en faciliteert kennis- en informatie-uitwisseling.

### 3.2 Verschillen 'oude' en 'nieuwe' Regenbooggemeenten

Voor alle vier de gemeenten die op **eigen initiatief** gestart zijn geldt dat er ten opzichte van 2014 meer samenwerkingspartners zijn. Hiervoor geven ze een simpele verklaring: voor de ondertekening van de intentieverklaring was er nog geen specifiek LHBT-beleid en ook nog geen lokale samenwerking die specifiek gericht was op dit thema. In het **type samenwerkingspartners** zijn **veel overeenkomsten** met de Regenbooggemeenten. Ook deze vier gemeenten werken vooral samen met LHBT-organisaties (allen), Meldpunt Discriminatie (drie), onderwijs (drie) en welzijnsorganisaties (drie). Het servicepunt huiselijk geweld, het veiligheidshuis en religieuze organisaties behoren niet tot de samenwerkingspartners.

Daarnaast zien we ook hier dat naarmate het LHBT-beleid **meer geïnstitutionaliseerd** is bij gemeenten er **meer aandacht ontstaat voor specifieke samenwerkingspartners en regionale samenwerking**. Gemeenten die in 2008 zijn gestart en ook enkele gemeenten die in 2012 zijn gestart, zien ruimte om hun samenwerking te verbreden en te verdiepen. Dit lijkt echter met name te gelden voor de externe samenwerking. De oude Koplopergemeenten uit 2008 en 2012 hebben, mede door ondersteuning van Movisie en de regionale functie van sommige samenwerkingsorganisaties, samenwerkingsverbanden met andere gemeenten opgericht. De gemeenten die zich nieuw hebben aangesloten bij de Regenbooggemeenten, zeggen hier nog niet klaar voor te zijn.



## 4 Opbrengsten

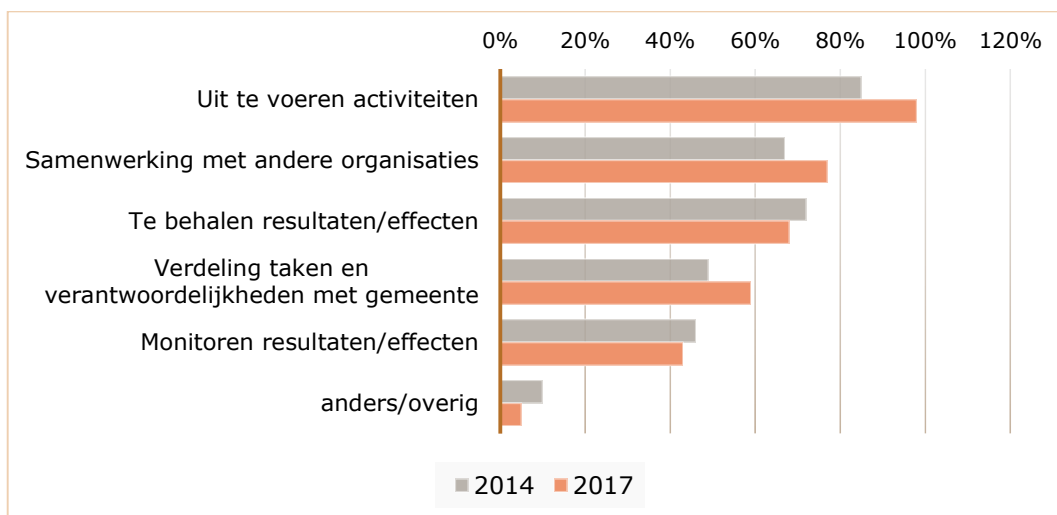
De output van de LHBT-aanpak van gemeenten zijn de activiteiten en bijeenkomsten die lokaal en regionaal worden georganiseerd en die toegespitst zijn op de lokale LHBT-problematiek. Het in kaart brengen van deze output ligt buiten de scope van deze evaluatie en is ondergebracht in rapportages van Movisie.<sup>9</sup> In dit hoofdstuk kijken we naar de overkoepelende opbrengsten van de aanpak Regenbooggemeenten. Zo richten we ons op vragen als 'is er door de Regenboogaanpak bredere en versterkte samenwerking met lokale partners?' En, 'worden lokale mogelijkheden beter benut door gemeenten?' Paragraaf 4.1 bespreekt de ontwikkelingen bij de Regenbooggemeenten ten opzichte van 2014. Paragraaf 4.2 gaat in op de verschillen tussen de 'oude' en 'nieuwe' Regenbooggemeenten.

### 4.1 Ontwikkelingen bij Regenbooggemeenten

#### 4.1.1 Kwaliteit van de samenwerking

In 2017 geeft 80% van de lokale samenwerkingspartners aan dat ze met gemeenten afspraken hebben gemaakt over (de uitvoering van het) lokale LHBT beleid (16% geeft aan dat er geen afspraken zijn gemaakt, 4% weet het niet). Dit komt nagenoeg overeen met de 79% uit 2014 die destijds aangaf dat er afspraken waren gemaakt over de uitvoering van het gemeentelijke LHBT-beleid. Het type afspraken richt zich vooral op uit te voeren activiteiten (98% tegenover 85% in 2014) en samenwerking met andere organisaties (77% tegenover 67% in 2014). Verder valt op dat er meer afspraken zijn gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met de gemeente (49% in 2014, 59% in 2017).

**Figuur 4.1** Type afspraken met de gemeente (samenwerkingspartners, N 2014 = 47; N 2017 = 44)



\* meerdere antwoorden mogelijk

De overgrote **meerderheid** van de gemeenten (82%) is in 2017 over het geheel genomen (**zeer**) **tevreden** over de kwaliteit van de **samenwerking** met lokale samenwerkingspartners. Dit geldt ook voor de meerderheid van de lokale

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld: 'Communiceer het LHBT-beleid van uw gemeente', 'Handreiking LHBT-emancipatie' en 'Samenvatting LHBT-beleid, project Regenboogsteden 2015-2017'.



samenwerkingspartners: 84% is (zeer) tevreden over de samenwerking met de gemeente, 13% staat hier neutraal in en 4% zegt ontevreden te zijn. Als positief punt wordt door organisaties de betrokkenheid en actieve opstelling van de ambtenaar genoemd. Ook regelmatige contactmomenten en korte lijnen dragen volgens samenwerkingspartners positief bij aan de kwaliteit van de samenwerking.

*"De samenwerking met de gemeente is vanaf het begin goed verlopen, omdat de betrokken ambtenaar met veel enthousiasme zijn rol als aanjager innam. Zo haalde hij o.a. lokale samenwerkingspartners over om met elkaar om de tafel te zitten en acties te ontwikkelen." (toelichting enquête samenwerkingspartners)*

De organisaties die aangeven ontevreden te zijn over de samenwerking, noemen daarbij een te weinig actieve opstelling om LHBT te agenderen binnen verschillende terreinen. Ook een gebrek aan zichtbaarheid vanuit het college bij evenementen wordt genoemd. Ook nog intensiever contact zou volgens sommige organisaties bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de samenwerking. Bureaucratische besluitvorming wordt ook als obstakel genoemd.

*"Gewenst is een actievere rol van de gemeente, waarbij de gemeente heldere doelen en prioriteiten stelt." (toelichting enquête samenwerkingspartners)*

De meerderheid van de gemeenten (67%), en bijna de helft van de samenwerkingspartners (40%), vindt dat de **samenwerking** ten opzichte van 2014 is **verbeterd**. Twee gemeenten geven aan dat de samenwerking slechter is geworden. Bij de ene gemeente komt dit door het wegvallen van het regionale platform en bij de andere gemeente is er door ambtelijke drukte minder tijd voor overleg met partners. Door samenwerkingspartners wordt een intensievere mate van samenwerking, met meer contactmomenten en kortere lijntjes, en meer ambtelijke en bestuurlijke betrokkenheid vanuit de gemeente als reden genoemd voor de verbetering in samenwerking.

Een punt van aandacht – zowel vanuit het perspectief van gemeenten als van samenwerkingspartners – is de afhankelijkheid van individuen. Goede samenwerking valt of staat (te) vaak met de inzet van een betrokken ambtenaar of wethouder of een volhardende medewerker van een LHBT-organisatie. Maar in de ogen van gemeenten en organisaties is er veel verloop. Zowel bij gemeenten als bij lokale samenwerkingspartners. Zo zegt een ambtenaar van een gemeente:

*"Mensen zijn heel erg betrokken, de relatie is goed. Wat lastig is, is dat er heel veel verschillende organisaties zijn. Als iemand wegvalt, is er meteen een enorm gat. Bij kleine organisaties vult dat gat zich meestal niet zo snel." (interview Regenbooggemeente).*

#### 4.1.2 Zicht op LHBT-problematiek

Aan de samenwerkingsorganisaties is gevraagd of gemeenten voldoende inzicht hebben in de lokale LHBT-problematiek. Een grote groep (44%) kan deze vraag niet beantwoorden. Van de overige organisaties geeft de meerderheid aan dat de gemeente waarmee ze samenwerken, voldoende inzicht heeft in lokale LHBT-problematiek. Met name het betrekken van verschillende partijen zorgt er volgens hen voor dat gemeenten goed op de hoogte zijn.

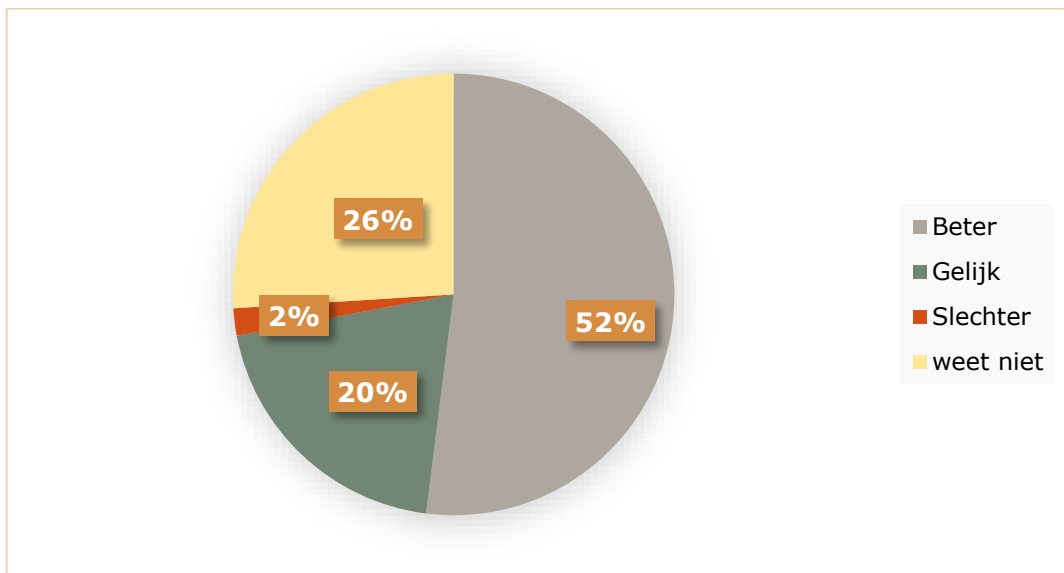


"Mijn indruk is dat het kennisniveau van de betrokken beleidsadviseur redelijk hoog is. Als ze iets missen vragen ze het ons. Als wij het idee hebben dat er nog iets onder de aandacht moet komen dan melden we dat." (toelichting enquête samenwerkingspartners)

De organisaties die van mening zijn dat het inzicht van de gemeente niet voldoende is, geven in de toelichting van de enquête aan dat de gemeente zich niet voldoende laat informeren. In hun ogen beschikken gemeenten nog over te weinig informatie over LHBT's op het gebied van veiligheid, wonen en welzijn. Eén organisatie voegt daar aan toe dat het beleid te eenzijdig gericht is op handhaving van veiligheid en dat er van empowerment van LHBT's nog geen sprake is.

Naast de vraag of er op dit moment voldoende inzicht is, is samenwerkingspartners gevraagd of het inzicht van de gemeente sinds 2014 verbeterd is.

**Figuur 4.2** Ontwikkeling inzicht gemeente in lokale LHBT problematiek sinds 2014 (samenwerkingspartners, N=54)



Ongeveer de helft van de organisaties signaleert verbeteringen. Zij geven aan dat **gemeenten meer inzicht** hebben in **lokale LHBT problematiek**. In de groepsgesprekken kwam naar voren dat gemeenten in hun ogen meer signalen van burgers en partners krijgen, door intensiever contact en door een actievere houding van de gemeente. Meer aandacht voor het probleem wordt hierbij ook benoemd als factor. Daarnaast geven organisaties aan dat onderzoek naar de situatie, zoals het uitvoeren van een monitor, helpt bij het verbeteren van het inzicht van de gemeente.

#### 4.1.3 Inspelen op lokale mogelijkheden

De meerderheid van de samenwerkingspartners (64%) vindt dat de gemeente voldoende inspelt op mogelijkheden om LHBT-problematiek aan te pakken. Het wordt door samenwerkingspartners gewaardeerd wanneer gemeenten zich actief inzetten om partijen bij elkaar te brengen. Volgens sommige samenwerkingspartners doen gemeenten nog te weinig een beroep op lokale partijen om samen handen en voeten te geven aan de ontwikkeling en uitvoering van LHBT-beleid. Anderen wijzen op het belang van structureel overleg:

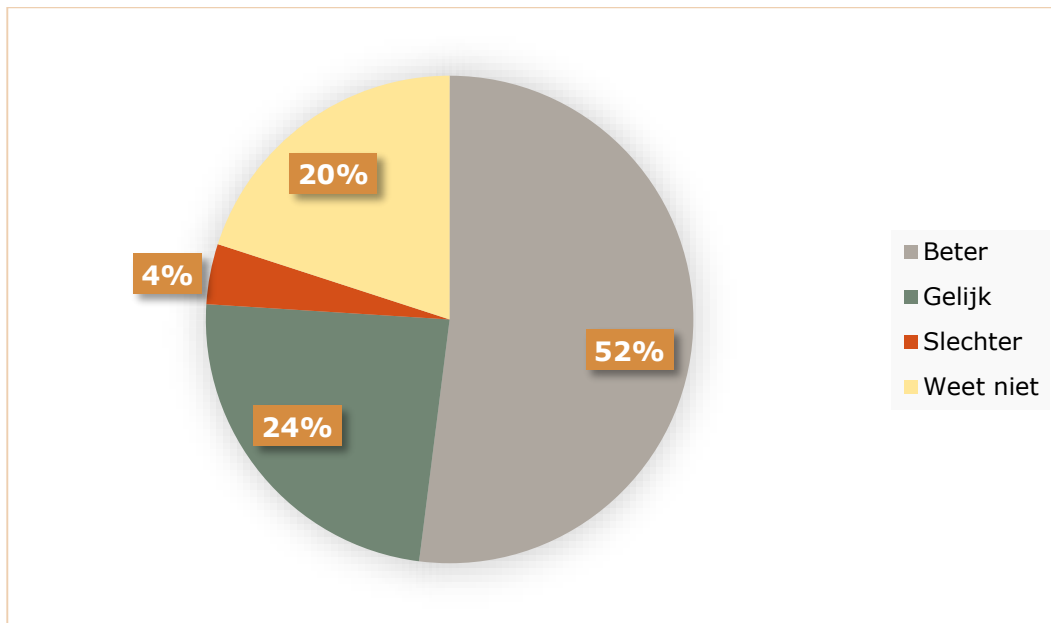


*"Er is geen structureel overleg met de verantwoordelijke wethouder en alles gaat via de werkgroep Diversiteit die hiervoor in het leven is geroepen. Veel blijft hangen bij de beleidsambtenaar. Die is wel goed geïnformeerd, maar heeft geen mogelijkheden tot handelen. Dat moeten wij dan weer doen." (toelichting enquête lokale samenwerkingspartners)*

*"Binnen de gemeenten is nog winst te behalen. Waarom zou een stadskantoor niet ook een Regenboogvlag hijsen? De politiek moet aandacht besteden aan dit soort dagen. Dit soort kleine kansen laat men nu nog te vaak liggen." (toelichting enquête lokale samenwerkingspartners)*

Ongeveer de helft (52%) van de samenwerkingspartners ziet dat, ten opzichte van 2014, **gemeenten beter inspelen op mogelijkheden om LHBT-problematiek aan te pakken**, 24% ziet geen verandering en 4% geeft aan dat de gemeente slechter inspeelt op lokale mogelijkheden. Hierbij is het van belang te vermelden dat 'geen verbetering' niet per definitie een slechte ontwikkeling is; wanneer men voorheen tevreden was, is een voortzetting van de status quo juist strevenswaardig. In de toelichting wordt duidelijk dat men de verbetering vooral ziet in meer initiatief vanuit de gemeente, het verbreden van de samenwerking, het uitbreiden van projectplannen, zichtbaarheid bij *social media* en evenementen. Als minpunten worden traagheid en ambtelijke benadering benoemd, net als het ontbreken van visie en betrokkenheid.

**Figuur 4.3** Ontwikkeling inspelen op lokale mogelijkheden bij aanpak LHBT problematiek sinds 2014 (Samenwerkingspartners, N=54)



#### 4.1.4 Politieke aandacht

Vervolgens is zowel aan de samenwerkingspartners als aan de Regenbooggemeenten gevraagd of er, sinds 2014, meer politieke aandacht is geweest voor het LHBT-beleid. De meerderheid van de samenwerkingspartners (65%) geeft aan dat er sinds 2014 meer politieke aandacht is geweest voor het LHBT beleid. 22% ziet geen verschil en 2% merkt dat er minder politieke aandacht is. 11% heeft hier geen zicht op. Ook de de Regenbooggemeenten (58%) zien, ten opzichte van de meting in 2014, een

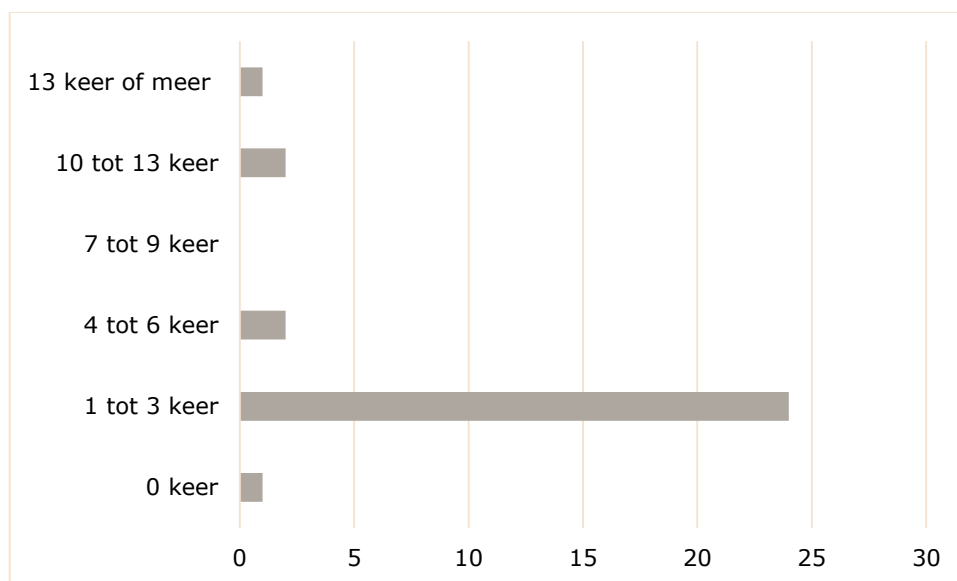




**toename in politieke aandacht.** De andere gemeenten zien geen verschil. Er zijn geen gemeenten die een verminderde aandacht signaleren.

Aan de Regenbooggemeenten is gevraagd hoe vaak het LHBT-beleid het afgelopen jaar aandacht heeft gekregen. Drie gemeenten konden deze vraag niet beantwoorden. De andere gemeenten geven aan dat het LHBT-beleid 1 tot 3 keer in de gemeenteraad of raadscommissie is besproken. Er zijn ook uitschieters, zoals de gemeente Amsterdam, waarbij het LHBT-beleid 34 keer besproken is.

**Figuur 4.4** Bespreking LHBT-beleid in gemeenteraad of raadscommissie (Regenbooggemeenten, N=30)



In de enquête is niet gevraagd of het positieve dan wel negatieve aandacht betrof. In de groepsgesprekken geven enkele gemeenten aan dat dit ook niet ter zake doet. "Slechte publiciteit is ook publiciteit" gaat volgens hen ook op als het gaat om LHBT-beleid. Hoe erg het ook is, een incident zorgt ervoor dat het onderwerp op de politieke agenda staat en onderstreept het belang van het bevorderen van de veiligheid en de sociale acceptatie van LHBT's. Alle publiciteit kan er toe leiden dat politieke aandacht voor het vergroten van de sociale acceptatie, veiligheid en weerbaarheid van LHBT's toeneemt.

## 4.2 Verschil 'oude' en 'nieuwe' Regenbooggemeenten

**'Oude' Regenbooggemeenten zijn over het algemeen meer tevreden over de samenwerking met lokale organisaties,** dan de 'nieuwe' Regenbooggemeenten. Twee van de vier gemeenten die in 2015/2016 op eigen initiatief zijn gestart zijn tevreden en lichten toe dat er in hun ogen sprake is van een constructieve samenwerking, *"bereidheid om afspraken te maken en het onderwerp te agenderen."* De andere twee gemeenten zijn echter neutraal over de kwaliteit, waarbij de ene gemeente aangeeft dat de kwaliteit per organisatie verschilt en de andere gemeente laat weten dat de samenwerking nog te pril is om er iets over te zeggen. Dezelfde verdeeldheid zagen we in de meting van 2014, waar 'oude' Koplopergemeenten vaker tevreden waren dan de 'nieuwe' Koplopergemeenten.



Uit de aanvullende interviews komt een duidelijk verschil naar voren tussen de Koplopergemeenten uit 2008 en de nieuwe Regenbooggemeenten in de mate waarin de samenwerking bestendig is. Zo zegt een nieuwe Regenbooggemeente over de kwaliteit van de samenwerking:

*"De samenwerking is nog zo nieuw en pril dat ik daar eigenlijk nog geen uitspraak over wil doen. De gesprekken lopen goed maar er moet ook nog veel gebeuren."*  
*(interview Regenbooggemeente).*

Tevens zien we dat er ook in de nieuwe gemeenten een toename is in politiek aandacht. In het afgelopen jaar is het LHBT-beleid bij de vier gemeenten die op eigen initiatief de intentieverklaring hebben ondertekend, gemiddeld 3 keer besproken.



## 5 Effect Regenboogaanpak

Uiteindelijk dient de uitvoering van het lokale LHBT-beleid ook van invloed te zijn op de beoogde maatschappelijke uitkomsten: reducering van discriminatie, intimidatie en geweld en het bevordering van bespreekbaarheid, sociale acceptatie en veiligheid. In dit hoofdstuk bespreken we deze aanname. In paragraaf 5.1. bespreken we het effect van de Regenboogaanpak op de invulling van het lokale beleid, waarna we in paragraaf 5.2 het effect van het lokale beleid op de maatschappelijke doelstellingen bespreken.

### 5.1 Effect Regenboogaanpak op invulling lokaal LHBT-beleid

#### 5.1.1 Wel of niet opstellen lokaal LHBT-beleid?

De beschreven resultaten in de vorige hoofdstukken laten zien dat bijna alle Regenbooggemeenten LHBT-beleid voeren, daar capaciteit en middelen voor vrijmaken en er tevens met samenwerkingspartners invulling aan geven. Voor vele was de Regenboogaanpak (en voorheen Koploperaanpak) dé aanleiding om specifiek LHBT-beleid te voeren. Dat alle geënquêteerde niet-Regenbooggemeenten géén LHBT-beleid voeren bevestigt dat de Regenboogaanpak gemeenten aanleiding geeft om überhaupt een specifiek lokaal LHBT-beleid op te stellen.

Een aantal Regenbooggemeenten kiest ervoor om aandacht voor LHBT's in te bedden in bestaand onderwijs-, zorg-, of veiligheidsbeleid zónder specifiek LHBT-beleid te voeren. Dit laat zien dat aandacht voor diversiteit op verschillende manieren vorm kan krijgen binnen gemeenten. Zo kan diversiteitsbeleid een vast onderdeel binnen het Wmo-beleid vormen, maar kunnen gemeenten zich ook richten op losse activiteiten voor LHBT's. Daarnaast zijn er ook gemeenten die zowel kiezen voor breed diversiteitsbeleid en tegelijkertijd losse activiteiten voor specifieke doelgroepen organiseren, waaronder LHBT's.

#### 5.1.2 Impuls voor capaciteit, samenwerking, politieke aandacht en urgentie

Tevens is in de enquête aan Regenbooggemeenten gevraagd in hoeverre de Regenboogaanpak een impuls heeft gegeven aan de capaciteit, samenwerking, politieke aandacht en urgentie. Hierbij zijn de financiële en de inhoudelijke ondersteuning uit elkaar getrokken.

**Tabel 5.1** Financiële bijdrage OCW geeft impuls aan:  
(Regenbooggemeenten, N=33)

<u>Capaciteit</u> : zonder de Regenboogaanpak was er geen of minder fte beschikbaar	82%
<u>Samenwerking</u> : zonder de Regenboogaanpak was er geen of minder samenwerking met lokale organisaties	82%
<u>Politieke aandacht</u> : zonder de Regenboogaanpak was er geen of minder politieke aandacht voor (sociale acceptatie) LHBT's	79%
<u>Urgentie</u> : zonder de Regenboogaanpak was er geen LHBT-beleid	67%
De bijdrage heeft geen impuls gegeven	0%
<i>Niet van toepassing: de gemeente ontvangt geen financiële bijdrage vanuit OCW</i>	3%



Tabel 5.1. laat zien dat gemeenten van mening zijn dat de financiële ondersteuning onder andere zorgt voor meer capaciteit voor uitvoering van het LHBT-beleid. Uit de interviews komt naar voren dat met name in gemeenten waar geen doelgroepenbeleid is, de bijdrage vanuit OCW ervoor zorgt dat er toch middelen zijn om specifiek op LHBT-beleid in te kunnen (blijven) zetten.

*"Zonder financiële bijdrage werden hier geen tijd en middelen vrijgesteld voor LHBT-beleid. [Onze gemeente] hanteert namelijk inclusief beleid; er is geen specifiek doelgroepenbeleid. Als bepaalde groepen wat extra aandacht nodig hebben dan wordt dat vergeten." (interview Regenbooggemeente)*

Volgens 82% van de Regenbooggemeenten geeft de bijdrage (ook) een impuls aan de samenwerking met lokale organisaties. Tijdens de interviews en groepsbijeenkomsten werd duidelijk dat dit komt doordat er hierdoor meer middelen beschikbaar zijn om subsidies te verstrekken aan lokale LHBT-organisaties. Daarnaast lijken de Regenbooggelden te zorgen voor meer politieke aandacht voor LHBT's. Het geld dat gemeenten ontvangen stelt hen in staat om politieke ambities te vertalen in concrete beleidsacties. Ook creëren de Regenbooggelden meer politiek bewustzijn met betrekking tot het thema LHBT's bij ambtenaren, wethouders en burgemeesters.

*"Een convenant ondertekenen genereert aandacht en publiciteit. Voor samenwerking [met lokale partners] zijn er nu meer financiële mogelijkheden zodat we activiteiten kunnen ondersteunen." (interview Regenbooggemeente)*

Van de Regenbooggemeenten geeft 67% aan dat er zonder de Regenbooggelden geen LHBT-beleid was geweest. Tijdens de groepsgesprekken met zowel samenwerkingspartners als gemeenten blijkt dat de financiële bijdrage als "noodzakelijke voorwaarde" wordt gezien om de continuïteit van LHBT-beleid te kunnen waarborgen. Enerzijds kan de toenemende nadruk op inclusiebeleid of breed diversiteitsbeleid ervoor zorgen dat aandacht voor LHBT's wordt ingebed in verschillende beleidsdomeinen. Anderzijds is het risico hierbij dat het thema raakt ondergesneeuwd en activiteiten gericht op (specifieke) LHBT-doelgroepen het onderspit delven. Gemeenten ervaren de financiële bijdrage vanuit OCW als een statement vanuit het rijk dat LHBT een belangrijk thema is dat ook op lokaal niveau politieke aandacht behoeft.

Naast financiële ondersteuning biedt OCW inhoudelijke ondersteuning door (on)veiligheidsgevoelens onder LHBT's en sociale acceptatie onder de landelijke bevolking te monitoren en door Movisie in te zetten voor de kennis- en informatie-uitwisseling. Over deze inhoudelijke ondersteuning zeggen de Regenbooggemeenten het volgende:



**Tabel 5.2** Inhoudelijke ondersteuning geeft impuls aan:  
(Regenbooggemeenten, N=33)

<u>Samenwerking</u> (zonder de Regenboogaanpak was er geen of minder samenwerking met lokale organisaties)	67%
<u>Politieke aandacht</u> (zonder de Regenboogaanpak was er geen of minder politieke aandacht voor (sociale acceptatie) LHBT's)	64%
<u>Capaciteit</u> (zonder de Regenboogaanpak was er geen of minder fte beschikbaar)	64%
<u>Urgentie</u> (zonder de Regenboogaanpak was er geen LHBT-beleid)	58%
De kennisuitwisseling- en ondersteuning door OCW heeft geen impuls gegeven	6%
<i>Niet van toepassing: de gemeente ontvangt geen financiële bijdrage vanuit OCW</i>	3%

Uit de aanvullende interviews en groeps gesprekken blijkt dat gemeenten met name veel waarde hechten aan de ondersteuning die zij krijgen vanuit Movisie. Movisie vervult een verbindende rol omdat zij gemeenten bij elkaar brengt. Daarbij zorgt de helicopterview van Movisie ervoor dat zij goed in staat zijn gemeenten te adviseren over werkwijzen in andere, vergelijkbare, gemeenten.

*"Movisie is een goede sparring partner, omdat zij een goed beeld hebben van hoe andere gemeenten het doen." (interview Regenbooggemeente)*

*"Movisie roept de regiogemeenten regelmatig bij elkaar. Daardoor is een gemeenschapsgevoel en gedeelde visie ontstaan." (groeps gesprek Regenbooggemeenten)*

Ook al wordt de ondersteuning vanuit Movisie gewaardeerd door gemeenten, het is volgens gemeenten met name de combinatie van inhoudelijk én financiële ondersteuning die ervoor zorgt beleid te kunnen opzetten én uitvoeren. Zoals één van de Regenbooggemeenten opmerkt:

*"Movisie brengt ons wel bij elkaar, maar dat leidt natuurlijk niet tot extra capaciteit." (interview Regenbooggemeente)*

### 5.1.3 Borging en continuïteit: Regenboogaanpak als noodzakelijke voorwaarde?

Tijdens de groepsbijeenkomst is doorgesproken over de vraag in hoeverre de Regenboogaanpak een noodzakelijke voorwaarde is voor het hebben van LHBT-beleid. De groep Regenbooggemeenten die sinds 2008 Koploper zijn, geeft aan dat zij al vóór de Koploperaanpak een beleidstraditie hadden op LHBT-terrein. Dit betekent echter niet dat de Regenbooggelden overbodig zijn. Ook de symbolische waarde die uitgaat van de aanpak Regenbooggemeenten is belangrijk om binnen de lokale politiek de handen op elkaar te krijgen en aandacht aan dit thema te (blijven) besteden.

Financiële middelen zijn niet alleen nodig om subsidies te kunnen verstekken aan lokale LHBT-organisaties, maar ook om ambtelijke capaciteit vrij te kunnen maken voor het onderwerp. Op deze manier is er altijd een ambtenaar die het onderwerp op de agenda kan houden. De ambtelijke capaciteit en betrokkenheid zijn volgens gemeenten een voorwaarde voor effectief LHBT-beleid.



De rol van de Regenboogaanpak lijkt extra belangrijk gezien de trend om af te stappen van doelgroepenbeleid en te bewegen richting 'inclusiebeleid'. Gemeenten zien het ondersneeuwen van het thema binnen het bredere sociale domein als een reëel risico. De Regenboogaanpak zorgt voor expliciete aandacht voor het onderwerp. Tegelijkertijd zien sommige gemeenten het 'inclusief denken' als een mogelijkheid om het thema bespreekbaar te maken bij zorginstellingen en sportverenigingen. In dat opzicht ligt er een uitdaging voor ambtenaren die zich bezighouden met LHBT-beleid om het onderwerp op passende wijze in te bedden in het inclusiedebat.

Gemeenten geven ook aan dat met name de bovenlokale samenwerking er niet zou zijn zonder de Regenboogaanpak. Movisie vervult hierin een aanjagersrol en brengt gemeenten bij elkaar en stimuleert kennisdeling. Samenwerkingspartners ervaren echter wel onzekerheid rondom de financiering van hun activiteiten. Het tijdelijke karakter van de financiering van hun werk brengt uitdagingen met zich mee omtrent het genereren van continuïteit van de uitvoering van activiteiten.

Voor de gemeenten die op eigen initiatief Regenbooggemeente zijn, en dus geen Regenbooggelden ontvangen, geldt dat zij LHBT-beleid hebben ontwikkeld maar minder capaciteit en middelen tot hun beschikking hebben om LHBT-beleid uit te voeren.

## 5.2 Effect op veiligheid en sociale acceptatie

### 5.2.1 Invloed van het lokale LHBT-beleid

Tijdens de groepsbijeenkomst met Regenbooggemeenten is besproken in hoeverre het LHBT-beleid van gemeenten leidt tot het vergroten van de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van LHBT's. Over het algemeen zeggen gemeenten dat ze geen zicht hebben op de uitkomsten van hun beleid. Allereerst omdat veel gemeenten in hun beleid inzetten op het vergroten van de zichtbaarheid van het onderwerp. Het thema zit zelf vaak nog in de kast en politieke en maatschappelijke zichtbaarheid is vervolgens een voorwaarde om überhaupt de veiligheid en weerbaarheid van LHBT's te kunnen vergroten.

*"Veel organisaties of scholen zeggen 'bij ons speelt het niet'. We zijn nu wel zover dat sport- en zorgorganisaties met ons in gesprek zijn. We zijn nu vooral bezig goede ingangen te krijgen." (groepsgesprek Regenbooggemeenten)*

Daarnaast geven veel gemeenten aan dat hun eigen beleid niet geëvalueerd wordt en het lastig is om op een kwantitatieve manier de (causale) relatie tussen activiteiten enerzijds en veiligheid, weerbaarheid en acceptatie van LHBT's anderzijds aan te tonen. Zij zien wel degelijk effecten, maar vinden het lastig om uitspraken te doen over de vraag in hoeverre dit aan het gevoerde beleid kan worden toegeschreven. Naast dat het lastig is om de effecten van LHBT-beleid aan te tonen, geven veel gemeenten aan niet over voldoende financiële middelen te beschikken om evaluatieonderzoek uit te voeren.

*"De bespreekbaarheid van het onderwerp is wel toegenomen. We zien een stijging van meldingen bij de politie. Deze toename komt omdat er nauwkeuriger wordt geregistreerd." (groepsgesprek Regenbooggemeenten).*



*"Wij zijn al 5 jaar met scholen in gesprek. We spreken hier ook steeds dezelfde mensen dus dat is wel een constante factor. Op deze scholen zien we wel meer acceptatie en begrip." (groepsgesprek Regenbooggemeenten)*

#### 5.2.2 Zicht krijgen op effecten van LHBT-beleid

Middels het ondertekenen van de intentieverklaring verklaren gemeenten dat ze de veiligheid en sociale acceptatie van LHBT's monitoren. In 2014 gaf 89% van de Koplopergemeenten aan deze afspraak na te komen en in 2017 is er bij 82% van de Regenbooggemeenten sprake van monitoring. Het merendeel (64%) monitort zowel de (on)veiligheidsgevoelens onder LHBT's als de sociale acceptatie van seksuele diversiteit onder de lokale bevolking. Monitors kunnen helpen om problemen rondom sociale acceptatie van seksuele diversiteit te signaleren en te agenderen. Net als in 2014 neemt het merendeel van de Regenbooggemeenten de door GGD beschikbaar gestelde vragen op in hun monitor. Tevens geven een vijftal Regenbooggemeenten aan dat ze nog extra monitors uitzetten of bezig zijn om extra monitors voor te bereiden.

Uit de groepsbijeenkomsten met gemeenten komt echter naar voren dat gemeenten ook sceptisch zijn over monitoring. Sommige gemeenten twijfelen bijvoorbeeld aan de representativiteit. Zo zijn LHBT's vaak ondervertegenwoordigd in de steekproef en is het daarom lastig om te bepalen hoe het er bijvoorbeeld voor staat met de sociale veiligheid van LHBT's. Een ander punt waar gemeenten mee worstelen is dat zij vaak niet weten wat iemands seksuele geaardheid is en het ook niet correct vinden dit te vragen. Dit maakt het in hun ogen lastig om de ervaren sociale veiligheid en weerbaarheid van LHBT's te meten.

Tevens plaatsen sommige gemeenten kanttekeningen over de mate waarop de effectiviteit van hun eigen beleid in beeld wordt gebracht door deze monitors. In hun ogen zijn er veel factoren van invloed op gevoelens van sociale veiligheid en weerbaarheid van LHBT's. Een verandering die in een monitor te zien zou kunnen zijn, is moeilijk toe te schrijven aan het lokale LHBT-beleid.

*"Een monitor laat meer globale gegevens zien. In hoeverre zijn uitkomsten in het sociale domein meetbaar? Wij proberen wel kwalitatief onderzoek te doen." (groepsgesprek Regenbooggemeenten)*

Gemeenten geven aan dat ze behoefte hebben aan meer inzicht in de veiligheid en sociale acceptatie van LHBT's om zo het lokale LHBT-beleid te kunnen verantwoorden. Dergelijke inzichten kunnen helpen het thema seksuele diversiteit te agenderen. Gemeenten ontvangen vaak wel signalen uit het veld, maar kunnen dit niet staven met bijvoorbeeld registraties bij politie of anti-discriminatieorganisaties die in hun ogen slechts het topje van de ijsberg laten zien.

Ook geven meerdere gemeenten aan het lastig te vinden om aan hun college aan te kunnen tonen dat er wel degelijk problemen zijn omtrent de sociale acceptatie en veiligheid van LHBT's. Om het thema te agenderen maken sommige gemeenten portretten van LHBT's. Want zoals een gemeenteambtenaar het verwoordde: *"persoonlijke verhalen van LHBT's werken namelijk veel beter om bewustwording te creëren dan data."* Een andere ambtenaar vult aan: *"die bewustwording is heel belangrijk want het thema zit zelf nog in de kast."*



## 6 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk grijpen we terug op de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken en geven we aan de hand van goede voorbeelden aanbevelingen.

### 6.1 Samenwerking optimaliseren door het vergroten van de structurele betrokkenheid

Vanuit het perspectief van lokale partners zou de samenwerking met gemeenten kunnen worden geoptimaliseerd door structurele betrokkenheid te creëren. De kwaliteit van de samenwerking wordt sterk beïnvloed door de betreffende beleidsambtenaar bij de gemeente. Bij verschillende gemeenten is het terrein 'LHBT' belegd bij één persoon die naast dit onderwerp ook andere thema's onder zijn of haar hoede heeft. Dit kan mogelijkheden bieden, omdat er op deze manier kansen liggen om LHBT in te bedden in andere beleidsterrein, zoals zorg, sport en onderwijs. Tegelijkertijd geven lokale partners aan dat er in hun beleving te veel personele wisselingen zijn bij gemeenten, waardoor het lastig is om een duurzame samenwerkingsrelatie op te zetten. Het strekt daarom tot de aanbeveling de personele wisselingen op het gemeentelijk LHBT-dossier te beperken. Het grote personeelsverloop doet zich echter ook voor aan de kant van de samenwerkingspartners. Samenwerkingspartners geven aan dat de wisselingen in vrijwilligers of betaalde krachten deels worden veroorzaakt door onzekerheid rondom financiering.

### 6.2 Commitment vanuit het gehele gemeentelijke apparaat

Om duurzaam LHBT-beleid op te zetten en een goede samenwerkingsrelatie met lokale partners op te bouwen, is het van belang dat de betrokken gemeentebestuurder voldoende mandaat heeft. Dit betekent dat er binnen het gehele gemeentelijke apparaat – college van B&W, raadsleden en ambtenaren – commitment moet zijn om sociale acceptatie en veiligheid van LHBT's te vergroten. Op deze manier kan worden voorkomen dat activiteiten rondom diversiteit een incidenteel karakter krijgen. In plaats daarvan moet oog voor diversiteit 'gewoontegedrag' worden binnen alle geledingen van het gemeentelijke apparaat. Een voorwaarde hiervoor is dat betrokkenen goed geïnformeerd zijn en de urgentie en het belang van aandacht voor seksuele diversiteit inzien.

Zoals in hoofdstuk 5 naar voren is gekomen, kan de Regenboogaanpak dit commitment aanwakkeren en in stand houden. Ambtenaren hebben met de Regenboogaanpak 'ruggensteun vanuit Den Haag'. Dit geldt met name voor gemeenten die nog maar recent zijn gestart met het lokale LHBT-beleid en voor gemeenten die te maken hebben met inclusiebeleid. Om het onderwerp en met name de opgebouwde samenwerking en de gecoördineerde activiteiten in stand te houden, werkt het wanneer het Ministerie het belang van lokaal LHBT-beleid ondersteunt. Maar ook gemeenten met een lange beleidstraditie op het LHBT-terrein, zien een meerwaarde in deze symbolische waarde.

### 6.3 Zorg binnen samenwerking voor duidelijke rolverdeling

Hoofdstuk 4 liet zien dat de aard van de samenwerking niet alleen per organisatie verschilt, maar dat het ook niet altijd duidelijk is welke rolverdeling er is. Wie is regiehouder? In de groepsbijeenkomsten met gemeenten en





samenwerkingsorganisaties blijkt behoefte aan meer duidelijkheid in het bepalen welke rol de verschillende partijen vervullen in de samenwerking. Hier bestaan geen eenduidige succesformules voor, omdat de dynamiek verschilt per gemeente. In gemeenten waar bijvoorbeeld veel LHBT-organisaties actief zijn, moet de gemeente een andere rol innemen dan in gemeenten waar weinig LHBT-organisaties zijn. In gemeenten met een breed scala aan actieve LHBT-organisaties en goede banden met lokale antidiscriminatiebureaus, is het raadzaam deze partijen niet alleen te betrekken bij het uitvoeren van beleid maar hen ook te consulteren in de beleidsontwikkeling. In gemeenten met weinig lokale organisaties, kan het betrekken bij beleidsontwikkeling daarentegen voelen alsof de gemeente te veel vraagt van deze organisaties. Het is daarom belangrijk duidelijke afspraken te maken over de rollen die de verschillende partijen wensen te vervullen. Daarbij dient te worden nagegaan in hoeverre deze rolverdeling realistisch is gelet op de capaciteit en financiële middelen die betreffende partijen tot hun beschikking hebben.

#### **6.4 Signaleren door monitoring en agenderen met portretten**

In hoofdstuk 5 werd duidelijk dat gemeenten onvoldoende zicht hebben op de veiligheid en sociale acceptatie van LHBT's in hun gemeente. Deze gegevens hebben ze niet alleen nodig als verantwoording, maar ook om de urgentie van LHBT-beleid te onderstrepen.

Om zicht te krijgen op sociale acceptatie van seksuele diversiteit én om de zichtbaarheid van het onderwerp op zowel politiek als maatschappelijk vlak te vergroten, moet het thema 'LHBT' uit de kast, aldus verschillende gemeenteambtenaren. Data uit monitors schetsen een cijfermatig beeld van eventuele problematiek. De Emovo (Elektronische MOonitor en VOorlichting) is een vragenlijst om de gezondheid en leefstijl van jongeren in het voortgezet onderwijs te volgen. Deze internetvragenlijst, die door de GGD wordt afgenomen, brengt sociale acceptatie van homoseksualiteit onder scholieren in kaart. Het aanvullend gebruik van portretten van LHBT's brengen deze cijfers tot leven en helpen het belang van het thema te agenderen.

Daarnaast helpt het zichtbaar maken van de output van activiteiten gericht op het vergroten van sociale acceptatie, veiligheid en weerbaarheid van LHBT's. Het beschrijven van de activiteiten die zijn uitgevoerd, welke doelgroep is bereikt, welke organisaties hierbij betrokken zijn en welk budget er is besteed, is een belangrijke stap naar het inzichtelijk maken van de resultaten van gevoerd beleid. Op deze manier wordt inzicht verkregen in de wijze waarop budget voor LHBT-beleid is verdeeld en wat dit oplevert.

#### **6.5 Vind vaandeldragers die LHBT kunnen integreren in andere beleidsdomeinen**

Hoe zorg je als gemeente voor integratie van LHBT-beleid in andere beleidsdomeinen zonder dat dit leidt tot versnippering en een gebrek aan verantwoordelijkheid? Veel samenwerkingspartners geven aan dat een betrokken ambtenaar het verschil kan maken en ervoor kan zorgen dat gemeenten naast capaciteit ook financiële middelen voor lokale organisaties ter beschikking stellen. Deze vaandeldragers zetten woorden om in daden. Met het oog op de nadruk die steeds meer komt te liggen op inclusiebeleid – en in verschillende gemeenten, het loslaten van doelgroepenbeleid – is het belangrijk dat de vaandeldrager in staat is aandacht voor LHBT's in te bedden in andere beleidsterreinen zoals sport, zorg en onderwijs. Op deze manier raakt het thema verankerd in andere beleidsdomeinen waarbij er wel een ambtenaar



verantwoordelijk is voor het inbedden van het thema in andere domeinen. Om continuïteit in het LHBT-beleid te verbeteren, en dus om te zorgen dat een beleidsambtenaar langer aan het thema verbonden is, is het belangrijk dat de betreffende ambtenaar affiniteit heeft met het onderwerp. Wanneer iemand de ontwikkeling van LHBT-beleid 'ernaast' doet maar niet overtuigd is van de noodzaak om in te zetten op seksuele diversiteit, is de kans aanwezig dat LHBT-beleid een sluitpost wordt.

## **6.6 Veel LHBT organisaties? Zorg dat coördinatie geregeld is!**

Voor gemeenten waar veel verschillende LHBT-organisaties zijn, kan het soms lastig zijn om met alle partijen goed contact te onderhouden. Enkele lokale LHBT-organisaties geven, op basis van goede ervaringen hiermee, aan dat het in dergelijke omstandigheden kan helpen wanneer één partij een coördinerende rol namens hen vervult en een brugfunctie naar gemeente(n) toe inneemt. Een belangrijke voorwaarde is wel dat lokale partijen op één lijn liggen en vertrouwen hebben in de coördinerende partij. Als in een gemeente meerdere LHBT-organisaties actief zijn, is het van belang te kijken waar organisaties elkaar kunnen aanvullen en versterken. Dit is bevorderlijk voor de samenwerking tussen LHBT-organisaties onderling én voor de samenwerking met gemeenten en daarmee voor de uitvoering van het LHBT-beleid.



## Bijlage 1 – Inhoud intentieverklaring

De 42 Koplopergemeenten ondertekenden op 10 oktober 2014 een intentieverklaring om, samen met de minister van OCW, inspanningen te leveren om de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van LHBT 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 LHBT-personen werpt vruchten af;
- LHBT-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.

### Inhoud intentieverklaring

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 2015-2017, 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 LHBT-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 LHBT-personen, de sociale acceptatie onder de bevolking.



## Bijlage 2 - Onderzoeksverantwoording

Na een eerste documentstudie is een internetenquête opgesteld en uitgezet onder alle 42 deelnemende Regenbooggemeenten en 19 niet-Regenbooggemeenten, waaronder de 4 gemeenten die op eigen initiatief de intentieverklaring hebben ondertekend. Deze vragenlijst was erop gericht een eerste inzicht te krijgen in het verloop van de aanpak in de gemeenten. De vragenlijst is ingevuld door:

	Populatie	Respons	%
<b>Regenbooggemeenten</b>	42	37 <sup>10</sup>	88%
<b>Eigen initiatief</b>	4	4	100%
<b>Niet-Regenboog</b>	15	7	47%
<b>Totaal</b>	61	48	79%

Vervolgens zijn alle gemeenten benaderd voor een telefonisch interview. In deze interviews werd dieper ingegaan op de in de enquête gegeven antwoorden.

	Populatie	Respons	%
<b>Regenbooggemeenten</b>	37	31	84%
<b>Eigen initiatief</b>	4	4	100%
<b>Niet-Regenboog</b>	7	6	86%

In de enquête aan de gemeenten is gevraagd om maximaal drie samenwerkingspartners met contactgegevens door te geven. Deze zijn vervolgens benaderd voor het invullen van een internetenquête voor de samenwerkingspartners. Deze enquête was bedoeld om inzicht te krijgen in de uitvoering van de Regenboogaanpak op lokaal niveau, vanuit het perspectief van de Samenwerkingspartners. In totaal hebben 42 lokale samenwerkingspartners de enquête ingevuld. Omdat sommige organisaties partner zijn van verschillende gemeenten, hebben zij de enquête voor meerdere gemeenten ingevuld en zijn er in totaal 56 vragenlijsten verwerkt in dit rapport. Er waren in totaal 80 samenwerkingspartners door gemeenten opgegeven, waarmee de response uitkomt op 70%.

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

De bijeenkomst voor gemeenten vond op 18 mei 2017 plaats en werd bezocht door ongeveer 15 gemeenten. De stellingen die deze dag centraal stonden waren:

- 'In onze gemeente is de Regenboogaanpak een noodzakelijke voorwaarde voor het hebben van LHBT-beleid'
- 'Ten opzichte van 4 jaar geleden heeft onze gemeente grote sprongen gemaakt in samenwerking'
- 'In onze gemeente heeft het LHBT-beleid geleid tot het vergroten van de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van LHBT's.'

<sup>10</sup> Één gemeente vulde alleen de eerste vraag in ("Heeft uw gemeente op dit moment een specifiek LHBT-beleid?") en is daarom niet meegenomen in de respons rate.



De bijeenkomst voor samenwerkingspartners vond plaats op 16 juni 2017 en werd bezocht door zo'n 20 lokale samenwerkingspartners. De vragen die die dag centraal stonden waren:

- 'Waar komen we vandaan? Hoe heeft de samenwerking met gemeenten zich de afgelopen jaren ontwikkeld?'
- 'Waar staan we? Delen goede voorbeelden samenwerking met gemeenten met het oog op het vergroten van de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van LHBT's.'
- 'Waar willen we naartoe? Hoe kan de samenwerking met gemeenten worden geoptimaliseerd?'

