

Vergaderjaar 2025–2026

30 420

Emancipatiebeleid

Nr. 437

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE
STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN
WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2025

In een samenleving die is gebouwd op vrijheid, gelijkwaardigheid en wederzijds respect moet iedereen – ongeacht wie ze zijn en van wie ze houden – vrij zijn om zichzelf te zijn en veilig door het leven kunnen gaan. Geen enkele vorm van ongelijke behandeling die ongelijkheid in stand houdt, en geen enkele vorm van discriminatie is te rechtvaardigen en moet actief worden voorkomen en bestreden.

Hoewel we de afgelopen eeuw ver zijn gekomen, is de veiligheid van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, bi+, transgender, intersekse en queer personen (hierna lhbtq+ personen¹) te vaak in het geding. Het voorkomen en aanpakken van geweld en discriminatie tegen lhbtq+ personen is daarom nog steeds hard nodig. 17,7% van de Nederlandse bevolking identificeert zich als lhbtq+. Dat komt neer op zo'n 2,7 miljoen mensen.² Deze groep ervaart in gradaties substantieel meer onveiligheid dan de rest van de bevolking. Zo worden lhbtq+ personen bijna twee keer zo vaak slachtoffer van geweld, en bijna drie keer vaker slachtoffer van seksuele delicten.³

Aanleiding

Zowel vanuit het demissionaire kabinet als vanuit de Tweede Kamer is er een sterke wens om de veiligheid van lhbtq+ personen te verbeteren. In

¹ De Nederlandse overheid gebruikt de term lhbtq+. Lhbtq+ is een verzamelnaam voor een groep zeer verschillende mensen en staat voor lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, bi+ personen, transgender personen, intersekse personen en queer personen. De plus staat voor personen die een andere, niet in voorstaande termen genoemde seksuele oriëntatie of genderidentiteit hebben, waaronder zij die non-binair of asexueel zijn.

² CBS 2024, Hoeveel LHBTQIA personen telt Nederland? | CBS.

³ CBS Veiligheidsmonitor 2023, Veiligheidsmonitor 2023 | CBS.

het hoofdlijnenakkoord⁴ en het regeerprogramma⁵ is vastgelegd dat er extra maatregelen worden genomen tegen geweld richting lhbtq+ personen en dat er vervolginzet komt op het Actieplan veiligheid lhbt 2019–2022,⁶ dat in 2024 is geëvalueerd.⁷ Deze versterkte aanpak is aanvullend op bestaand beleid dat dit kabinet al in gang heeft gezet, zoals beschreven in de Emancipatienota Veilig Meedoen.⁸

Om tot die extra maatregelen te komen is in kaart gebracht hoe het huidige veiligheidsbeleid voor lhbtq+ personen verder versterkt kan worden. Deze brief gaat eerst in op de versterkte aanpak en beschrijft daarna per thema de extra maatregelen voor de komende periode en de voortgang. Met deze brief en de bijlagen wordt tevens uitvoering gegeven aan de toezegging aan het lid Becker, om de versterkte aanpak in de tweede helft van 2025 met de Tweede Kamer te delen.⁹

Versterkte aanpak

De aanpak van geweld tegen lhbtq+ personen is complex. Binnen de gemeenschap is sprake van veel onderlinge verschillen en de vormen van onveiligheid zijn divers. Om beter zicht te krijgen op de onderliggende problematiek is gekozen voor een participerende beleidsaanpak, waarbij met meer dan 75 ervaringsdeskundigen, organisaties, instanties en overheden over dit thema is gesproken. Hierdoor zijn verschillende perspectieven, ervaringen en behoeften meegewogen in de aanpak. De citaten uit deze gesprekken zijn gebundeld in een bloemlezing, die als bijlage is gevoegd. Daarnaast is voor de analyse gebruik gemaakt van input die is verzameld tijdens een bezoek in oktober 2024 aan Caribisch Nederland. Ook daar is gesproken met een gevarieerde groep stakeholders, zoals openbare lichamen, ngo's, expertisecentra, overheidsinstanties en ervaringsdeskundigen.

Op basis van alle gesprekken is een probleem-oorzakenanalyse opgesteld. Die analyse is voorgelegd aan een klankbordgroep, waaraan een kleinere groep geconsulteerde personen heeft deelgenomen. Deze probleem-oorzakenanalyse is eveneens als bijlage toegevoegd. Op basis van de feiten en cijfers, de opgehaalde signalen uit de gesprekken en de probleem- en oorzakenanalyse zijn strategische doelen bepaald. Die zijn leidend geweest bij de uiteindelijke uitwerking van de voorgestelde thema's en extra maatregelen.

Extra maatregelen binnen huidig en toekomstig beleid

Het demissionaire kabinet stelt in de periode 2026 tot en met 2029 jaarlijks tenminste € 450.000 beschikbaar voor de versterkingen. Dit totaalbedrag van € 1,8 miljoen komt bovenop de investeringen die door het demissionaire kabinet reeds zijn gedaan, die investeringen staan beschreven in de Emancipatienota Veilig Meedoen. Ook initiatieven in Caribisch Nederland komen in aanmerking voor deze middelen. In afstemming met de Openbare Lichamen wordt bepaald of en zo ja op welke thema's extra inzet mogelijk is. Daarnaast kunnen andere departementen, overheden en andere partijen nu of op een later moment aanvullende maatregelen treffen. Het waarborgen van de veiligheid van lhbtq+ personen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

⁴ Kamerstuk 36 471, nr. 37.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96

⁶ Kamerstuk 30 420, nr. 392.

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 30 420, nr. 396

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 30 420, nr. 418

⁹ TZ202411-074.

Er zijn 3 strategische doelen:

1. Vergroten van de persoonlijke veiligheid van lhbtqi+ personen. De komende jaren wordt daarom ingezet op de volgende thema's: vergroten van veiligheid in de publieke ruimte, vergroten van veiligheid in huiselijke kring en vergroten van veiligheid online.
2. Meer aandacht voor veiligheid van lhbtqi+ personen bij instanties. De komende jaren zijn er daarom versterkingen bij antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), politie, OM, COA, IND en scholen.
3. Veiligheid van lhbtqi+ personen als maatschappelijke norm. Daarom wordt ingezet op activiteiten die bijdragen aan het stellen van deze norm.

De maatregelen die onder deze doelen vallen zijn soms breed gericht op de lhbtqi+ gemeenschap, maar soms ook gericht op specifieke groepen mensen. Binnen de aanpak is er de komende jaren expliciet oog voor transgender-, intersekse- en bi+ personen.

1. Vergroten van veiligheid in de publieke ruimte

Mishandeling en bedreiging van lhbtqi+ personen vindt voornamelijk plaats op straat en seksueel geweld komt met name voor in uitgaansgebieden.¹⁰ Handhavers hebben een belangrijke rol als het gaat om optreden bij onveiligheid. In 2026 wordt een handreiking opgeleverd om hen te ondersteunen in het herkennen van en het acteren op geweld tegen lhbtqi+ personen.

Ook lokale overheden en meldstructuren hebben een cruciale rol in het verbeteren van de veiligheid in de publieke ruimte. In 2026 wordt verkend welke mogelijkheden er zijn dit te stimuleren. De resultaten van de verkenning worden betrokken bij eventuele vervolginzet. Gesprekken hierover zijn reeds gaande. In 2026 wordt in Amsterdam gestart met een pilot om de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de antidiscriminatievoorziening te versterken. Hierbij wordt gezien of vormen van publiek private samenwerkingen of bestaande stichtingen een rol kunnen spelen. De ministeries van JenV en BZK zijn betrokken bij deze pilot.

2. Vergroten van veiligheid in huiselijke kring

Tijdens de consultatiegesprekken hebben meerdere personen en organisaties aangegeven dat er sterke vermoedens zijn dat bi+, intersekse-, transgender-, non binaire- en asexuele mensen vaker te maken hebben met huiselijk geweld.

Om meer zicht te krijgen op de onderliggende oorzaken van het huiselijk geweld bij deze groepen, zal hier nader onderzoek naar worden gedaan. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van de prevalentie-monitor en beschikbare cijfers van het CBS en het WODC.¹¹

Daarnaast wordt in 2026 ingezet op het tegengaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld binnen de lhbtqi+ gemeenschap, met specifieke aandacht voor de doelgroepen mannen die seks hebben met mannen en bi+ personen, omdat uit onderzoeken blijkt dat deze vorm van geweld vaker bij deze groepen voorkomt.¹² Het gaat om verschillende activiteiten zoals: het organiseren van bijeenkomsten over seksuele grensoverschrijding en consent voor lhbtqi+ personen in het land, het (door) ontwikkelen van outreach materiaal om het gesprek over

¹⁰ CBS Slachtofferschap en veiligheidsbeleving LHBTQIA personen, 2024.

¹¹ CBS, Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag 2024.

¹² CBS Prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel geweld, 2024.

consent aan te gaan op festivals en Pride events, het stimuleren van het voeren van het gesprek over consent in de Ballroom scene waar veelal jonge lhbtq+ personen met een bi-culturele achtergrond onderdeel van uitmaken en tot slot, een pilot om de veiligheid en het bewustzijn rond consent in horecagelegenheden in Amsterdam te vergroten. Soa Aids Nederland geeft dit traject samen met onder andere Bi+ Nederland en spelers uit de Ballroom scene vorm.

Uit onderzoek blijkt dat transgender personen vaak te maken krijgen met huiselijk geweld.¹³ Transgender Netwerk heeft samen met de Veiligheidsregio Amsterdam instrumenten ontwikkeld om kennis hierover te verspreiden. In 2026 wordt deze kennis verder verspreid onder andere veiligheidsregio's.

3. Vergroten van veiligheid online

In meerdere gesprekken die zijn gevoerd tijdens de consultatiefase is genoemd dat lhbtq+ personen vaak online intimidatie en discriminatie ervaren. Dit beeld wordt bevestigd in onderzoeken. Zo worden lhbtq+ personen vaker dan niet-lhbtq+ personen online bedreigd, gepest en gestalkt.¹⁴

In de consultatiefase is ook gesproken met verschillende meldpunten, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en het Commissariaat voor de Media over dit thema. Een conclusie die getrokken kan worden is dat lhbtq+ personen vaak geen melding maken van onveiligheid die online wordt ervaren omdat zij niet bekend zijn met meldingsopties. In 2026 wordt een gesprek over dit thema gefaciliteerd om te onderzoeken hoe verschillende organisaties elkaar op dit thema kunnen versterken. Daarbij zal ook het meldpunt Meld.Online Discriminatie aansluiten, dat per 1 oktober jl. is aangewezen als *trusted flagger* op het gebied van online discriminatie.

4. Vergroten van veiligheid van lhbtq+ personen binnen instanties en op scholen

Uit de consultatiefase is gebleken dat lhbtq+ personen zich lang niet altijd veilig, gezien en gehoord voelen door instanties. Instanties voeren beleid om dit te veranderen. In 2026 wordt ingezet op verdere versterking van het reeds bestaande beleid op het voorkomen van discriminatie bij respectievelijk de politie, het Openbaar Ministerie (OM), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). Ook worden lopende trajecten gericht op acceptatie en veiligheid van lhbtq+ personen in het onderwijs versterkt. Hierover vinden gesprekken plaats met COC Nederland.

Antidiscriminatievoorzieningen (ADV's)

De Academie van de ADV's richt zich in 2026 op het vergroten van kennis over de lhbtq+ doelgroep. Dat wordt gedaan door het uitbreiden en meer lhbtq+ sensitief maken van het bestaande e-learning aanbod. Zo wordt een e-learning ontwikkeld die specifiek gericht gaat zijn op het creëren van een sociaal veilige omgeving en het beiden van de juiste nazorg bij een melding.

¹³ Onzichtbaar in twee werelden; Onderzoek naar de hulpverlening voor transgender slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling, 2021.

¹⁴ CBS Slachtofferschap en veiligheidsbeleving LHBTQIA personen, 2024.

Politie

De politie gaat zich in 2026 extra inzetten om intern voorlichting te geven en meer kennis te verspreiden over de verschillende doelgroepen binnen de lhbtqi+ gemeenschap. Hierbij is uiteraard aandacht voor transgender-, intersekse- en queer personen.

Ook wordt onderzocht of politiemedewerkers kunnen worden verplicht tot het volgen van een e-learning gericht op bejegening van slachtoffers bij meldingen en aangiftes van discriminatie. Hierbij gaat specifiek aandacht zijn voor de bejegening van lhbtqi+ personen.

Het expertisecentrum aanpak discriminatie van de politie (ECAD-P) gaat, binnen de huidige capaciteit, een discriminatierechercheur toevoegen die zich specifiek gaat richten op de lhbtqi+ doelgroep. De medewerkers van het ECAD-P en de daarbinnen werkzame discriminatierechercheurs leveren landelijk en gecoördineerd expertise aan de teams in de eenheden ter versterking van de rol van politie in de (strafrechtelijke) aanpak van discriminatie, zodat de kennis over strafrechtelijke discriminatie breed in de organisatie aanwezig is.

De politie besteedt intern en extern aandacht aan de veiligheid van lhbtqi+ personen door meerdere aangiftes met een relatie tot lhbtqi+ veiligheid uit te lichten via de sociale mediakanalen. Dit heeft tot doel om niet alleen bij de politie intern meer bewustwording te creëren maar ook de samenleving mee te nemen in de vraag waarom aan sommige aangiftes wel opvolging wordt gegeven en aan andere niet en wat de achterliggende reden daarvan is.

Openbaar Ministerie

Het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD) werkt binnen het OM aan het optimaliseren van de strafrechtelijke handhaving op het gebied van discriminatie. Om slachtoffers van strafbare discriminatie te laten zien dat aangifte loont en om nieuwe incidenten te voorkomen licht het Openbaar Ministerie succesvolle vervolgingen van strafbare discriminatie uit rond evenementen als de Pride Week. Hierin wordt waar mogelijk samen opgetrokken met de berichten van de politie.

Daarnaast wordt de interne e-learning Discriminatie in het Strafrecht vernieuwd. Deze cursus is verplicht voor medewerkers van het OM die zich met de discriminatieaanpak bezighouden en wordt daarnaast aanbevolen aan andere mensen die bij het OM werken. Voor medewerkers van het Openbaar Ministerie en de rechtspraak is deze cursus een manier om kennis te vergroten.

Het OM vervolgt sinds 1 juli jl. ook strafbare feiten met, in geval van een discriminatoir aspect, de wettelijke strafverzwarende omstandigheid van artikel 44bis van het Wetboek van Strafrecht. Doordat deze strafverzwarende omstandigheid sinds kort in de wet is opgenomen dwingt dat het OM tot duidelijke afwegingen in het beoordelingsproces. Ook de strafrechter moet zich over de bewijsbaarheid van discriminatie in deze verschijningsvorm en de strafmaat in relatie daartoe uitlaten.

COA

Binnen het COA zijn er medewerkers aangesteld om lhbtqi+ bewoners beter te begeleiden, de zogenaamde lhbtqi+ contactpersonen. Deze contactpersonen hebben extra kennis en affiniteit met de doelgroep en ondersteunen collega's in de begeleiding van lhbtqi+ bewoners.

In 2026 wil het COA meer inzicht krijgen in reeds in gang gezette maatregelen. Op basis hiervan wordt bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn. Het gaat om inzicht in: het percentage getrainde lhbtq+ contactpersonen; de zichtbaarheid van de lhbtq+ contactpersonen en redenen van locatiemanagers bij het COA om lhbtq+ units wel of niet te openen.

IND

Binnen de IND zijn bekerings- en lhbtq+ coördinatoren (BLC's) aangesteld.¹⁵ De mensen die deze functie uitoefenen gaan in 2026 bij trainingen aan nieuwe medewerkers opnieuw aandacht geven aan lhbtq+ sensitieve dienstverlening en houden hun eigen kennis en vaardigheden op peil middels structurele intervisie over lhbtq+ casuïstiek.

Scholen

Scholen zijn verplicht aandacht te besteden aan seksuele diversiteit. Scholen hebben daarnaast de taak te zorgen voor een sociaal veilig klimaat in en om de school en aandacht te besteden aan burgerschap. Scholen zijn echter vrij om hier zelf invulling aan te geven. De komende periode worden reeds ingezette maatregelen gericht op acceptatie van lhbtq+ personen in het onderwijs en het creëren van een (sociaal) veilig schoolklimaat verder versterkt.

5. Veiligheid van lhbtq+ personen als maatschappelijke norm

Naast de hierboven genoemde versterkingen, zet het kabinet in op activiteiten die bijdragen aan het stellen van de norm. De norm dat iedereen veilig dient te zijn en dat geweld tegen en discriminatie van lhbtq+ personen onacceptabel is. De overheid en politiek hebben een voorbeeldfunctie in het stellen van deze norm, maar het waarborgen van de veiligheid van lhbtq+ personen is een verantwoordelijkheid van de gehele samenleving.

Uit de consultatiefase is gebleken dat er binnen de lhbtq+ gemeenschap veel onrust is over de snelle verspreiding van mis- en desinformatie over lhbtq+ personen. Dit werkt polariserend en heeft ook gevolgen voor het werk en de veiligheid van maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de positie en rechten van lhbtq+ personen. Om de impact hiervan te beperken wordt een handreiking «omgaan met misinformatie» ontwikkeld zodat zij tijdig en effectief kunnen reageren op des- en misinformatie op hun werkterrein. Deze handreiking wordt voor de zomer 2026 opgeleverd. Ook hebben maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de emancipatie van vrouwen en lhbtq+ personen financiële ondersteuning ontvangen om te werken aan een veerkrachtig en solidair maatschappelijk middenveld dat normerend kan optreden tegen gerichte haat en desinformatie. Deze ondersteuning heeft onder andere bijgedragen aan de ontwikkeling van de Toolkit Veiligheid en Weerbaarheid¹⁶ voor maatschappelijk organisaties, en verschillende bijeenkomsten die in het teken staan van onderlinge samenwerking en kennisdeling tussen organisaties in het emancipatiedomein. Het Ministerie van OCW staat daarbij structureel in goed contact met de emancipatie alliantiepartners

¹⁵ Iedere zaak waar een lhbtq+-motief in zit dient in de besluitvorming voorgelegd te worden aan de BLC. Het is afhankelijk van de zaak en de medewerker hoe intensief de betrokkenheid van de BLC is. Het raadplegen van een BLC kan ook plaatsvinden tijdens een gehoor, maar in de besluitvormende fase moet de insteek van de beslissing altijd besproken worden met de BLC.

¹⁶ Toolkit Veiligheid en Weerbaarheid - COC.

om op de hoogte te blijven hoe het ministerie hen het beste kan ondersteunen in hun omgang met weerstand en desinformatie. Dit zodat zij hun werk kunnen blijven doen.

Voortgang

In de periode 2026–2029 wordt jaarlijks gerapporteerd over de uitvoering van de hierboven genoemde extra maatregelen. Daarbij wordt aangegeven welke maatregelen tot uitvoering zijn gebracht, welke maatregelen in het daaropvolgende jaar zullen worden gestart of voortgezet en welke eventuele aanvullende maatregelen worden genomen. Bijvoorbeeld door nieuwe inzichten of vanwege een verandering in het beschikbare budget. Hiervoor wordt input opgehaald bij relevante stakeholders.

Tot slot gaat onze dank uit naar alle personen die hebben bijgedragen aan de realisatie van het eindrapport. We zien en merken dat dagelijks vele maatschappelijke organisaties, inhoudelijk experts, ervaringsdeskundigen en andere mensen zich inzetten voor de acceptatie en veiligheid van lhbtq+ personen. Hun inzet is cruciaal en onmisbaar en zij vinden ons aan hun zijde. Dit onderwerp vraagt om voortdurende aandacht en inspanning. Vanuit het demissionaire kabinet zien we de noodzaak hier stappen op te maken en deze versterkte aanpak is een aanzet daartoe. In Nederland dient iedereen in veiligheid te kunnen leven, dat is een verantwoordelijkheid van ons allemaal.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
K.M. Becking