



Ministerie van Justitie en Veiligheid

**Directie
Bestuursondersteuning**

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

Ons kenmerk
7009596

Bijlagen
12

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

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Datum 16 januari 2025

Onderwerp Halfjaarlijks moties- en toezeggingen rappel JenV oktober 2025

Met deze brief reageer ik, mede namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, op uw brieven van 17 september jongstleden. In de bijlage van deze brief treft u de stand van zaken van de gedane moties en toezeggingen aan uw Kamer. Bij verschillende moties en toezeggingen wordt bij de afhandeling gerefereerd aan correspondentie met de Tweede Kamer. Deze brieven zijn als bijlage bijgevoegd. Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Foort van Oosten

-Toezegging	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Toe­zegging Moni­to­ren en mo­ge­lijk e­va­lu­eren van de in­slui­tings­fouil­le­ring (33.112) (T01925)	13 mei 2014	De Minister van Veiligheid en Justitie zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Hoekstra (CDA), toe dat hij de bevoegdheid tot insluitingsfouillerings zal monitoren en afhankelijk van de aantallen ook evalueren	De toegezegde informatie is meegenomen in het Tweede halfjaarbericht politie 2024 aan de Tweede kamer. Een afschrift hiervan is meegestuurd in de bijlage (in het Tweede halfjaarbericht politie 2024 op pagina 13-14 van de moties en toezeggingen (bijlage 5)).
Toe­zegging Le­gale wiet­teelt (34.775) (T02490)	5 december 2017	De Minister van Algemene Zaken zegt de Kamer, naar aanleiding van vragen van de leden De Graaf (D66) en Schalk (SGP), toe dat de resultaten van de proeven met legale wietteelt naar de Kamer worden gestuurd. Bij het opzetten van de proeven wordt gekeken naar de suggestie om aan gedifferentieerde experimenten te doen.	Toekomstige onderzoeksrapportages ihkv het experiment worden voortaan aan beide Kamers aangeboden.

-Toezegging	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Toezegging Evaluatie Wfz (32.398) (T02559)	16 januari 2018	De minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer, naar aanleiding van vragen van de leden Bikker en Strik, toe het gebruik en de effectiviteit van de regeling voor weigerende observandi, inclusief de jurisprudentie daaromtrent en de behandeling door de penitentiaire kamer, te evalueren. In aanloop naar de evaluatie van de wet zullen een of twee veelbelovende alternatieve of aanpalende maatregelen worden uitgewerkt, zodat bij de wetsevaluatie een integrale discussie kan worden gevoerd.	Deelrapporten over de evaluatie van de weigeraanpak zijn naar de Kamer gestuurd op 31 januari 2023 en 13 juni 2024. Reactie op deze rapporten zijn opgenomen in de voortgangsbrief FZ van 31 januari 2023 en 30 september 2024. Het WODC heeft de behandeling door de penitentiaire kamer en de jurisprudentie daaromtrent niet kunnen evalueren omdat er te weinig zaken zijn geweest. Een reactie op eventuele alternatieven is al eerder met de Kamer gedeeld in oktober 2018 De evaluatie van de Wfz en de Werkagenda zien op een heel andere kwestie, te weten een heel algemene evaluatie van de Wet forensische zorg. Zie de website van het WODC: Deelprojecten Evaluatie Wet forensische zorg Onderzoek in uitvoering WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum. Ten onrechte staat hier dat nog maar 2 van de 3 zijn afgerond. Want als je klikt op degene die nog niet zou zijn afgerond kom je op een onderzoek dat in 2022 is gepubliceerd (Cahier 2022-4). En al deze drie zijn voorzien van een beleidsreactie. Overigens heeft het WODC recent een procesevaluatie afgerond, en ook deze is voorzien van een beleidsreactie in de eerstvolgende voortgangsbrief.

-Toezegging	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Toezegging Verkennen behoefte volledig Engelstalige procedures bij andere gerechten (34.761) (T02672)	4 december 2018	De minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van de leden Andriessen (D66), Bikker (ChristenUnie) en Wezel (SP), toe dat hij zal verkennen welke behoefte er bestaat bij andere gerechten, zoals de maritieme kamer bij de rechtbank Rotterdam en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, om volledig Engelstalige procedures te hanteren.	Afgedaan met: Uitgaande brief [11-12-2025] - EK Aanbieding brief Voortgang aanpak versterking toegang tot het recht
Toezegging Na vijf jaar evaluatie van de wet, waarbij differentiatie griffierechten mee wordt genomen (34.761) (T02674)	4 december 2018	De minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Duthler (VVD), toe dat hij over vijf jaar de werking van de wet zal evalueren. Daarbij zal de differentiatie van griffierechten worden meegenomen.	Afgedaan met uitgaande brief [11-12-2025] - EK Aanbieding brief Voortgang aanpak versterking toegang tot het recht
Toezegging Uitvoeren tussentijdse evaluatie herziening partneralimentatie (34.231) (T02760)	14 mei 2019	De Minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer, naar aanleiding van vragen van de leden Vlietstra (PvdA) en Bikker (ChristenUnie) toe, een tussentijdse evaluatie vijf jaar na inwerkingtreding van het onderhavig wetsvoorstel uit te voeren. Tevens zegt de minister de Kamer toe in de tussentijdse evaluatie in te gaan op de aspecten; economische zelfstandigheid, financiële consequenties, alimentatiegerechtigden met de zorg voor jonge kinderen, het gebruik van de hardheidsclausule en de grensgevallen in de uitzonderingsbepaling.	De toegezegde informatie is meegenomen in de brief Onderzoek Tussenevaluatie Wet herziening partneralimentatie van 4 november 2025 aan de Tweede Kamer. Een afschrift (bijlage 6) hiervan is meegestuurd in de bijlage.

-Toezegging	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Toezeegging Het kostenaspect in de aanvraag van Vessel Protection Detachments meenemen in de evaluatie (34.558) (T02761)	12 maart 2019	De Minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Vlietstra (PvdA), toe in de evaluatie van het Initiatiefvoorstel-Koopmans en Van Helvert Wet ter Bescherming Koopvaardij het kostenaspect in de aanvraag van Vessel Protection Detachments mee te nemen.	De evaluatie van de wet door het WODC is eind 2025 gestart en zal eind 2026 gereed zijn. Het kostenaspect is één van de beoordelingspunten van de evaluatie.
Toezeegging Piraterij in het Caribisch gebied (34.558) (T02764)	12 maart 2019	De Minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Lokin-Sassen (CDA), toe het aspect piraterij in het Caribisch gebied mee te nemen in de evaluatie van het initiatiefvoorstel.	De evaluatie van de wet door het WODC is eind 2025 gestart en zal eind 2026 gereed zijn. Het kostenaspect is één van de beoordelingspunten van de evaluatie.
Toezeegging Rapporteren aan de Eerste Kamer over het correct afschermen van gegevens van slachtoffers (35.122) (T03089)	16 juni 2020	De minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Dittrich (D66), toe dat hij aan de Eerste Kamer zal rapporteren over het correct afschermen van de gegevens van slachtoffers.	Deze toezegging is afgedaan met de inwerkingtreding per 1 juli jl. van het 'Besluit bescherming van slachtoffergegevens in processtukken'. De TK is hierover in de brief Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2025-2028: 'Meer recht doen' van 25 juni 2025 geïnformeerd. Bijgaand zenden we een afschrift (bijlage 1) van deze brief aan de Eerste Kamer.
Toezeegging De uitkomst van het overleg met de minister van BZK inzake ketensamenwerking en nazorg delen met de Eerste Kamer (35.122) (T03095)	16 juni 2020	De minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Bikker, toe dat hij de uitkomst van het overleg met de minister van BZK in het kader van ketensamenwerking en nazorg, en dan met name de problematiek van het gebrek aan geschikte woonruimte, zal delen met de Eerste Kamer.	De toegezegde informatie is meegenomen in de 6e voortgangsbrief 'Recht doen, kansen bieden' aan de Tweede Kamer. Een afschrift (bijlage 2) hiervan is meegestuurd in de bijlage.

-Toezegging	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Toe­zegging De wet na twee jaar evalueren (35.296) (T03191)	23 maart 2021	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Bezaan (PVV) en het lid Nanninga (Fractie-Nanninga), toe dat de wet na twee jaar geëvalueerd zal worden.	De eindevaluatie wordt uitgevoerd en loopt nog in Q4 van 2025. De verwachting is dat de kamers in Q1 van 2026 kunnen worden geïnformeerd over de uitkomsten van deze evaluatie.
Toe­zegging Informatievoorziening zittingen met spreekrecht (35.349) (T03283)	13 april 2021	De Minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid De Boer (GroenLinks), toe ervoor te zorgen dat slachtoffers en nabestaanden op de hoogte zijn van zittingen met spreekrecht.	De Verzamelwet JenV is op 1 juli 2025 in werking getreden.
Toe­zegging Bescherming persoonsgegevens slachtoffers in processtukken (35.349) (T03284)	13 april 2021	De Minister voor Rechtsbescherming zegt de Kamer, naar aanleiding van vragen van de leden De Boer (GroenLinks) en de heer Dittrich (D66), toe aandacht te geven aan de bescherming van persoonsgegevens van slachtoffers en beperking tot de opname van alleen noodzakelijke gegevens in het dossier, e.e.a. in het perspectief van de vorming van een nieuwe regering.	Aan deze toezegging is uitvoering gegeven met het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken, dat op 30 januari 2025 in het Staatsblad is gepubliceerd (Stb. 2025, 29). Het besluit is op 1 juli 2025 in werking getreden.
Toe­zegging Vervroeging evaluatie stroomstootwapen (34.641) (T03305)	20 april 2021	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer toe – na aanvankelijk een brief te hebben aangekondigd –, naar aanleiding van vragen van de leden Recourt (PvdA), Rombouts (CDA) en Vos (PvdA), toe de evaluatie van de invoering van het stroomstootwapen met 2 jaar te vervroegen, namelijk in 2025 in plaats van 2027.	De betreffende evaluatie is inmiddels van start gegaan. De Kamer zal in het volgende Halfjaarbericht Politie (december 2025) worden geïnformeerd over wanneer resultaten worden verwacht.

-Toezegging	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Toe­zegging Gecon­solideerde wet­teksten (35.788) (T03434)	15 fe­bruari 2022	De minis­ter van Alge­mene Za­ken zegt de Ka­mer, naar aan­lei­ding van een vraag van het lid Bre­denoord (D66), toe dat de minis­ter voor Rechts­be­scherming met de Eerste Ka­mer in ge­sprek zal gaan over het aan­leveren van gecon­solideerde wet­teksten en de Ka­mer schriftelijk zal in­for­meren over de voortgang.	Deze toe­zegging is afge­daan door middel van de brief van 28 maart 2023, welke is terug te vinden in het EK-verslag van een schriftelijk overleg (Ka­merstuk 35 788, nr. AD.)
Toe­zegging Signa­len­brief be­vordering wet­ge­ving­skwaliteit (35.925 VI) (T03471)	31 mei 2022	De Minis­ter voor Rechts­be­scherming (Weerwind) zegt de Ka­mer, naar aan­lei­ding van een vraag van het lid Talsma (Chris­tenUnie) over aan­bevelingen ter be­vordering van de wet­ge­ving­skwaliteit, toe signa­len uit de praktijk jaar­lijks te bun­delen en daarop mid­dels een signa­len­brief aan de Ka­mers inhoudelijk te reageren.	Vanaf 2022 is de Minis­ter voor Rechts­be­scherming in de brief waar­mee het jaar­verslag van de Raad voor de rechtspraak aan de Ka­mers werd aan­ge­boden, ingegaan op de door de gerechten ge­signaleerde knelpunten in wet­geving. Ook in de in no­vember 2024 uitgebrachte Staat van de Wet­ge­ving­skwaliteit is aandacht be­steed aan de dialoog tussen wet­gever en rechter.
Toe­zegging Juridische acties be­lang­en­or­ga­ni­sa­ties (35.925 VI) (T03473)	31 mei 2022	De Minis­ter voor Rechts­be­scherming zegt de Ka­mer, naar aan­lei­ding van een vraag van het lid Van Dijk (SGP) en een op­merking van het lid Recourt (PvdA), toe te re­flecteren op de vraag van het lid Van Dijk (SGP) over het on­der­nemen van juridische acties van be­lang­en­or­ga­ni­sa­ties op grond van artikel 305a van het Bur­ger­lijk Wetboek.	Afge­daan met uitgaande brief [19-11-2025] - EK WODC-evaluatie Wet af­wik­keling massaschade in collectieve
Toe­zegging vragen over diplo­ma­tieke inzet ten aanzien van erkenning van Ne­der­landse echtscheidingen in bui­ten­land doorgeleiden naar minis­ter BZ (35.348 / 36.123) (T03676)	21 fe­bruari 2023	De minis­ter voor Rechts­be­scherming zegt de Ka­mer, naar aan­lei­ding van een vraag van het lid De Boer (GroenLinks), toe dat hij de vraag, naar de inzet op erkenning van Ne­der­landse echtscheidingen in het bui­ten­land, aan de minis­ter van Bui­ten­landse Za­ken zal voor­leggen.	De inzet op erkenning van Ne­der­landse echtscheidingen in het bui­ten­land is doorgeleid naar BZ mid­dels de brief schadelijke praktijken van 14 sep­tember 2023 aan zowel de Eerste als Tweede Ka­mer.

-Toezegging	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Toe­zeg­ging In­for­me­ren bij te hoge uitvoeringslasten (36.171) (T03718)	11 juli 2023	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Janssen (SP), toe dat de uitvoeringslasten worden meegenomen in de uitvoeringstoets na 2 jaar. Als er eerder signalen komen dat het toch te veel capaciteit in beslag neemt, dan wordt dit aan de Kamer voorgelegd.	De invoeringstoets heeft een looptijd van twee jaar. Begin 2026 zullen de resultaten met uw Kamer worden gedeeld.
Toe­zeg­ging Moni­to­ring wets­voor­stel en overleg met leasemaatschappijen en branchevereniging (36.418) (T03817)	12 december 2023	De staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Heijnen (BBB), toe bereid te zijn om op zeer korte termijn in overleg te treden met de leasemaatschappijen en de branchevereniging van de leasemaatschappijen over de gevolgen van het wetsvoorstel. Eerder is al aangegeven dat het wetsvoorstel gemonitord gaat worden.	Momenteel wordt verkend hoe invulling kan worden gegeven aan deze toezegging.
Toe­zeg­ging Zorgen over slagkracht en effectiviteit NCTV meenemen in uitvoeringstoets (35.958) (T03824)	28 november 2023	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Vogels (VVD), toe dat haar zorgen over de slagkracht en effectiviteit van de NCTV en eventuele andere punten die gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van de wet worden meegenomen in de invoeringstoets die over een jaar wordt uitgevoerd.	De toezegging wordt afgedaan in de Kamerbrief over de invoeringstoets, die in Q2 2026 naar de Kamer wordt gestuurd.

-Toezegging	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Toe­zeg­ging Aandacht voor beleving bevoegdheden burgemeester (niet G4) bij invoeringstoets en evaluatie (36.217) (T03827)	10 oktober 2023	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Janssen (SP), toe aandacht te hebben voor de beleving van burgemeesters, die niet behoren tot de G4, met betrekking tot de bevoegdheden die worden voorgesteld in de wet en deze mee te nemen in zowel de invoeringstoets als de evaluatie van de wet.	Deze toezegging heeft betrekking op de uitvoering van de invoeringstoets. De VNG is in januari gestart met (hun deel van) de invoeringstoets, inclusief deze toezegging. Het rapport is in concept gereed, een reactie daarop wordt momenteel voorbereid en volgt dit jaar.
Toe­zeg­ging Scenario woningsluiting door burgemeester zonder strafzaak wordt meegenomen bij (gesprekken over) invoeringstoets en evaluatie (36.217) (T03828)	10 oktober 2023	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Dittrich (D66), toe om het scenario, waarin een woning door een burgemeester bestuursrechtelijk wordt gesloten zonder dat er een strafzaak volgt, mee te nemen bij (de gesprekken over het vormgeven van) de invoeringstoets en de evaluatie.	Deze toezegging heeft betrekking op de uitvoering van de invoeringstoets. De VNG doet een groot deel van de invoeringstoets (en heeft het rapport inmiddels opgeleverd).
Toe­zeg­ging Onduidelijkheid rond de termijn van sluiting en de problemen die voortkomen uit (lange) leegstand van een woning wordt betrokken bij toekomstige toetsen en evaluaties (36.217) (T03829)	10 oktober 2023	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Dittrich (D66), toe contact op te nemen met Aedes, de koepelorganisatie van woningbouwcorporaties, om te spreken over de onduidelijkheid rond de termijn van sluiting en de problemen die voortkomen uit (lange) leegstand van een woning en dit te betrekken bij toekomstige toetsen en evaluaties.	Deze toezegging heeft betrekking op de uitvoering van de invoeringstoets en de wetsevaluatie. De VNG neemt een groot deel van de toets voor zijn rekening (en heeft deze inmiddels opgeleverd). Aedes heeft het onderdeel van deze toezegging eind maart aangeleverd.

-Toezegging	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Toezegging Bij herziening stelsel bewaken en beveiligen nogmaals kijken naar borging bevoegdheden van actoren in crisissituaties (36.217) (T03830)	10 oktober 2023	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Van Toorenburg (CDA), toe dat bij de herziening van het stelsel bewaken en beveiligen nogmaals gekeken wordt naar de borging van de bevoegdheden van alle actoren zodat er adequaat gehandeld kan worden in crisissituaties, zoals dreiging richting een burgemeesterswoning.	Er zijn reeds met de burgemeesters – vertegenwoordigd in het Landelijk Overleg Politie en Veiligheid (LOVP) – bestuurlijke afspraken gemaakt over de lokale inzet van maatregelen, capaciteit en wijze van afstemming. Ook is het betrokken bij het wetsvoorstel dat nu in de maak is, waarin geëxpliciteerd zal worden wat de rol van de minister (namens deze de NCTV) als eenhoofdig gezag is in het nieuwe Stelsel BvP. Tevens is het betrokken bij de actualisering van de Circulaire Bewaken en Beveiligen, welke naar verwachting begin 2026 zal worden gepubliceerd. Hiermee zal naar verwachting enige onduidelijkheid over de bevoegdheid van actoren in crisissituaties zijn weggenomen. Op basis van het voorgaande acht ik dat uitvoering is gegeven aan de betreffende toezegging.
Toezegging Capaciteit politie betrekken bij invoeringstoets en evaluatie (36.217) (T03831)	10 oktober 2023	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Van Bijsterveld (JA21), toe dat bij de invoeringstoets en bij de evaluatie wordt meegenomen wat wetsvoorstel 'Uitbreiding sluitingsbevoegdheid burgemeester en gezaghebber ter handhaving van de openbare orde' (36.217) doet met de capaciteit van de politie.	Deze toezegging heeft betrekking op de uitvoering van de invoeringstoets en de wetsevaluatie. De VNG neemt een groot deel van de toets voor zijn rekening (en heeft deze inmiddels opgeleverd). Met de politie is medio februari afgestemd over deze toezegging.
Toezegging Keuze munitie niet te betrekken in onderhavige wet betrekken bij evaluatie (36.217) (T03833)	10 oktober 2023	De minister van Veiligheid en Justitie zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Talsma (ChristenUnie), toe bij de evaluatie de vraag mee te nemen of het een gemis is dat 'munitie' niet is opgenomen in het wetsvoorstel 'Uitbreiding sluitingsbevoegdheid burgemeester en gezaghebber ter handhaving van de openbare orde' (36.217)	Deze toezegging heeft betrekking op de uitvoering van de wetsevaluatie, drie jaar na inwerkingtreding van de wet, in 2027.

-Toezegging	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Toezeegging Inzet transnationaal misbruik (36.222) (T03885)	19 maart 2024	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer toe, naar aanleiding van vragen van de leden Talsma (ChristenUnie) en Schalk (SGP), dat de minister voor Rechtsbescherming een brief zal sturen over de effectieve inzet van instrumenten zoals de Blue en Green Notices. De minister zegt de Kamer tevens toe dat voor het zomerreces in de voortgangsbrief zeden nader zal worden bericht over de voortgang omtrent artikel 24, lid a Paspoortwet. In deze brief zal ook worden ingegaan op de voortgang omtrent het risicotaxatie-instrument voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Daarnaast onderzoekt de minister voor Rechtsbescherming momenteel de mogelijkheden om in het kader van de motie-Kuik/Ellian uitreisverboden beter te handhaven. Daarover zal de minister voor Rechtsbescherming de Tweede Kamer direct na de zomer informeren.	De toegezegde informatie is meegenomen in de zevende voortgangsbrief Ontwikkelingen gevangeniswezen van 4 juli 2025 aan de Tweede Kamer. Een afschrift (bijlage 8) hiervan is meegestuurd in de bijlage.
Toezeegging Geweld in c relaties meenemen in nationaal actieprogramma van mevrouw Hamer (36.222) (T03888)	19 maart 2024	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer toe, naar aanleiding van een vraag van het lid Dittrich (D66), dat geweld in homoseksuele relaties zal worden meegenomen in het nationaal actieprogramma van mevrouw Hamer.	Er wordt onderzocht hoe invulling kan worden gegeven aan deze toezegging. De Kamer wordt hierover geïnformeerd middels de Voortgangsbrief Zeden welke gepland staat voor december 2025.
Toezeegging Na zomer informeren in voortgangsbrief over herstelrecht (36.222) (T03890)	19 maart 2024	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer toe, naar aanleiding van een vraag van het lid Dittrich (D66), de Kamer na de zomer te informeren over de voortgang van het herstelrecht.	Afgedaan met: Uitgaande brief [26-09-2025] - EK Afschrift Tweede Kamerbrief over de voortgang van herstelrecht gedurende het strafproces

-Toezegging	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Toe­zegging Re­sultaten on­der­zoek ge­weld te­gen LHBTIQ+ (36.222) (T03891)	19 maart 2024	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer toe, naar aanleiding van een vraag van het lid Dittrich (D66), dat het onderzoek over geweld tegen lhbtq+-mensen naar de Kamer komt. De beleidsreactie op het rapport wordt gecombineerd met de evaluatie van het Actieplan Veiligheid LHBTI 2019-2022.	De toegezegde informatie is meegenomen in de Kamerbrief Emancipatie van de Staatssecretaris van OCW van 18 november 2025 aan de Tweede Kamer. Een afschrift (bijlage 9) hiervan is meegestuurd in de bijlage.
Toe­zegging In­voeringstoets WGS (35.447) (T03903)	11 juni 2024	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Van Toorenburg (CDA), toe om over een jaar een invoeringstoets uit te voeren naar de invoering van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden waarbij in het bijzonder zal worden gekeken naar de wijze waarop aan waarborgen en zorgvuldigheidseisen wordt voldaan.	Het wetsvoorstel WGS trad 1-3 in werking. Aan de Eerste Kamer is toegezegd na een jaar een invoeringstoets te doen. Het bureau Hooghiemstra & Partners zal deze invoeringstoets verrichten in opdracht van JenV. Hiertoe zal Hooghiemstra begin volgend jaar interviews houden met de samenwerkingsverbanden.
Toe­zegging Openen van innovatieve politieloketten (36.600) (T03934)	8 oktober 2024	De minister-president zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Van der Goot (OPNL), toe dat de minister van Justitie en Veiligheid - voorafgaand aan de begrotingsbehandeling van Justitie en Veiligheid - in een verzamelbrief nader zal in gaan op het openen van innovatieve politieloketten op bestaande locaties, inclusief de problematiek van de sluiting van het politiebureau te Wolvega.	De vragen van 12 november zijn in goede orde ontvangen en in behandeling genomen. Wij streven ernaar u zo spoedig mogelijk van een antwoord te voorzien.

-Toezegging	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Toe­zegging Bij handreiking voor contactpunt ingaan op rol rechtsbescherming (36.225) (T04014)	21 januari 2025	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Van Bijsterveld (JA21), toe bij de handreiking voor het contactpunt in te gaan op de coördinerende rol van het contactpunt in de rechtsbescherming. Het gaat hierbij om het wijzen van een persoon op diens rechten en het verwijzen naar de juiste juridische partij die hulp kan bieden.	Afgedaan met: Uitgaande brief [30-06-2025] - EK Brief Permanentmaking Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding
Toe­zegging Kamer informeren data casuslijst (36.225) (T04019)	21 januari 2025	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Janssen (SP), toe de Kamer te informeren over data met betrekking tot het casusoverleg, meer in het bijzonder de wijze waarop het noodzakelijkheidsvereiste (of voor een bepaalde persoon een noodzaak bestaat tot bespreking in een casusoverleg) wordt toegepast.	Momenteel wordt verkend hoe invulling kan worden gegeven aan deze toezegging.
Toe­zegging Ook rechtspersonen informeren conform artikel 11, als zij onderwerp zijn van een casusoverleg (36.225) (T04021)	21 januari 2025	De minister van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Van Bijsterveld (JA21), toe dat rechtspersonen die onderwerp zijn van een casusoverleg op dezelfde wijze hierover worden geïnformeerd als natuurlijke personen overeenkomstig artikel 11.	Dit is staande praktijk en zal als aandachtspunt worden meegenomen in de communicatie over de implementatie van de Wet Gegevensverwerking Persoonsgerichte Aanpak Radicalisering en Terroristische Activiteiten (PARTA).

Motie	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Motie-Bikker (ChristenUnie) c.s. over de bestrijding van zware criminaliteit (35.300 VI, S)	10 maart 2020	In deze motie wordt de regering verzocht ter bescherming van de integriteit van het financiële stelsel onderzoek te doen naar de kwetsbaarheden van dat financiële stelsel, de adviserende sectoren in brede zin en de gevoelige branches en deze daartoe op systematisch niveau zo door te lichten dat een eerste overzicht wordt verkregen welke kwetsbaarheden er zijn en of de huidige wetgeving en het beleid in afdoende mate hier een antwoord op de bestrijding van zware criminaliteit geven of dat actie op dit punt geboden is en de Kamer hierover te informeren.	In opdracht van de ministeries van Justitie en Veiligheid en Financiën heeft de Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC) het National Risk Assessment (NRA) Witwassen 2023 en het National Risk Assessment Terrorismefinanciering 2023 opgesteld, dat op 3 april 2024 aan de beide Kamers is aangeboden. De NRA's geven voor Nederland een overzicht van kwetsbaarheden, de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van witwassen. Deze NRA's vormen daarmee een belangrijke basis van de Nederlandse anti-witwasaanpak. Deze aanpak wordt risicogebaseerd vormgegeven en is uiteengezet door de ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid op 14 mei 2025. Hiermee is uitvoering gegeven aan deze motie.
Motie-Dittrich (D66) c.s. over een systeem van onderzoek naar en beoordeling van de wijze waarop de politieambtenaar in concrete situaties onjuist heeft gehandeld (34.641, M)	20 april 2021	In deze motie wordt de regering verzocht om de mogelijkheden te onderzoeken van een nieuw disciplinair systeem van onderzoek naar en beoordeling van de wijze waarop de politieambtenaar in concrete situaties onjuist heeft gehandeld, en de Eerste Kamer daarover te berichten.	De toegezegde informatie is meegenomen in de brief Disciplinair stelsel en gerelateerde zaken aan de Tweede Kamer. Een afschrift (bijlage 7) hiervan is meegestuurd in de bijlage.

Motie	Datum	Omschrijving	Voortgangsinformatie
Motie-Backer (D66) c.s. over de integrale verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid voor wetgevingskwaliteit (35.925 VI, X)	21 juni 2022	In deze motie worden, naar aanleiding van aanbevelingen van de Raad van State over de verbetering van de wetgevingskwaliteit en met dat oogmerk de versterking van de integrale verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de ministers van Justitie en voor Rechtsbescherming verzocht opvolging te geven aan met name de institutionele versterking waardoor hun integrale verantwoordelijkheid effectiever zal kunnen worden ingevuld, en hierover aan de Kamer verslag te doen te beginnen in 2023.	SRB heeft de Eerste Kamer op 6 juni 2025 in de brief Agenda wetgevingskwaliteit geïnformeerd over de uitvoering van deze motie 2025 (zie voetnoot 2 in Kamerstukken I, 36600 VI, nr. 151).

Vergaderjaar 2024–2025

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 137

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2025

Slachtoffers verdienen erkenning en ondersteuning bij het te boven komen van de gevolgen van een strafbaar feit.¹ Deze maatschappelijke opgave is relevant – iedereen kan slachtoffer worden, ongeacht identiteit, opleiding of achtergrond – en actueel.² De impact van een strafbaar feit kan groot zijn en voor sommige slachtoffers en nabestaanden geldt dat hun leven er blijvend door verandert. Zij kunnen het vertrouwen in de medemens kwijt raken en het geloof in een rechtvaardige samenleving kan onder druk komen te staan. Slachtofferschap wordt mensen aangedaan, maar soms ervaren zij gevoelens van schuld en schaamte. Wij dienen ons als samenleving hiervan bewust te zijn, hen te erkennen en zonder oordeel tegemoet te treden. Tegelijkertijd zijn slachtoffers zoveel meer dan hun slachtofferschap en kunnen behoeften verschillen. Veelal zijn zij veerkrachtig in het te boven komen van de gevolgen en sommigen zetten hun ervaringen in om anderen te helpen.

In deze meerjarenagenda (MJA) presenteer ik achtereenvolgens mijn inzet, beleidsdoelen en maatregelen die uitvoering geven aan slachtofferbeleid. Mijn ambitie is een betere uitvoering van bestaande slachtofferrechten én inzet op versterkingen conform het regeerprogramma van Schoof I, het nieuwe wetboek van Strafvordering en herziene EU-richtlijnen. Met elkaar zorgt dit voor een uitgebreid stelsel van rechten en voorzieningen, waarmee Nederland in Europa voorop loopt. Om mijn ambitie vorm te geven bouw ik voort op de eerdere meerjarenagenda's waarmee sinds 2013 is ingezet op versterking van de positie van slachtoffers³ en werk ik met concrete maatregelen aan vijf beleidsdoelen:

I. Slachtofferbewustzijn vergroten

¹ Regeerprogramma, hfdst 8.

² In 2024 werd één op de vijf mensen slachtoffer van traditionele criminaliteit en één op circa zes mensen slachtoffer van criminaliteit in de gedigitaliseerde wereld.

³ In bijlage I bij deze brief is een eindbeeld opgenomen van de voortgang in het kader van de MJA 2022–2025. Een aantal maatregelen duurt voort en komt terug in deze nieuwe MJA.

- II. Duidelijke rechtspositie
- III. Betere bescherming
- IV. Evenwichtig schadeverhaal
- V. Goede ondersteuning

De inzet daarbij is telkens duidelijk en voorspelbaar te zijn voor slachtoffers en te zorgen dat zij autonomie hebben om van rechten wel of niet gebruik te willen maken.

Meer recht doen aan slachtoffers kan niet zonder de dagelijkse inzet van vele professionals en vrijwilligers die ervoor zorgen dat slachtoffers hun rechten kunnen uitoefenen. En door slachtoffers en nabestaanden die hun ervaringen willen delen. Ik ben allen daar erkentelijk voor.

Inzet voor slachtoffers van strafbare feiten

Slachtoffers wordt vanuit de overheid erkenning geboden door hen een duidelijke positie in het recht te geven, hen waar nodig te beschermen en hen te ondersteunen bij hun herstel. Daarbij zorgt een betrouwbare overheid ervoor dat aan het slachtoffer toegekende rechten in de praktijk worden gerealiseerd, dat gewekte verwachtingen niet worden beschaamd en dat de partners in de strafrechtketen slachtofferbewust werken. Daarvoor is van belang dat duidelijk is voor slachtoffers en samenleving wat van de overheid mag worden verwacht als het gaat om recht en hulp en ook waar de grenzen liggen.

Voor wie we het doen

Slachtofferbeleid richt zich op slachtoffers van strafbare feiten (artikel 51a van het Wetboek van Strafvordering (Sv)). Dat wil zeggen op *«degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden»* en de nabestaande, ofwel *familieleden van een persoon wiens overlijden rechtstreeks veroorzaakt is door een strafbaar feit*. Zowel directe slachtoffers als indirecte slachtoffers (nabestaanden) hebben dus een aantal rechten.



Binnen het slachtofferbeleid vormen slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenzaken een aparte categorie vanwege de ernst van de normschending en de impact die deze delicten hebben op de levens van

slachtoffers en hun naasten. Voor hen zijn extra voorzieningen beschikbaar. Veel rechten en voorzieningen zijn van toepassing tijdens het strafproces. Hier krijgt echter een zeer beperkte groep slachtoffers mee te maken. Slachtofferbeleid richt zich via hulp en erkenning daarom ook op het overgrote deel van de slachtoffers die ofwel geen aangifte (willen of durven) doen, waarvan nooit een dader wordt gevonden, de dader niet wordt vervolgd of de dader gedurende of voor het strafproces overlijdt.⁴

Wat de overheid biedt: recht en hulp

Voor slachtoffers is het voor hun verwerking van groot belang dat de directe omgeving erkenning geeft en tot steun is. Erkenning en herstel van rechtvaardigheid dient evenwel ook van de overheid te komen, omdat een schadeveroorzakende burger (de dader) de normen en regels van onze samenleving overtreedt. Daarmee wordt niet alleen het slachtoffer in zijn belangen geraakt, maar de samenleving als geheel. Het slachtoffer is in de rechtstaat daarnaast afhankelijk van de mogelijkheden die de overheid biedt om recht te halen. Van de overheid mag worden verwacht dat zij alles in het werk stelt om de dader op te sporen en te berechten als dat opportuun is, zodat de dader tegenover het slachtoffer en de samenleving verantwoording aflegt en de veroorzaakte schade vergoedt. Zowel slachtoffers als verdachten en veroordeelden hebben rechten die moeten worden gerespecteerd. Daar waar de rechten van slachtoffers en verdachten elkaar kruisen moet een belangenafweging worden gemaakt. Niet alleen moet voor slachtoffers duidelijk zijn bij welke beslissingen hun belangen worden meegewogen en op welke wijze dat gebeurt, tevens moet helder zijn dat dit niet altijd tot het voor hen gewenste resultaat zal leiden. In de communicatie richting slachtoffers is het noodzakelijk hierover realistisch te zijn om extra schade zoals secundaire victimisatie en herhaald slachtofferschap te voorkomen.

Slachtofferschap kan een negatieve invloed hebben op alle aspecten van het leven. Van slachtoffers wordt – net als van eenieder in de samenleving – in beginsel verwacht zelf maatregelen te treffen het gebeurde – met hulp van de omgeving – te boven te komen. De overheid heeft een verantwoordelijkheid als een slachtoffer niet op eigen kracht en met behulp van familie en vrienden weer verder kan met het leven. Deze verantwoordelijkheid is groter naarmate de ernst van de gevolgen van een delict groter zijn. Vanuit de overheid is laagdrempelige hulp en ondersteuning op meerdere gebieden beschikbaar. Voor *alle* slachtoffers is kosteloze psychosociale hulp en praktische en juridische ondersteuning beschikbaar door Slachtofferhulp Nederland (hierna: SHN). Dit betekent niet dat slachtoffers altijd willen dat hen alles uit handen wordt genomen. Bij de hulp die aan slachtoffers wordt geboden is het belangrijk zelf- en samenredzaamheid en kracht aan te boren en te stimuleren.

Hoe we het doen: duidelijk, voorspelbaar en autonomie bij het slachtoffer

Op basis van de wetenschap, inzichten van professionals en gesprekken met slachtoffers en nabestaanden – waaruit duidelijk is geworden dat slachtoffers en nabestaanden onduidelijkheid ervaren in procedures en in toeleiding naar hulp en ondersteuning en behoefte hebben aan regie – onderscheid ik twee belangrijke elementen die ik hanteer als leidende principes in mijn beleid.

- Duidelijk en voorspelbaar

⁴ Nota bene: onder de slachtoffers waarvan het strafproces tot veroordeling komt vallen ook de slachtoffers waarvan de officier van justitie besluit om aan de dader een straffbeschikking op te leggen.

Van primair belang is dat slachtoffers goed geïnformeerd zijn over hun rechten en voorzieningen, weten waar ze aan toe zijn, en zo veel mogelijk op voorhand duidelijkheid krijgen over wat wel kan en wat niet. Onzekerheid over wat er staat te gebeuren – zeker ten aanzien van opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging of het gebrek daaraan – vormt een grote belasting, die niet volledig kan worden weggenomen. Slachtoffers kunnen hierin echter wel goed worden meegenomen.

- Autonomie bij het slachtoffer

Een individueel slachtoffer mag – wanneer goed geïnformeerd – zelf beslissen welke rechten het wil uitoefenen en van welke voorzieningen het in welke mate gebruik wil maken. Dit betekent dat het slachtoffer in staat moet worden gesteld regie te krijgen, juist waar hem of haar dit door het strafbare feit eerder is ontnomen. «Het» slachtoffer bestaat daarbij niet. Slachtoffers die dat wensen moeten ondersteund kunnen worden in de uitoefening van hun rechten. Slachtofferrechten zijn evenwel geen plichten voor slachtoffers, en voorkomen moet worden dat slachtoffers die iets niet willen dat (impliciet) door de overheid of samenleving opgedrongen krijgen. Maatregelen moeten deze ruimte aan slachtoffers bieden, juist om secundaire victimisatie te voorkomen.

Grenzen, uitdagingen en kansen

De strafrechtketen staat onder druk. Dit raakt slachtoffers, want opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging vormen belangrijke middelen voor erkenning en herstel. De druk op de keten leidt er niet toe dat ik heb moeten overwegen om sommige maatregelen niet uit te voeren, maar wel dat bij de invulling ervan rekening is gehouden met het absorptievermogen van de uitvoeringsorganisaties, ook gelet op de beleidsluwe periode die is afgesproken met het oog op de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De inzet vanuit ketenpartners moet gericht zijn op het naleven van de bestaande normen op het gebied van slachtofferrechten- en voorzieningen en het aanpakken van doorlooptijden. De blik moet ook gericht zijn op andere kansrijke mogelijkheden om het slachtoffer recht te kunnen doen, zoals vroegtijdige en passende hulp (los van het strafproces of in de periode daarvoorafgaand), herstelrechtvoorzieningen⁵ en het betrekken en faciliteren van de directe omgeving van het slachtoffer.⁶

Beleidsdoelen en maatregelen 2025–2028

Deze periode wil ik met onderstaande maatregelen – waarvan een aantal eerder zijn ingezet – invulling geven aan de vijf beleidsdoelen.

I. Slachtofferbewustzijn vergroten

Beleidsdoel: slachtofferrechten- en voorzieningen zijn stevig en niet vrijblijvend verankerd in het handelen van professionals in de strafrechtketen (bejegening en slachtoffergericht werken). Kwaliteit en uniformiteit van dienstverlening aan slachtoffers zijn op orde. Dit beleidsdoel is leidend voor de realisatie van alle andere beleidsdoelen.

⁵ Herstelrechtvoorzieningen (herstelbemiddeling en mediation in strafzaken) kunnen bijdragen aan erkenning voor slachtoffers en herstel. Niet alle slachtoffers (daders) hebben behoefte aan herstelbemiddeling. Bij het toepassen van herstelrecht staat de behoefte van het slachtoffer daarom centraal. Tegelijkertijd wil ik de toegang tot herstel waarborgen, zodat iedereen die dat wil het kan verzoeken. Voor mijn inzet op herstelrecht verwijs ik naar mijn brief die voor het zomerreces naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

⁶ Een groot deel van de slachtoffers is veerkrachtig genoeg om met hulp van naasten te herstellen. Om de omgeving van het slachtoffer te faciliteren heeft Slachtofferhulp Nederland op hun website een platform ingericht «voor de helpers».

Om te kunnen waarborgen dat slachtoffers hun rechten kunnen waarmaken, is het belangrijk blijvend in te zetten op de in gang gezette cultuuromslag. Het is goed daarbij ook aandacht te hebben voor de communicatie van mens tot mens, die in veel gevallen geen extra tijd of capaciteit vraagt. Het ziet op een welkom in de rechtszaal, waarmee slachtoffers en nabestaanden zich gezien voelen. Het ziet op het serieus nemen van slachtoffers die aangifte komen doen en deze zonder oordeel opnemen, zodat gevoelens van schuld en schaamte niet worden aangewakkerd. En het ziet op het zorgvuldig en duidelijk antwoord geven op vragen over het strafproces of de tenuitvoerlegging. Ook in de beleidsvorming dienen steeds de belangen van slachtoffers in ogenschouw te worden genomen, en niet alleen die van verdachte of dader. Verdere verbetering wil ik bewerkstelligen door in te zetten op het vergroten van de wetenschappelijke kennisbasis, (bij)scholing en het instellen van onafhankelijk toezicht, waar dat nog niet aan de orde is. Ook vind ik het van belang dat wij ons – gezien het uitgebreide en op onderdelen unieke stelsel – in Europa blijven inzetten om het slachtofferbeleid voor alle Europese slachtoffers te beïnvloeden door het bevorderen van samenwerking en het uitwisselen van kennis. Dat gebeurt – als één van de grondleggers – via het European Network for Victim Rights (ENVR), waarvoor in 2026 een congres in Nederland wordt georganiseerd.

Maatregelen

- **Meerjarig onderzoeksprogramma 2024–2029**
Om effectief beleid voor slachtoffers te waarborgen, is meer inzicht nodig in de doeltreffendheid en doelmatigheid. Het WODC is op mijn verzoek een meerjarig onderzoeksprogramma gestart naar de behoeften van slachtoffers (start Q2 2025), naar de omvang van de doelgroep en diens gebruik van bestaande rechten en voorzieningen (start Q3 2025) en de impact en ervaringen op weg naar herstel voor slachtoffers (start Q4 2026 en Q1 2028). De uitkomsten worden gebruikt om in de toekomst beleidsdoelen aan te scherpen en waar nodig het huidige beleid te herijken. Daarnaast lopen er onderzoeken op specifieke onderzoeksgebieden waar relevante aanbevelingen zullen worden betrokken bij de beleidsvorming en in de uitvoering. Een overzicht (SEA) treft u in bijlage II.
- **Investeren slachtofferbewustzijn strafrechtketen**
Het afgelopen jaar heb ik geïnvesteerd in de ontwikkeling van de e-learning «Recht door de keten». Deze e-learning komt voor alle organisaties en professionals beschikbaar en moet ertoe leiden dat er een groter slachtofferbewustzijn komt onder professionals over de rechten, belangen en bejegening van slachtoffers.
- **Onafhankelijk toezicht slachtofferorganisaties**
Een slachtoffer is voor de naleving van rechten afhankelijk van de verschillende actoren in de strafrechtketen. Onafhankelijk toezicht is één van de instrumenten die leidt tot inzicht in de kwaliteit van de taakuitvoering en in de naleving van wet- en regelgeving. Tevens kunnen risico's vroegtijdig worden gesignaleerd, worden organisaties aangezet tot verbetering (lerend effect) en kan een ketenbreed beeld ontstaan van de kwaliteit van de dienstverlening en de onderlinge samenwerking tussen organisaties in de keten. De motie Bruyning/Palmen (NSC)⁷ roept op tot het creëren van een wettelijke grondslag voor toezicht door de Inspectie van Justitie en Veiligheid (IJenV) op het naleven van slachtofferrechten. De IJenV houdt binnen de strafrechtketen al onafhankelijk toezicht op politie, de reclasseringsorganisaties, DJI en het CJIB. De procureur-generaal van de Hoge Raad zorgt voor onafhankelijk toezicht op het Openbaar Ministerie (OM) en heeft

⁷ Kamerstukken II 2024–2025, 33 552, nr. 131.

afgelopen jaren periodiek gerapporteerd over de naleving van slachtofferrechten door het OM. Tevens heeft de Algemene Rekenkamer recent onderzoek gedaan naar het OM en in haar verantwoordingsonderzoek knelpunten benoemd in de informatieverstrekking aan slachtoffers.⁸ Bij de Rechtspraak is toezicht intern belegd. Gezien voornoemde effecten van onafhankelijk toezicht werk ik ook voor Slachtofferhulp Nederland (SHN) en het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) een wettelijk basis voor toezicht door de IJenV uit. Omdat dit nog tijd kost, zet ik in de tussenliggende periode in op afspraken tussen SHN, SGM en de IJenV die een vorm van onafhankelijk toezicht mogelijk maken.

- **Instellen leerstoel slachtofferrechten**

Met een bijzondere leerstoel slachtofferrechten wil ik de kennisontwikkeling over slachtoffers van strafbare feiten bevorderen en richting geven aan verdere verbeteringen. Dit zorgt voor specifieke aandacht voor de positie van het slachtoffer in het hoger onderwijs, waardoor het bewustzijn wordt vergroot bij studenten die later in de strafrechtspraktijk aan de slag gaan. Daarnaast kan een bijzonder hoogleraar kennis verspreiden onder professionals die slachtofferrechten dagelijks in de praktijk brengen en biedt het de mogelijkheid om gedurende een langere periode specifieke kennis te genereren. Ik streef ernaar, uiteraard in samenspraak met de wetenschap, dat deze leerstoel in 2026 wordt ingesteld.

II. Duidelijke rechtspositie

Beleidsdoel: slachtoffers hebben als procesdeelnemer een duidelijke positie in het recht. Duidelijk ten opzichte van de andere procespartijen en -deelnemers én duidelijk voor het slachtoffer zelf.

De Wet uitbreiding slachtofferrechten is nagenoeg volledig geïmplementeerd⁹, waarmee de positie van het slachtoffer in het strafproces is versterkt. De geëvolueerde positie van het slachtoffer in de afgelopen decennia komt ook tot uiting in het nieuwe wetboek van strafvordering, waarin een artikel wordt geïntroduceerd (1.1.4) dat bepaalt dat «strafvordering plaats heeft op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer». Daarnaast wordt in het nieuwe wetboek de rechtspositie van het slachtoffer verder verduidelijkt. Op Europees niveau wordt op dit moment de EU Richtlijn minimumnormen slachtoffers herzien¹⁰, waarbij ook wordt ingezet op een verdere versterking – waaronder de afdwingbaarheid in de praktijk – van de rechten van en ondersteuning aan het slachtoffer.

Maatregelen

- **Meewegen beschermingsbehoefte en belangen van slachtoffers bij gratiebeslissingen**
De belangen en beschermingsbehoeften van slachtoffers zullen conform het regeerprogramma standaard onderdeel uitmaken van beslissingen in gratieprocedures. Bij andere sancties dan de levenslange gevangenisstraf gebeurt dit nu nog niet. Indien het verlenen van gratie aan de orde komt, zal het CJIB slachtoffers – die dat wensen – bevragen over hun beschermingsbehoeften. Hierdoor kunnen de gerechten (en indien aan de orde ook het Openbaar Ministerie) in hun advies over het gratieverzoek nadrukkelijk aandacht besteden aan de te

⁸ Uitvoering slachtofferrechten door het Openbaar Ministerie | Rapport | Algemene Rekenkamer.

⁹ Nota bene: met uitzondering van de verschijningsplicht bij uitspraakzittingen want die treedt vooralsnog niet in werking.

¹⁰ Richtlijn 2012/29/EU, Kamerstukken II 2023–2024, 22 112, nr. 3799.

stellen bijzondere voorwaarden, die de bescherming van slachtoffers tot doel hebben (contact- en locatieverboden). De implementatie hiervan is beoogd in 2027.

- Positie van slachtoffers en nabestaanden in het kader van de levenslange gevangenisstraf

In het regeerprogramma is opgenomen dat de positie van slachtoffers en nabestaanden in het kader van de levenslange gevangenisstraf wordt versterkt en verduidelijkt. Ik heb laten nagaan hoe hierbij een zwaarwegende stem voor slachtoffers en nabestaanden een plaats kan krijgen. Hiervoor heb ik extern advies gevraagd op zowel juridisch als victimologisch vlak. Deze adviezen bestudeer ik en betrek ik bij het wetsvoorstel «herbeoordeling van de veroordeling tot een levenslange gevangenisstraf». Afhankelijk van verdere besluitvorming, is de verwachting dat het wetsvoorstel medio 2026 in consultatie wordt gebracht. Per 1 april jl. draagt het Slachtofferinformatiepunt van het CJIB zorg voor het informeren van slachtoffers over besluiten in het kader van de tenuitvoerlegging en herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. Ook gaat het CJIB de beschermingsbehoefte bij slachtoffers na, zodat desgewenst voorwaarden ter bescherming van het slachtoffer worden gesteld als er mogelijk vrijheden aan de orde zijn voor de levenslanggestrafte.

- Afdwingbaarheid slachtofferrechten

Het staat niet ter discussie, dat een slachtoffer zijn rechten (desgewenst) moet kunnen uitoefenen. Slachtofferrechten zijn geen gunsten. De motie Ellian (VVD)¹¹ vraagt aandacht voor de afdwingbaarheid van slachtofferrechten en verzoekt effectieve remedies te introduceren in de tweede aanvullingswet van het nieuwe wetboek van strafvordering en daarbij als uitgangspunt te hanteren dat het toekennen van een remedie evenredig moet zijn aan de ernst van de niet-naleving van het betreffende wettelijke voorschrift en toegevoegde waarde moet hebben voor slachtoffers. Voor een aantal slachtofferrechten is reeds sprake van remedies of worden deze geïntroduceerd in het nieuwe Wetboek van strafvordering. Voor de overige slachtofferrechten zal ik een verkenning uitvoeren en hier in de tweede aanvullingswet, welke naar verwachting in het eerste kwartaal van 2026 in formele consultatie zal gaan, voorstellen toe doen. De motie Mutluer (GL-PvdA)¹² over het waarborgen van het oproepen van slachtoffers zal in deze verkenning betrokken worden.

- Positie slachtoffers bij OM-strafbeschikking

Slachtofferrechten moeten in beginsel kunnen worden uitgeoefend, ook als een zaak wordt afgedaan met een OM strafbeschikking. Het OM heeft aangegeven in samenspraak met SHN de positie van het slachtoffer bij de OM-strafbeschikking te gaan versterken.¹³ Hierbij wordt de motie Lahlah (GL-PvdA)¹⁴ betrokken, die verzoekt te onderzoeken hoe de positie van slachtoffers, inclusief spreekrecht, informatievoorziening en erkenning beter kan worden geborgd bij strafbeschikkingen. Ik zal daarbij ook mijn licht opsteken bij de slachtofferadvocatuur en zal u in het vierde kwartaal van 2025 over de uitkomsten informeren. Voorts wordt – conform het Regeerprogramma – een onderzoek gedaan naar de ervaringen van procesdeelnemers, waaronder slachtoffers, bij het opleggen van een strafbeschikking. Het onderzoek zal in 2026 worden afgerond. De Minister van Justitie en Veiligheid zal u dan nader informeren.

- Kennisneming van processtukken door slachtoffers

¹¹ Kamerstukken II 2024–2025, 36 327, nr. 65.

¹² Kamerstukken II 2024–2025, 36 327, nr. 70.

¹³ Kamerstukken II 2024–2025, 29 279, nr. 930.

¹⁴ Kamerstukken II 2024–2025, 29 279, nr. 936.

Slachtoffers hebben op grond van artikel 51b Sv het recht om te verzoeken om kennisneming van de processtukken bij het OM of, nadat het onderzoek ter terechtzitting is gestart, bij de strafrechter. Het OM en de rechter moeten het belang dat het slachtoffer bij kennisneming heeft, afwegen tegen andere belangen, zoals het onderzoeksbelang en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt het wetsartikel over kennisneming door het slachtoffer verduidelijkt en wordt voorzien in de mogelijkheid voor het slachtoffer om een bezwaarschrift in te stellen bij de rechter-commissaris tegen een afwijzende beslissing van het OM.¹⁵ Dit kan de uniformiteit van de beslissingen op deze verzoeken bevorderen en zal de positie van het slachtoffer verduidelijken. Ik heb het WODC verzocht een onderzoek te starten teneinde zicht te krijgen op hoe in de praktijk met de verzoeken van slachtoffers tot kennisneming wordt omgegaan. Het onderzoek wordt naar verwachting in Q2 2026 opgeleverd.

Aanvullend is in de motie Eerdmans (JA21)¹⁶ verzocht om de mogelijkheden te bezien voor slachtoffers om ook de rapportage van het Pieter Baan Centrum (PBC-rapportage) te kunnen in zien. In de verkenning ten hoeve van deze motie is naar voren gekomen dat slachtoffers vooral informatie willen over een (mogelijke) psychische stoornis en de invloed daarvan op het gedrag van de verdachte. Dit kan een (gedeeltelijke) verklaring geven voor de gebeurtenissen en bijdragen aan herstel van het slachtoffer. Ook is het voor slachtoffers relevant deze informatie voorafgaand aan de zitting te ontvangen, zodat zij zich daarop kunnen voorbereiden en in verband met het uitoefenen van het spreekrecht. Inzage in dergelijke rapportages vormt evenwel een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, niet alleen van de verdachte, maar ook van derden die bijvoorbeeld meewerken aan een zogenaamde milieurapportage. Op dit moment ben ik in gesprek met een aantal betrokken ketenorganisaties over de mogelijkheden voor inzage door het slachtoffer in PBC rapportages. Ik informeer uw Kamer over de uitkomsten van deze gesprekken in het vierde kwartaal van 2025.

- Afschrift vonnis voor slachtoffers die dat wensen
Slachtoffers die zich als benadeelde partij in het strafproces hebben gevoegd zullen met het nieuwe Wetboek van Strafvordering het vonnis actief en in zijn geheel verstrekt krijgen. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek, heb ik middelen beschikbaar gesteld zodat de Rechtspraak het vonnis vanaf 1 juli 2025 reeds actief en integraal kan verstrekken aan deze groep slachtoffers. Bij gelegenheid van de tweede aanvullingswet op het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal erin worden voorzien dat ook andere slachtoffers desgewenst zo spoedig mogelijk kunnen beschikken over een afschrift van het vonnis. De wijze waarop dit zal worden vormgegeven zal nog nader worden bezien. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Ellian (VVD).¹⁷
- Actieve benadering door slachtofferadvocaat bij EGZ-misdrijven
Slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (EGZ) hebben recht op kosteloze bijstand door een slachtofferadvocaat. Er is in de afgelopen jaren een werkwijze beproefd om de drempel voor slachtoffers om hiervan gebruik te maken te verlagen. Hierbij neemt een slachtofferadvocaat desgewenst actief contact op met het slachtoffers na hun eerste contact met de politie. De beproefde werkwijze wordt landelijk geïmplementeerd. Hierdoor hoeven slachtoffers niet zelf op zoek te gaan naar een advocaat en wordt

¹⁵ Zie het voorgestelde nieuwe artikel 1.5.5 Sv en 1.5.15 Sv.

¹⁶ Kamerstukken II 2024–25, 24 587, nr. 984.

¹⁷ Kamerstukken II 2021–2022, 33 552, nr. 97.

rechtsbijstand in een vroeg stadium gefaciliteerd. Beoogd wordt om hiervoor een automatische koppeling in te richten tussen de politie en een slachtofferadvocaat (via de Raad voor Rechtsbijstand).

- Slachtoffer blijft deelnemer in het strafproces
Het slachtoffer is in het strafproces een deelnemer met rechten en geen procespartij met een eigen vervolgingsrecht. Deze keuze is recent door de Tweede Kamer bevestigd door aanneming van de eerste vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Een positie van het slachtoffer als procespartij past niet in ons strafrechtstelsel en ik zie geen reden om die kant op te bewegen en tot een stelselwijziging over te gaan. In dat kader ben ik kritisch op drie suggesties om de rol van het slachtoffer binnen het strafproces uit te breiden, waarover ik het lid Eerdmans heb toegezegd daarop nader in te gaan in deze meerjarenagenda.¹⁸

Ten eerste wil ik slachtoffers geen rol geven bij de vervolging of het strafrechtelijk onderzoek, zoals de figuur van de «action directe» of «Nebenklager». Ik vind het Nederlandse stelsel evenwichtig: het OM maakt een onafhankelijke belangenafweging, mede aan de hand van de belangen van slachtoffers, die leidt tot objectiveerbare keuzes bij de inzet van schaarse capaciteit. Dit stelsel zou worden doorkruist als de wensen van het slachtoffer hier leidend zouden worden. Verder kan het secundaire victimisatie in de hand werken doordat het slachtoffer meer rechtstreeks tegenover de verdediging van de verdachte wordt geplaatst, bijvoorbeeld als de verdediging het zelfstandig klagende slachtoffer aan een verhoor onderwerpt met als doel de aanklacht te weerleggen. Daarnaast loopt het slachtoffer in andere landen een financieel risico, ofwel omdat hij kosten moet maken voor de procedure ofwel omdat hij, wanneer blijkt dat hij ten onrechte vervolging heeft ingesteld, een schadevergoeding moet betalen. Ervaringen uit andere landen wijzen ook uit dat weinig slachtoffers van mogelijkheden zoals een privaat vervolgingsrecht gebruikmaken.¹⁹

Ten tweede wil ik geen extra beroepsmogelijkheid introduceren tegen de beslissing van het gerechtshof in de beklagprocedure. Het slachtoffer heeft in Nederland, als belanghebbende in de zin van artikel 12 Sv, de mogelijkheid om beklag in te dienen tegen de beslissing van de officier van justitie om geen vervolging in te stellen. Het slachtoffer heeft hiermee een beroepsmogelijkheid en kan zo alsnog vervolging afdwingen. Ik vind het onwenselijk een extra beroepsmogelijkheid toe te voegen, waarin het eindoordeel van het gerechtshof ter discussie kan worden gesteld. Dit zou het doel van de beklagprocedure voorbijschieten. Bovendien zou dit voor alle betrokkenen leiden tot een langere periode van onzekerheid over een mogelijke strafvervolging en langere doorlooptijden.

Ten derde ben ik geen voorstander van de suggestie dat het slachtoffer ten overstaan van de rechter zou moeten kunnen reflecteren op de rechterlijke uitspraak. Hiervoor heb ik ook een reactie gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak. Er zijn geen signalen dat er behoefte is bij slachtoffers om, naast het spreekrecht tijdens de zitting, een reflectie te geven nadat het vonnis is gewezen. Bezwaarlijk acht ik eraan dat het de verwachting kan wekken bij slachtoffers dat een reflectie invloed heeft, terwijl het vonnis dan vaststaat. Een rechter spreekt via zijn vonnis en moet zich onthouden van uitlatingen achteraf over een door hem berechte zaak. Verder leidt een mogelijkheid die alleen voor het slachtoffer openstaat tot ongelijkheid ten opzichte van de verdachte. Een gelegenheid voor reflectie in besloten setting zou indruisen tegen het beginsel van

¹⁸ Stenografisch verslag CD Slachtofferbeleid 16 oktober 2024.

¹⁹ Mevis en Verrest: «Rechtsvergelijkende inzichten voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (pag. 469 e.v.), 2018.

openbaarheid van rechtspraak. Naast de principiële bezwaren zou een gelegenheid tot reflectie een beslag leggen op schaarse zittingscapaciteit. Wel acht ik het van belang dat slachtoffers ondersteuning kunnen krijgen nadat het vonnis is gewezen. Hiervoor kunnen zij terecht bij SHN en/of een slachtofferadvocaat.

III Betere bescherming

Beleidsdoel: slachtoffers worden waar nodig beschermd

De overheid moet zich ervoor inzetten om slachtoffers veilig te houden en voorkomen dat leed groter wordt door een onheuse bejegening van slachtoffers instanties of door de samenleving. Slachtoffers kunnen bescherming nodig hebben tegen bedreiging en intimidatie, tegen herhaald slachtofferschap en secundaire victimisatie (zie beleidsdoel I). Maar ook bescherming van privacy tegenover de verdachte, veroordeelde of de samenleving is van groot belang voor slachtoffers. Bij dat laatste spelen de media een grote rol. Slachtoffers willen zelf kunnen beslissen wat zij in de openbaarheid willen delen. Met name bij online delicten is de privacy van slachtoffers vaak in het geding.

Bescherming tegen herhaald slachtofferschap

De belangrijkste maatregel om herhaald slachtofferschap te voorkomen, is voorkomen dat de dader (opnieuw) een strafbaar feit pleegt. Daarom zijn generale en speciale preventie belangrijke strafdoelen, naast vergelding en strafdreiging zoals vastgelegd in de wet. Generale preventie heeft tot doel om door het straffen van daders mogelijke toekomstige daders af te schrikken. Speciale preventie beoogt een dader dusdanig te beïnvloeden tijdens het ondergaan van zijn straf of behandeling, dat hij zich in de toekomst niet opnieuw zal schuldig maken aan een strafbaar feit. Omdat nooit kan worden voorkomen dat daders strafbare feiten plegen, worden maatregelen getroffen om het slachtoffer indien nodig (fysiek) te beschermen.

- **Zelfstandig gebiedsverbod**

In het Regeerprogramma is opgenomen dat de mogelijkheden voor een zelfstandig gebiedsverbod worden uitgewerkt. Het doel is dat slachtoffers en nabestaanden niet ongewenst in hun eigen woonomgeving met de dader worden geconfronteerd na het einde van de straf of in angst moeten leven voor een dergelijke confrontatie. Daarbij zou de individuele wens of behoefte van het slachtoffer leidend moeten zijn, ook als geen sprake is van recidivegevaar of belastend gedrag van de dader jegens het slachtoffer²⁰. Ik heb geconstateerd dat er mogelijkheden zijn om een gebiedsverbod vorm te geven dat uitgebreider is dan de huidige verboden. Hoe dit er precies uit komt te zien en wat de financiële consequenties zijn, werk ik de komende periode concreet uit. Uit eerder WODC-onderzoek²¹ blijkt dat met name de duur van de huidige locatie- en gebiedsverboden door slachtoffers als ontoereikend wordt ervaren en niet zozeer de inhoud en de reikwijdte daarvan. Ik verken daarom in ieder geval de mogelijkheden voor uitbreiding van de duur. Daarbij betrek ik ook de uitkomsten van het WODC-onderzoek dat op dit moment wordt uitgevoerd naar de afweging van belangen van veroordeelden en slachtoffers in relatie tot de gebiedsverboden in de Wet langdurig toezicht, dat naar verwachting in het najaar van 2025 wordt opgeleverd. Ik zal u in de volgende voortgangsbrief Slachtofferbeleid nader informeren over de concrete uitwerking hiervan.

- **Informeren en raadplegen van slachtoffers in de tenuitvoerlegging**

²⁰ Kamerstukken II 2022–2023, 33 552, nr. 107.

²¹ Kamerstukken II 2022–2023, 33 552, nr. 107.

Per 1 januari 2026 wordt de laatste tranche van de Wet Straffen en Beschermen geïmplementeerd, waarmee ook bij beslissingen over re-integratieverlof tijdens de gevangenisstraf de slachtofferbelangen worden meegewogen op basis van actuele slachtofferinformatie.²² Dit betekent een omvangrijke uitbreiding van het raadplegen door het CJIB van slachtoffers over hun beschermingsbehoefte, zodat een mogelijk rauwelijkse confrontatie met de dader kan worden voorkomen. Daarnaast treedt per 1 juli 2025 de Verzamelwet JenV en AenM 2025 in werking, waarmee een formele stap wordt gezet in de taakoverdracht van het OM naar de Minister van Justitie en Veiligheid voor informeren en raadplegen van slachtoffers in de fase van de tenuitvoerlegging. Het CJIB wordt hiermee het Slachtoffer Informatiepunt voor de tenuitvoerlegging, wat de uniformiteit van de dienstverlening aan slachtoffers ten goede zal komen. Het CJIB zal in de komende jaren deze taak geheel overnemen. Als onderdeel van dit traject wordt ook ingezet op de doorontwikkeling van MijnSlachtofferzaak, zodat slachtoffers overzicht kunnen houden over hun strafzaak door makkelijk informatie tot zich te kunnen nemen over de voortgang van de strafzaak, de schadevergoeding die de dader moet betalen, de rechten die je als slachtoffer hebt en de mogelijkheden voor hulp.

Bescherming van de privacy van slachtoffers

- In het strafdossier
Het is onwenselijk dat de verdachte, veroordeelde of andere partijen die beschikking hebben over het strafdossier, zonder noodzaak kunnen beschikken over slachtoffergegevens zoals een adres. Per 1 juli 2025 treedt, naar aanleiding van het amendement Van Wijngaarden en Van Toorenburg, een algemene maatregel van bestuur (Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken, hierna: de AMvB)²³ in werking. Op 11 juli 2025 worden hiervoor ook alle benodigde ICT-aanpassingen bij de politie doorgevoerd. In het besluit is geregeld dat een groot aantal slachtoffergegevens niet langer zullen worden opgenomen in de processtukken, tenzij ze noodzakelijk zijn voor de rechter om een beslissing te kunnen nemen. De AMvB wordt na 3 jaar geëvalueerd om te toetsen of een verbetering in de bescherming van de privacy van slachtoffers wordt bereikt. Ook door de organisaties in de strafrechtketen die niet direct geraakt worden door de AMvB, wordt gewerkt aan het vergroten van het bewustzijn van hun professionals om de privacy van slachtoffers in het strafproces te beschermen. Zo zorgt SHN ervoor dat slachtoffergegevens worden weggelaten bij vorderingen tot schadevergoeding. Slachtoffers worden hier zelf ook op gewezen in het schadeformulier.
- Tijdens de zitting (openbaarheid)
Het grondwettelijk uitgangspunt is dat rechtszittingen openbaar zijn. Ter bescherming van zijn privacy kan het slachtoffer op grond van art. 269, tweede lid Sv verzoeken om een zitting achter gesloten deuren. In de motie Krul (CDA)²⁴ wordt overwogen dat dergelijke verzoeken zelden worden toegewezen en wordt verzocht om te onderzoeken of en hoe een geldig verzoek tot behandeling van een strafproces achter gesloten deuren vaker gehonoreerd kan worden, met name voor slachtoffer van seksuele misdrijven gezien de belasting die het kan geven details in de openbaarheid te moeten bespreken. Ter uitvoering van de motie wordt op dit moment een WODC-onderzoek uitgevoerd

²² Dit gebeurt al bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling van een gevangenisstraf, deelname aan het penitentiair programma en de voorwaardelijk beëindiging van een tbs of pij maatregel.

²³ Stb. 2025, nr. 29.

²⁴ Kamerstukken II 2024–2025, 33 552, 125.

naar de beoordeling van verzoeken voor een zitting achter gesloten deuren in de praktijk en de mogelijkheden om de privacy van slachtoffers te borgen. Daarbij wordt ook gekeken naar minderjarige slachtoffers en slachtoffers van andere feiten dan seksuele misdrijven. De uitkomsten van dit onderzoek worden in het Q1 2026 verwacht, op basis waarvan ik zal bezien of en zo ja welke mogelijkheden bestaan om privacy van slachtoffers op de terechtzitting beter te waarborgen.

- In de media

SHN ondersteunt slachtoffers en nabestaanden die vanwege een strafbaar feit het middelpunt van het nieuws zijn geworden. «Namens de familie» (als onderdeel van SHN) kan hier desgewenst als onderdeel van casusregie bij ondersteunen. Dit doen zij door middel van de inzet van media-adviseurs, zodat slachtoffers en nabestaanden meer grip ervaren en krijgen op de beeldvorming in de media. SHN zal hier de komende jaren op blijven investeren. Het vermelden van namen van slachtoffers of het tonen van beelden in de media kan pijnlijk zijn voor slachtoffers en nabestaanden en leed toevoegen. Sinds 2019 voert Fonds Slachtofferhulp een (vervolg)traject uit om bewustwording bij de media over de impact van berichtgeving op slachtoffers te verstevigen en te borgen. Met de website «Slachtoffers in de Media» worden mediaprofessionals zeven handreikingen voor het omgaan met slachtofferschap aangeboden. Deze handreikingen zijn ontstaan vanuit dilemma's uit de beroepspraktijk. Gedurende het traject vinden sessies plaats op landelijke en regionale nieuwsredacties waar de handreikingen worden besproken met behulp van praktijkvoorbeelden. Tevens vinden er gesprekken plaats om te verkennen hoe de handreikingen verankerd kunnen worden in de curricula van journalistieke opleidingen door het hele land. Het traject loopt tot eind 2025. Hiermee krijgt de ingezette lijn van bewustwording een stevige verankering in het handelen en denken van journalisten.

IV Schadeverhaal

Beleidsdoel: slachtoffers krijgen hun schade zoveel als mogelijk vergoed en ontvangen vanuit de overheid een financiële tegemoetkoming.

Er is een ruim en uitgebreid (en op onderdelen in Europa uniek) schade-stelsel voor slachtoffers van strafbare feiten, met mogelijkheden binnen en buiten het strafproces (zie bijlage III voor een overzicht hiervan). In het schadeverhaal geldt als uitgangspunt dat de dader verantwoordelijk is voor het herstellen of vergoeden van de schade. De overheid – zo stelt ook commissie Donner in haar adviesrapport «Op verhaal komen» – is op zichzelf niet aansprakelijk voor schade als gevolg van strafbare feiten die door derden worden gepleegd. Slachtoffers van een strafbaar feit zijn voor wat de gevolgen betreft primair aangewezen op eigen (hulp)mid-delen en algemene maatschappelijke voorzieningen²⁵. Er zijn desalniet-temin drie gronden die rechtvaardigen dat de overheid slachtoffers die als gevolg van een strafbaar feit schade hebben geleden wel beleidsmatig ondersteunt:

1. Als slachtoffers bij de toegang of het gebruik van algemene voorzie-ningen belemmeringen of nadelen ondervinden vanwege hun slachtofferschap van een strafbaar feit.
2. Als de aard en ernst van een op de persoon gericht misdrijf en de ernst van de gevolgen daarvan, maken dat van slachtoffers in redelijkheid niet te verwachten is dat zij zich geheel op eigen kracht herstellen. Dit berust op de uitgangspunten van solidariteit, erkenning en weer op weg helpen.

²⁵ Commissie Donner, *Op verhaal komen*, pag. 76.

3. Ter ondersteuning van slachtoffers in hun schadevergoedingsaanspraak op de dader via het strafproces. Dit berust op het algemene uitgangspunt dat de dader aansprakelijk is voor de schade en op het publieke belang van een goede strafrechtspleging.

Het stelsel is in de loop van de jaren organisch gegroeid en uitgebreid. De afgelopen jaren zijn, onder andere naar aanleiding van de voorstellen van de commissie Donner en de nieuwe Wet seksuele misdrijven, verdere verbeteringen doorgevoerd. Het is belangrijk, ook in het kader van verwachtingen van slachtoffers en samenleving, te onderstrepen dat met het schadestelsel niet door de overheid wordt voorzien in een volledige schadeloosstelling van slachtoffers. Het is nadrukkelijk een vorm van erkenning, hulp en het weer op weg helpen van slachtoffers en nabestaanden. Deze meerjarenperiode worden langs drie lijnen nog aanvullende verbeteringen gerealiseerd. Daarnaast is wil ik deze periode verkennen welke oplossingsrichtingen er zijn voor de resterende onevenwichtigheden in het stelsel.

Maatregelen

Uitbreiden aantal slachtoffers dat recht heeft op compensatie

Binnen het huidige stelsel is er een groep slachtoffers, waaronder broers en zussen en slachtoffers van bepaalde ernstige gewelds en zedendelicten, die niet in aanmerking komt voor compensatie. Dit levert in de praktijk soms schrijnende gevallen op. Om die reden wordt de komende periode het aantal slachtoffers dat in aanmerking komt voor compensatie uitgebreid. Relevant in dit kader is ook het in opdracht van SGM uitgevoerde doelgroepen onderzoek, waarin wordt ingegaan op het bereiken van slachtoffers die in aanmerking zouden kunnen komen. In het najaar kom ik met een reactie op dit onderzoek, in samenhang met de 5-jaarlijkse zbo-evaluatie van het SGM.

- **Affectieschade**
Conform het regeerprogramma zal eind 2025 een wetsvoorstel in consultatie worden gegeven dat de kring der gerechtigden in de Wet affectieschade uitbreidt met broers en zussen. Broers en zussen hebben op dit moment geen recht op vergoeding van affectieschade, terwijl ook zij een diep gevoelde behoefte aan erkenning van hun verdriet hebben als hun naaste iets vreselijks is aangedaan. Daarnaast zullen in het wetsvoorstel de bedragen voor affectieschade worden herijkt en wordt geregeld dat er ook in Caribisch Nederland affectieschade kan worden gevorderd.
- **Stelselmatig psychisch geweld**
In het regeerprogramma is aangekondigd dat slachtoffers van stelselmatig psychisch geweld in 2025 in aanmerking komen voor een tegemoetkoming van het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM). Er is sprake van een groeiend aantal situaties waarin aan personen ernstig psychisch leed en schade worden toegebracht, zonder dat daarbij sprake is van een fysieke geweldshandeling jegens het slachtoffer. Dit terwijl de (psychische) gevolgen voor het slachtoffer groter kunnen zijn dan in geval van fysiek geweld. Dit wordt op dit moment door SGM nader uitgewerkt in relatie tot de strafbaarstelling van psychisch geweld die op dit moment wordt verkend²⁶.
- **Uitbreiding ongemaximeerde voorschotregeling**
De afbakening van de gewelds- en zedemisdrijven waarvoor een ongemaximeerd voorschot geldt, zorgt soms voor schrijnende situaties in de praktijk, omdat een aantal ernstige geweldsmisdrijven hier op dit moment buiten valt. Ik zal – conform de eerdere toezegging

²⁶ Brief gaat naar verwachting voor het zomerreces uit. Nog geen verwijzing mogelijk.

aan uw Kamer²⁷ – het aantal geweldsdelicten dat onder de ongemaximeerde voorschotregeling valt uitbreiden. Eind 2025 zal de concept-AMvB hiervoor gereed zijn en in consultatie worden gegeven.

Evenwichtigere verdeling onder slachtoffers en beheersing overheids- gelden

- **Plafond ongemaximeerde voorschotregeling**
De Commissie Donner heeft geconstateerd dat de huidige ongemaximeerde voorschotregeling een verschil creëert tussen verschillende categorieën slachtoffers van strafbare feiten en bovendien het risico in zich bergt dat de Staat voor ongecontroleerde uitgaven komt te staan. Dit risico neemt toe door de voornoemde uitbreiding van de categorieën slachtoffers. In het regeerprogramma is opgenomen dat er een plafond in de ongemaximeerde voorschotregeling zal worden geïntroduceerd teneinde de financiële risico's voor de Staat te beperken, en het onderscheid tussen slachtoffers die wel en geen strafproces of veroordeling krijgen en als gevolg daarvan wel of geen beroep kunnen doen op de ongemaximeerde voorschotregeling te verkleinen. De introductie van een plafond is tevens een aanbeveling uit het rapport *Doen wat kan* (zie onder). De motie Mutluer/Ellian²⁸ heeft verzocht in de uitwerking te bezien op welke wijze een hardheidsclausule kan worden ingebouwd in de voorschotregeling met plafond ten einde ook in het geval van uitzonderlijk hoge letselschades een voorschot te kunnen uitkeren dat recht doet aan de toegewezen schadevergoedingsmaatregel. Deze motie zal worden betrokken bij het wetsvoorstel tot introductie van een plafond dat in de tweede helft van 2026 in consultatie zal worden gegeven.

Vergroten kans op verhalen van schade in het strafproces

- **Normeren en standaardiseren**
In het regeerprogramma is opgenomen dat normbedragen worden geïntroduceerd in het strafproces, om het voor rechters makkelijker te maken om de hoogte van schadevergoeding vast te stellen zodat minder slachtoffers met schade blijven zitten. De Raad voor de rechtspraak heeft – met financiering van JenV – een onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden van normeren en standaardiseren van de behandeling van de vordering benadeelde partij. Het eerste deel van dit onderzoek *Doen wat kan*²⁹ betreft een breed verkennend onderzoek naar de vraag hoe normering kan bijdragen aan een betere behandeling van schadevorderingen in het strafproces. In het rapport worden aanbevelingen gedaan op drie terreinen:
 1. Verheldering van materieelrechtelijke kaders
Dit betreft onder meer het opstellen van oriëntatiepunten voor schadevaststelling en het expliciteren van de eisen voor rapportages over geestelijk letsel bij shockschade.
 2. Verbetering van de behandeling van schadevorderingen in het strafproces
Hierbij wordt onder andere gedacht aan een concrete beschrijving van de werkwijze voor de behandeling van de schadevordering en het opstellen van checklists en best practices voor verschillende schadeposten.
 3. Ordening en explicitering van wat in het strafproces niet kan worden behandeld

²⁷ Kamerstukken II 2021–2022, 33 552, nr. 111.

²⁸ Kamerstukken II 2024–2025, 33 552, nr. 126.

²⁹ Kamerstukken II 2024–2025, 33 552, nr. 136.

Deze aanbevelingen zien op het instellen van een maximumbedrag voor vorderingen die binnen het strafproces worden behandeld, het uitsluiten van complexe schadeposten, het instellen van een plafond in bij de voorschotregeling en een extra categorie voor hoge schades bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

Het rapport biedt goede aanknopingspunten om de behandeling van de vordering benadeelde partij duidelijker, voorspelbaarder en eenvoudiger te maken. De Rechtspraak heeft aangeven dat zij uitvoering zal geven aan de aanbevelingen om een werkbeschrijving voor de behandeling van de vordering van de benadeelde partij en een checklist en best practices voor verschillende schadeposten op te stellen. Er wordt naar gestreefd om dit in de eerste helft van 2026 gereed te hebben. Na de zomer van 2025 wordt het tweede deel van onderzoek opgeleverd over het normeren van immateriële schade (de zgn. Rotterdamse schaal) waarin per gevalstype een indicatie voor een passend smartengeldbedrag wordt gegeven. In de praktijk wordt in gevallen al gebruik gemaakt van een eerste versie van deze schaal. De komende periode zal ik de aan mij gerichte (onder 3 genoemde) aanbevelingen nader verkennen en uitwerken (zie ook hieronder «resterende onevenwichtigheden»). Ik zal de Kamer hierover nader informeren in de eerstvolgende voortgangsbrief Slachtofferbeleid.

- **Verbeteringen nieuw Wetboek van Strafvordering**
In het nieuwe Wetboek van Strafvordering (2029) wordt een aantal aanvullende verbeteringen voorgesteld die betrekking hebben op de behandeling van de vordering van de benadeelde partij in het strafproces. Er wordt voorzien in de mogelijkheid om de vordering tot schadevergoeding te vermeerderen in hoger beroep.³⁰ Daarnaast wordt het mogelijk om zelfstandig hoger beroep³¹ of cassatie in te stellen bij een (gedeeltelijke) afwijzing indien de vordering meer dan 1.750 euro belooft.³² Via de eerste aanvullingswet wordt er daarnaast in voorzien dat de benadeelde partij kan verzoeken om, en wordt betrokken in een voorbereidend overleg of een schriftelijke ronde voorafgaand aan de terechtzitting over de schadevergoedingsvordering.³³ Vooral de mogelijkheid van een schriftelijke ronde voor de terechtzitting kan de kans vergroten dat de vordering inhoudelijk kan worden behandeld in het strafproces, omdat hiermee meer ruimte voor partijdebat wordt geboden en meer invulling kan worden gegeven aan het beginsel van hoor en wederhoor.
- **Vereenvoudiging schadeformulier**
Slachtoffers die schade hebben geleden kunnen zich in het strafproces voegen als benadeelde partij en daarbij gebruik maken van het formulier «Verzoek tot schadevergoeding». In de praktijk blijkt dat het invullen daarvan niet altijd makkelijk is en vaak tot vragen en niet volledig ingevulde formulieren leidt. Om die reden wordt het schadeformulier vereenvoudigd en toegankelijker gemaakt voor slachtoffers. De verwachting is dat slachtoffers het formulier hierdoor beter begrijpen en juister en vollediger zullen invullen. Dit bevordert een goede behandeling van de vordering benadeelde partij in het strafproces. Het streven is om het vernieuwde formulier medio 2026 in gebruik te nemen.
- **Moment van uitbetaling schadevergoeding en voorschot**
In het huidige stelsel geldt dat in het geval er door de rechter een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd en de dader acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis de schade nog niet (volledig) heeft betaald, de Staat het restantbedrag uitkeert aan

³⁰ Art. 5.4.34 lid 3 Sv.

³¹ Art. 5.4.35 Sv.

³² Art. 5.5.17 Sv.

³³ Art. 4.1.3 Sv jo. art. 4.1.5 Sv.

slachtoffers (artikel 6:4:2, zevende lid, Sv). Op basis van het eerdere voorstel van de commissie Donner, zal ik bezien welke mogelijkheden er zijn om deze termijn te verkorten. Het CJIB zal tevens verkennen of slachtoffers meer regie kunnen krijgen over het uitkeren van bedragen, omdat er slachtoffers zijn die het onprettig vinden steeds geconfronteerd te worden met wat hen is overkomen door periodieke stortingen. Op basis van de wet moeten de opbrengsten van de inning door het CJIB bij de veroordeelde onverwijld worden uitgekeerd. De uitwerking zal worden meegenomen bij het wetsvoorstel dat ziet op de voorschotregeling en in de tweede helft van 2026 in consultatie wordt gebracht.

Versterken uitgangspunt de dader betaalt

- Bevorderen toepassing van artikel 14c Wetboek van Strafrecht
De motie Van Nispen (SP) en Knops (CDA)³⁴ roept op tot het instellen van een landelijk fonds waarmee het mogelijk wordt dat rechters als bijzondere voorwaarde kunnen opleggen dat daders een bedrag moeten storten in dat fonds om de schade van gedupeerden te vergoeden. Ik vind het belangrijk dat daders de schade betalen die zij hebben aangericht, maar zal hiervoor geen apart fonds oprichten. Ik heb er, ter uitvoering van deze motie en de Initiatiefnota over de aanpak van illegaal vuurwerk van de leden Michon-Derkzen en Haverkort (beiden VVD)³⁵, voor gekozen om de bestaande mogelijkheid van artikel 14c tweede lid, onderdeel 4 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) nadrukkelijker onder de aandacht te brengen bij OM en ZM. Op grond van dit artikel heeft de rechter reeds de mogelijkheid om als bijzondere voorwaarde op te leggen een verplichte storting van een geldbedrag in het Schadefonds Geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen. Daarnaast zal de Rechtspraak een (niet limitatieve) lijst beheren waarop een aantal instellingen staat vermeld. Dit bevordert de duidelijkheid over aan welke instellingen kan worden gestort, de relatie met het bewezenverklarde feit en daarmee mogelijk de toepassing van art. 14c Sr. De uiteindelijke beslissing over het opleggen daarvan in concrete gevallen is uiteraard voorbehouden aan de rechter.³⁶

Resterende onevenwichtigheden

De hierboven genoemde verbeteringen aan het schadestelsel zijn betekenisvolle maatregelen voor de slachtoffers en nabestaanden die dit aangaat. Desondanks blijft er een aantal onevenwichtigheden in het stelsel bestaan. Deze zijn eerder door de Commissie Donner en recent ook in het rapport *Doen wat kan* geconstateerd. Dit betreft de onvoorspelbaarheid, willekeur en ongelijkheid in compensatie voor slachtoffers van ernstig geweld en zeden die in dezelfde mate zijn geraakt. Deze onevenwichtigheden hebben een relatie met de keuze om als overheid bij ernstige gewelds- en zeden misdrijven via de voorschotregeling ongemaximeerd garant te staan voor de schadevergoedingsplicht van de dader die in het strafproces kan worden vastgesteld. Tegelijkertijd kent de behandeling van een vordering benadeelde partij in het strafproces voordelen voor het slachtoffer en ook voor de verdachte. Er komt relatief snel duidelijkheid over de vordering door deze procedure binnen het strafproces te behandelen. Voor het slachtoffer geldt bij een toegewezen vordering daarnaast het voordeel van inning van de schadevergoedingsmaatregel door het CJIB en voorschotregeling. Een lang en potentieel

³⁴ Kamerstukken II 2022–2023, 36 200 VI, nr. 68.

³⁵ Kamerstukken II 2022–2023, 36 251, nr. 2.

³⁶ Zie bijlage IV: Beslisnota uitwerking motie Van Nispen en Knops inzake landelijk fonds.

complex civiel traject wordt hen daarmee bespaard. Dit geldt echter niet voor alle slachtoffers:

Ongelijke behandeling EGZ-slachtoffers binnen en buiten het strafproces

Er is ongelijkheid in compensatie tussen slachtoffers van ernstige gewelds- en zedendelicten die zich kunnen voegen in het strafproces, en slachtoffers van diezelfde delicten die nooit een strafproces bereiken (geen verdachte, verdachte overleden, sepot). Het gevolg is dat de (potentiële) compensatie die de overheid biedt, sterk verschilt bij vergelijkbaar getroffen slachtoffers. Slachtoffers en nabestaanden die zich kunnen voegen in het strafproces en wier vordering wordt toegewezen, ontvangen de volledige schadevergoeding die de strafrechter vaststelt omdat voor deze categorie slachtoffers de ongemaximeerde voorschotregeling van toepassing is. Slachtoffers die zich alleen tot SGM kunnen wenden, ontvangen alleen een financiële tegemoetkoming die vaak lager is dan de geleden schade.

Ongelijke uitkomsten voor EGZ-slachtoffers binnen het strafproces

Binnen het strafproces is sprake van verschillen in uitkomst van de vordering benadeelde partij tussen slachtoffers in vergelijkbare gevallen. Strafrechters oordelen uiteenlopend over de vordering die benadeelde partijen kunnen ontvangen, en de mogelijkheden die zij hebben om binnen de beperkingen van het strafproces de schade vast te stellen. Daarnaast bepalen «toevallige» kenmerken van de zaak mede of een vordering zich leent voor behandeling in het strafproces. Bijvoorbeeld de complexiteit van de vordering ten opzichte van de strafzaak, de timing (op welk moment de vordering wordt ingediend) het verweer van de verdachte, de civielrechtelijke kennis en bereidheid bij de strafrechter etc.³⁷ Toeval en willekeur bepalen in grote mate of de vordering van het slachtoffer inhoudelijk wordt behandeld, en daarmee of (en voor welk bedrag) het slachtoffer voordeel heeft van de ongemaximeerde voorschotregeling.

Beperkingen strafproces om complexe schadevorderingen te kunnen behandelen

De koppeling van de ongemaximeerde «voorschotregeling» aan oplegging van een schadevergoedingsmaatregel zorgt voor veel druk op strafrechters om de vordering inhoudelijk te behandelen in het strafproces. Dit terwijl het strafproces zich in beperkte mate leent voor behandeling van de meer complexe schadevergoedingsvorderingen. Strafrechters moeten daardoor vaak beslissen op basis van relatief beperkte informatie die alleen van de benadeelde partij afkomstig is.³⁸ Bij die beslissing staat er voor slachtoffers veel op het spel. Zij hebben er groot belang bij dat hun vordering in het strafproces wordt behandeld, omdat dit door de voorschotregeling vaak de enige mogelijkheid is om een substantiële schadevergoeding te krijgen.³⁹ De Hoge Raad heeft in zijn *23 april-arresten* uit 2024 het signaal afgegeven dat de strafrechter meer oog moet hebben voor de positie van de verdachte (in het licht van art. 6 EVRM).⁴⁰ De verwachting is dat deze arresten tot gevolg (gaan)

³⁷ *Doen wat kan*, par. 6.3.1.

³⁸ *NJB*-artikel Hebly & Lindenbergh, onder 1.

³⁹ J.L. Smeehuijzen, noot bij HR 23 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:646, *NJ* 2024/356.

⁴⁰ HR 23 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:644 en HR 23 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:646 *NJ* 2024/356 m.nt. J.M. Reijntjes en J.L. Smeehuijzen (*23 april-arresten*). Zie eerder HR 28 mei 2019, CLI:NL:HR:2019:793, *NJ* 2019/379 m.nt. W.H. Vellinga (*Overzichtsarrest vordering benadeelde partij*), r.o. 2.1.

hebben dat de benadeelde partij bij hoge(re) en complexe vorderingen vaker niet-ontvankelijk zal worden verklaard in haar vordering.⁴¹

Mede op basis van voornoemde rapporten zijn er oplossingsrichtingen die deze aandachtspunten zouden kunnen wegnemen en kunnen zorgen voor een eerlijkere en evenwichtigere verdeling van overheidsmiddelen voor slachtoffers, een gelijkere behandeling van slachtoffers van ernstig geweld en zeden, meer duidelijkheid en voorspelbaarheid voor slachtoffers (en verdachten) en snellere beschikbaarheid van financiële middelen voor slachtoffers, waartoe ook de motie Mutluer/Van Wijen-Nass⁴² oproept. Te denken valt aan een grotere rol voor het Schadefonds Geweldsmisdrijven door een verhoging van de (maximale) tegemoetkoming voor EGZ-slachtoffers en nabestaanden (en daarmee het verkleinen van het verschil tussen de voorschotregeling (strafproces) en de bedragen bij het Schadefonds). Dit heeft ook een relatie met de hierboven aangekondigde introductie van een plafond in de voorschotregeling. Ook kan duidelijkheid over welke vorderingen wel en niet in het strafproces behandelend kunnen worden een rol spelen in de gewenste duidelijkheid voor slachtoffers. Daarnaast is een verkenning naar een mogelijk grotere rol van verzekeraars – ook met het oog op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid – op zijn plaats. Ik ga daarvoor met het verbond van verzekeraars in gesprek. Ik wil onder andere deze oplossingsrichtingen – ook in samenhang en met het effect op het gehele stelsel – in de komende periode nader verkennen. Daarbij wil ik duidelijk zijn dat financiële middelen (met een voorzichtige inschatting van tientallen miljoenen euro's) om aan de resterende onevenwichtigheden invulling te geven nu niet voorhanden zijn.

Tot slot heeft het lid Koops (NSC) tijdens de parlementaire behandeling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (eerste vaststellingswet), het idee naar voren gebracht van een verwijzingsbevoegdheid van de strafrechter naar de civiele rechter. De (kanton) rechter zou de zaak dan kunnen «overnemen», zonder dat daar nog een dagvaarding voor nodig is. De civiele rechter zou dan ook de mogelijkheid moeten hebben om een schadevergoedingsmaatregel op te leggen en de voorschotregeling zou moeten gelden. Daarmee stuit dit voorstel op dezelfde bezwaren die ook gelden ten aanzien van de introductie van een afgesplitste procedure bij een schadevergoedingskamer. Deze richt zich immers alleen op slachtoffers die het strafproces bereiken, en versterkt daarmee het verschil met slachtoffers voor wie dit geen optie is. Zonder toepassing van de voorschotregeling is het slachtoffer er maar beperkt mee geholpen, terwijl met toepassing van de voorschotregeling dit voorstel zeer kostbaar is. Uit het onderzoek van CEBEON uit 2022 blijkt dat de geschatte extra kosten van de voorschotregeling ten minste Euro 30 miljoen bedragen⁴³. En het gewenste effect (zie voornoemde oplossingsrichtingen) kan mogelijk zonder het vergroten van de ongelijkheid tussen slachtoffers en zonder meer druk op de strafrechtketen worden bereikt.

⁴¹ Zie A-G Hartlief onder 3.39 in zijn conclusie in de *Mallorcazaak; zinloos en excessief uitgaansgeweld door een groep Nederlandse jongeren* (ECLI:NL: PHR:2025:481).

⁴² Kamerstukken II 2024–2025, 33 552, nr. 127.

⁴³ Onderzoek van CEBEON Varianten Voorschotregeling Afzonderlijke behandeling vordering benadeelde partij; Financiële consequenties voor de Staat van toepassing Voorschotregeling», 2022.

V Ondersteuning

Beleidsdoel: Slachtoffers die dat nodig hebben krijgen goede ondersteuning bij het omgaan met van de gevolgen van het strafbare feit

Voor slachtoffers moet duidelijk zijn waar zij terecht kunnen voor goede hulp en ondersteuning. Zij moeten – zonder dat zij onnodig hun verhaal hoeven doen en waar zij zich ook melden – goed worden geholpen en waar nodig warm en snel doorgeleid. In ons land zet een indrukwekkend aantal grote en kleine (publieke en private) organisaties zich als hulp, steun en meldpunt in voor slachtoffers van strafbare feiten. De inzet van al deze organisaties is te prijzen, maar het risico bestaat dat slachtoffers hierdoor niet weten waar zij terecht kunnen en dat niet altijd kan worden ingestaan voor de kwaliteit en continuïteit van de hulp die wordt geleverd.⁴⁴ Daarom is in het regeerprogramma opgenomen dat verdere versnippering van het hulplandschap wordt tegengegaan. Dit betekent ook dat steeds wordt gezien waar nieuwe hulp- en expertisevragen binnen het bestaande professionele hulpaanbod het beste kunnen worden ondergebracht en waar de samenwerking moet worden versterkt.

Het is belangrijk dat ervaringen van slachtoffers en nabestaanden worden betrokken bij de ontwikkeling van beleid en vormen van dienstverlening. Zij hebben een belangrijke signaalfunctie of de uitvoering van de slachtofferrechten adequaat verloopt of welke hiaten er bestaan. In dat kader bestaat een goede relatie met onder andere de Federatie Nabestaanden Geweldsslachtoffers en kunnen slachtoffers zo mogelijk ook worden bevraagd via het slachtofferpanel van SHN. Steeds vaker melden zich ook slachtoffers die hun ervaring willen omzetten in een constructieve bijdrage voor de hulp en ondersteuning aan andere slachtoffers. Zij kunnen het onderwerp bespreekbaar maken, een brug vormen tussen het professionele hulpaanbod en slachtoffers, een gidsfunctie vervullen in de mogelijkheden die er zijn en bijdragen aan het verlagen van de drempel die slachtoffers soms ervaren in hun zoektocht naar hulp en ondersteuning. Ook kunnen zij een rol spelen bij lotgenotencontact. Zodra er sprake is van een hulpvraag, dient te worden doorverwezen naar professionele hulpverlening. Een ervaring van een individueel slachtoffer – zonder een opleiding tot professional – mag immers niet leidend zijn voor de hulp aan andere slachtoffers.

Voor de hulp en ondersteuning van sommige groepen slachtoffers is – vanwege de specifieke context waarin zij zich bevinden – specifieke kennis en expertise nodig. Om die reden worden voor onderstaande groepen extra voorzieningen getroffen. In dat kader zijn ook de EU richtlijnen die zien op seksueel kindermisbruik (met specifieke aandacht voor de online dimensie van seksueel geweld) en geweld tegen vrouwen (wat ook een uitgebreid kader biedt voor preventie, effectieve bestrijding en hulp) relevant. Beide richtlijnen volgen een eigen tijdsplan voor implementatie en zullen in de komende periode aan uw Kamer worden verzonden. Eind september 2025 zal ik uw Kamer tevens informeren over de uitkomsten van het WODC-onderzoek naar de behoeften van getroffen personen van de schoolgijzeling in Bovensmilde, waar door uw Kamer eerder aandacht voor is gevraagd (zie ook bijlage II voor een stand van zaken).

Maatregelen

- Slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties, specifiek seksueel geweld

⁴⁴ Onderzoek van het Verweij-Jonker instituut «Laagdrempelige hulp voor slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties», 2021.

JenV en VWS werken samen met ketenpartners en hulporganisaties aan een betere organisatie van de hulp en ondersteuning voor slachtoffers in afhankelijkheidsrelaties. In het kader van het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (NAP) wordt met actielijn vijf beoogd goede en makkelijk vindbare hulp te bieden aan slachtoffers van seksueel geweld. Samen met politie, OM, CSG, SHN, Veilig thuis en Perspectief Herstelbemiddeling en met betrokkenheid van slachtoffers is een nieuwe manier van samenwerken ontwikkeld binnen het traject «Een Goed Georganiseerd Landschap van Hulp-, Meld- en Steunpunten», die bestaat uit drie elementen:

- Slachtoffers of melders ontvangen een goed afgestemd en georganiseerd eerste contact met één van de organisaties. Het maakt niet uit waar zij zich melden (één entree);
- Slachtoffers komen snel op de juiste plek door doorlopende multidisciplinaire weging en triage (MDT) van casuïstiek;
- Slachtoffers worden gekoppeld aan een regisseur die het vaste aanspreekpunt is voor het slachtoffer en zijn/haar (in)directe omgeving en zorgt voor warme overdracht richting instanties.

De werkwijze wordt vanaf Q3 2025 getest in de regio's Den Haag en Oost-Brabant, zodat kan worden vastgesteld of dit ook de gewenste verbetering oplevert voor slachtoffers. Op basis van de resultaten wordt in de eerste helft van 2026 een besluit genomen over landelijke uitrol. Simultaan wordt bezien voor welke andere groepen slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties deze manier van samenwerken kan worden doorgevoerd, te beginnen met slachtoffers van (ex-partner) stalking.

Om slachtoffers van georganiseerd en gewelddadig kindermisbruik beter te ondersteunen, richt het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) ter uitvoering van de motie Uitermark (NSC)⁴⁵ in 2025 een landelijke expertisetafel in, waar professionals van bestaande gespecialiseerde organisaties samenkomen. Op basis van deze specialistische kennis kunnen dilemma's en best practices worden besproken en de verkregen inzichten regionaal beschikbaar worden gesteld om deze slachtoffers te helpen.

- Slachtoffers van onveiligheid en dwingende controle in gesloten groeperingen

In 2025 wordt bij expertisecentrum Fier een herkenbaar punt voor hulp en doorverwijzing voor slachtoffers van onveiligheid en dwingende controle in (gesloten) groeperingen ingericht. Zeer gesloten groepen brengen door hun hiërarchie, geslotenheid en overmatige toewijding een verhoogd risico op systematisch en onbestraft misbruik en schendingen van rechten met zich mee. Het delen van ervaringen en het zoeken naar hulp kan bemoeilijkt worden door sterke loyaliteit, geheimhouding, machtsstructuren en een hoge mate van (dwingende) controle. Het hulppunt zal met de politie, meer specifiek met politiedeskwerkers met de kenniscompetentie sektes en gesloten gemeenschappen, samenwerken. Najaar 2026 evalueer ik de pilot bij Fier en bekijk ik de mogelijkheid tot het borgen van de hulpverlening. Ook wordt momenteel een wetsvoorstel voorbereid dat strekt tot een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld. Ik bekijk in dit licht hoe het beschermen van slachtoffers tegen onveiligheid en dwingende controle binnen groeperingen beter kan worden vormgegeven.⁴⁶

- Slachtoffers van criminaliteit in een gedigitaliseerde wereld
- Om de preventie en weerbaarheid van slachtofferschap van online criminaliteit te verbeteren, financier ik samen met het Fonds Slachtofferhulp een vierjarig onderzoeksprogramma (2025–2028) van het

⁴⁵ Kamerstukken II 2023–2024, 34 843, nr. 104.

⁴⁶ Deze brief wordt voor het zomerreces verzonden (nog geen verwijzing mogelijk).

consortium Cyber Weerbaar.nl. Het is van belang zicht te krijgen en te houden op de veranderende vormen van online criminaliteit en de behoeften aan hulp, bescherming en ondersteuning. Juist omdat de ontwikkelingen ten aanzien van online criminaliteit – zeker op het gebied van fraude en seksueel geweld – heel snel gaan en er een toename is van zichzelf rapporterende slachtoffers.⁴⁷ De impact op slachtoffers van deze vormen van online criminaliteit is vaak even groot en soms zelfs groter dan bij de fysieke variant. Veel slachtoffers gaan gebukt onder schuld en schaamtegevoelens. Ook zien zij zichzelf niet altijd als slachtoffer, terwijl zij dit wel degelijk zijn. Daarnaast wordt in het kader van het NAP de aanpak van online seksueel grensoverschrijdend gedrag versterkt door expliciete aandacht voor de online dimensie hiervan. Ook werken diverse (private) partijen⁴⁸ samen voor efficiëntere en effectievere hulp voor slachtoffers van online fraude.

- **Pilot nazorg**
In 2025 start SHN een pilot waarin, in eerste instantie ten aanzien van verkeersslachtoffers, wordt onderzocht of en hoeveel zij zich geholpen voelen met een langer nazorgtraject door een of meerdere extra contactmomenten nadat de dienstverlening is afgesloten. Op deze manier kan worden geïnventariseerd of nieuwe hulpvragen zijn ontstaan.⁴⁹ Medio 2026 zal op basis van de resultaten worden gezien of en welke vervolgstappen genomen kunnen worden. Ook heb ik oog voor nabestaanden en achterblijvers van cold case zaken. Zij kunnen behoefte hebben aan extra of langduriger contactmomenten, omdat er voor hen geen «einde» bestaat in de zin van een strafzaak. Het onopgelost blijven van ernstige misdrijven kan ingrijpende gevolgen voor hen hebben. De reguliere dienstverlening van SHN staat open voor deze groep slachtoffers, waarbij SHN al zo veel mogelijk afstemt op de behoeften van individuele nabestaanden en een langere tijd van begeleiding mogelijk is. Tevens werkt SHN intensief samen met de politie (de familierechercheurs) en de Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers.
- **Slachtofferwijzer**
Slachtofferwijzer.nl is, een website die (naast van) slachtoffers helpt de weg naar de juiste hulp te vinden. Op de website kunnen slachtoffers informatie vinden over relevante hulporganisaties en over praktische, juridische, emotionele en financiële hulp of een veilige opvangplek. Ik heb in maart 2025 (opnieuw) middelen beschikbaar gesteld aan Fonds Slachtofferhulp ten behoeve van de doorontwikkeling en optimalisatie van Slachtofferwijzer, zowel inhoudelijk als technisch gezien het primaire belang van goede informatievoorziening aan slachtoffers.

Tot slot

Met deze meerjarenagenda wil ik meer recht doen aan slachtoffers van strafbare feiten en geef ik invulling aan hun erkenning en ondersteuning. Over de voortgang zal ik uw Kamer jaarlijks informeren.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

⁴⁷ CBS, «Online veiligheid en criminaliteit, 2024».

⁴⁸ Waaronder Politie, Slachtofferhulp Nederland, de Fraudehulpdesk, het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, de Autoriteit Financiële Markten en de Consumentenbond.

⁴⁹ Dit op basis van WODC-onderzoek *What works* naar de door SHN geboden psychosociale ondersteuning aan slachtoffers en nabestaanden waaruit blijkt dat sommige slachtoffers hier behoefte aan hebben.

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

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

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

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

Datum 20 juni 2024
Betreft 6e Voortgangsbrief Recht doen, kansen bieden

Ons kenmerk
5472983
Bijlage(n)
4

1. INLEIDING

Ieder jaar voor de zomer informeer ik uw Kamer over ontwikkelingen in het gevangeniswezen en de uitvoering van de visie 'Recht doen, kansen bieden' over effectieve gevangenisstraffen. Hierbij ontvangt u de zesde voortgangsbrief.

Kern van de visie op het gevangeniswezen is dat gevangenisstraffen effectief ten uitvoer moeten worden gelegd. Ze dienen als vergelding voor het aangedane leed, genoegdoening richting slachtoffers en nabestaanden en zijn bedoeld ter voorkoming van recidive. Een humaan detentiebeleid en de veiligheid van medewerkers, gedetineerden en de samenleving staan daarbij voorop.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) staat voor vele uitdagingen. Daarvan is onlangs in de stand van de uitvoering verslag gedaan. In veel sectoren van de arbeidsmarkt heerst een personeelstekort. Dit geldt ook voor DJI. Sinds medio 2023 wordt dit personeelstekort gecombineerd met een stijgende capaciteitsbehoefte. Andere uitdagingen zijn een steeds zwaardere en complexere doelgroep, het tegengaan van voortgezet crimineel handelen en de nieuwe en extra eisen aan (de vakbekwaamheid van) het personeel in de penitentiaire inrichtingen (hierna: PI's) onder andere als gevolg van de Wet straffen en beschermen.¹ Dit zijn geen eenvoudige opdrachten voor de medewerkers van de PI's. Daarom verdienen zij onze waardering en respect. In het licht van voorgaande uitdagingen is er desalniettemin ook resultaat bereikt.

Tijdens de gevangenisstraf is het belangrijk te investeren in een goede terugkeer in de maatschappij. Dat verkleint de kans op recidive; de samenleving is daarbij gebaat. Daarom heeft dit kabinet vanaf 2023 een bedrag oplopend tot € 12 miljoen per jaar extra in de re-integratie van (ex-) gedetineerden geïnvesteerd: in versterking van de ketensamenwerking, scholing van gedetineerden en gemeentelijke nazorgtrajecten.

Deze brief begint in paragraaf 2 met de uitvoering van de Wet straffen en beschermen (hierna: Wet SenB), de basis voor het uitvoeren van de visie 'Recht doen, kansen bieden'. In deze paragraaf geef ik aan hoe opvolging is gegeven aan de signalen uit de invoeringstoets van deze wet. Daarna grijp ik terug op het

¹ Kamerstukken II, 2023/24, 24 587 nr. 929 en Kamerstukken II, 2023/24, 35 122 nr. 44.

rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid van juni 2023 ('Samen werken aan een betere start') en bied ik uw Kamer het gedetineerdenvolgonderzoek 'Van bajes naar buiten' van het WODC aan. Dit is een onderzoek naar hoe gedetineerden hun re-integratie beleven.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Daarna beschrijf ik hoe de uitkomsten van de invoeringstoets en beide hierboven genoemde rapporten noodzaken tot het aanpassen van het detentie en re-integratieproces bij DJI en hoe dit eruit komt te zien. Uitgangspunt daarbij is: doen wat nodig is, voor wie dat nodig is en wanneer dat nodig is.

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983

In paragraaf 2 bied ik uw Kamer ook het advies van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming aan, getiteld 'De buitenwereld naar binnen'. Dit advies benadrukt dat het belangrijk is om de buitenwereld tijdens detentie naar binnen te halen. Die speelt immers een belangrijke rol bij een goede terugkeer in de samenleving.

Tot slot doe ik in paragraaf 2 de in het commissiedebat van 15 februari 2024 gedane toezegging gestand over de inzet van gemeenten bij dak- en thuisloze gedetineerden.

In paragraaf 3 ga ik in op de maatregelen die genomen zijn naar aanleiding van het Inspectierapport over de PI Nieuwersluis en het advies van de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Op 6 juni 2024 heb ik een brief ontvangen van de Inspectie over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen. Deze brief is als bijlage bijgevoegd. De Inspectie constateert dat DJI op de goede weg is maar dat structurele inbedding van maatregelen noodzakelijk is voor een duurzame cultuurverandering.

Tot slot ga ik in paragraaf 4 in op enkele overige onderwerpen, te weten:

- Opvolging aanbevelingen incident PI Krimpen aan den IJssel
- Transparantie Gratie
- Uitbreiding BIJ-regeling (motie Knops)
- Vrijwilligers
- Inrichting stelselmatige daders (inclusief toezegging in het commissiedebat van 16 mei 2024)
- Afronding pilot kleinschalige voorziening Middelburg
- Agentschapsdoorlichting DJI

Op 15 maart 2024 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de maatregelen die ik tref om de capaciteitsproblematiek bij DJI aan te pakken.² Tijdens het debat van 11 april 2024 over de capaciteit bij DJI heb ik uw Kamer toegezegd elke drie maanden te zullen rapporteren. In navolging van deze toezegging zal ik uw Kamer hierover voor het zomerreces een aparte brief zenden. Over de veiligheid en ondermijning in detentie zal ik uw Kamer eveneens apart informeren voor het zomerreces.

² Kamerstukken II, 2023/24, 24 587 nr. 937.

2. RECHT DOEN, KANSEN BIEDEN – effectieve gevangenisstraffen

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

2.1 Wet straffen en beschermen

In 2021 is het grootste deel van de Wet SenB in werking getreden. De belangrijkste onderdelen van deze wet zijn:

- de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) wordt voortaan voor een periode van maximaal twee jaar verleend;
- de persoonsgerichte aanpak tijdens detentie, waarbij meer nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en zijn gedrag, heeft een wettelijke basis gekregen;
- verlof is minder vanzelfsprekend en minder vrijblijvend;
- ketenpartners kunnen meer informatie over re-integratie en risico's met elkaar delen.³

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983

Het laatste deel van de Wet SenB, het meewegen van het slachtofferbelang bij re-integratieverlof op basis van actuele slachtofferinformatie, is nog niet ingevoerd. De invoering van dit onderdeel wordt gekoppeld aan de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het informeren en raadplegen van slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase van het Openbaar Ministerie naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De overdracht van verantwoordelijkheden en taken vindt momenteel gefaseerd plaats. Daarbij is het streven dat de implementatie van het laatste deel van de Wet SenB op 1 januari 2026 plaatsvindt.

Invoeringstoets Wet SenB

Op 26 oktober 2023 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de resultaten van de dialoogsessie voor de invoeringstoets van de Wet SenB.⁴ Bij de invoeringstoets is naar voren gekomen dat de ketenpartners de pijlers waarop de wet is gebaseerd – straf is straf, gedrag telt en werken aan een veilige terugkeer – breed ondersteunen. De ketenpartners hebben echter ook signalen van onbedoelde effecten en knelpunten bij de invoering. Samen met ketenpartners is een selectie gemaakt van knelpunten die moeten worden aangepakt naar aanleiding van de invoeringstoets.

In afstemming met de betrokken partners heeft dit concreet geleid tot de volgende wijzigingen:

a. Uit de invoeringstoets blijkt dat de wet heeft geleid tot een onvoorziene toename van verlofaanvragen. Dit komt hoofdzakelijk doordat gedetineerden vaak een beroep doen op het verlofdoel 'sociaal netwerk' en heldere kaders ontbreken om goed te kunnen beoordelen of een verlofaanvraag voor dit doel gerechtvaardigd is. Daarom wordt het aantal keer kortdurend re-integratieverlof voor sociaal netwerk gemaximeerd. Het moment waarop de gedetineerde hiervoor in aanmerking kan komen wordt later tijdens de detentie en er worden kaders opgesteld waaraan een verlofaanvraag herstel sociaal netwerk moet voldoen. Met deze wijziging wordt meer volgens de bedoeling van de wet - straf is straf - gewerkt. Deze wijziging verlaagt ook de druk op de DJI-onderdelen die verlofaanvragen verwerken en versnelt het proces van advisering en besluitvorming. Daardoor hoeven gedetineerden minder lang te wachten op een besluit op hun verlofaanvraag.

³ Deze wettelijke grondslag is vastgelegd in artikel 18a en 18b van de Penitentiaire Beginselenwet. Voor beide is een praktijkhandreiking gemaakt voor de betrokken ketenpartners en is de digitale voorziening hierop aangepast.

⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 35 122 nr. 44.

b. Uit de invoeringstoets blijkt ook dat gedetineerden met een beperkt doenvermogen buiten de boot dreigen te vallen en dat de verscherpte toetsing van gedrag tijdens de hele detentie voor groepen gedetineerden onevenredig hard uitpakt. Ook vraagt het monitoren/rapporteren van gedrag veel van medewerkers van DJI en is er behoefte aan meer 'menselijke maat', zodat kan worden aangesloten bij de individuele omstandigheden van een gedetineerde. Daarom zal DJI vanaf 1 januari 2025 een aangepast en effectiever detentie en re-integratieproces (D&R-proces) invoeren. Ik ga daar in paragraaf 2.2.2 uitvoerig op in.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983

2.2 Re-integratie

2.2.1 Opbrengst onderzoeken re-integratie

DJI blijft samen met de ketenpartners zoeken naar een verdere optimalisatie van de uitvoering van de Wet SenB. Vorig jaar zond ik uw Kamer het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid en Toezicht Sociaal Domein getiteld 'Samen werken aan een nieuwe start'. Hierin constateerde de Inspectie dat de werklust van casemanagers hoog is en dat zij voldoende tijd moeten krijgen om hun taak op het terrein van de re-integratie op een gedegen wijze uit te voeren. Voor mijn beleidsreactie hierop verwijs ik u naar de vijfde voortgangsbrief over het gevangeniswezen.⁵

Recent is het gedetineerdenvolgonderzoek '*Van Bajes naar buiten*' opgeleverd over het verloop van de re-integratie van (ex-)gedetineerde personen in Nederland na de inwerkingtreding van het bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie' sinds 1 juli 2019. Dit onderzoek bied ik u hierbij aan. Het is in opdracht van het WODC uitgevoerd door de Universiteit van Leiden. Ik vind het onderzoek belangrijk omdat mensen die aan onze zorg zijn toevertrouwd de mogelijkheid kregen aan te geven wat zij zelf van hun re-integratie vinden. Dat biedt de kans om het re-integratiebeleid te verbeteren.

Voor dit onderzoek zijn 100 gedetineerde personen geïnterviewd, bestaande uit kortverblijvende mannen (39) en langgedetineerde mannen (41) en vrouwen (20) uit vijf verschillende PI's.⁶ De interviews vonden plaats vanaf drie maanden voor vrijlating tot en met zes maanden daarna. Ik noem hieronder de meest opvallende punten.

Uit het onderzoek blijkt dat de helft van de onderzoeksgroep (enige) positieve ervaringen heeft met de ondersteuning op de basisvoorwaarden. De andere helft is uiterst negatief en ervaart een gebrek aan tijd, toegankelijkheid en hulp door re-integratieprofessionals. Voorts blijkt dat specifiek de groep kortverblijvende mannen nauwelijks aanbod aan re-integratieactiviteiten krijgt, terwijl juist in deze groep sprake is van uiteenlopende (multi)problematiek. Voor langverblijvende mannen en vrouwen bestaat een meer en uitgebreid aanbod aan re-integratieactiviteiten. Bij een groot deel van de totale onderzoeksgroep zijn bij vrijlating één of meerdere basisvoorwaarden niet op orde. De grootste problemen na detentie worden ervaren op het gebied van inkomen en onderdak: bijna de helft stroomt uit zonder inkomen uit werk of een uitkering en een kwart heeft dan geen onderdak.

⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 24 587 nr. 797

⁶ De looptijd van het gehele onderzoek was van januari 2022 tot en met februari 2024.

Ondersteuning tijdens detentie komt dus vooral terecht bij de personen die langere tijd in detentie verblijven en zich daarbij 'wenselijk' gedragen, en niet altijd bij de mensen die dit het meest nodig hebben. Dit is volgens het onderzoek opmerkelijk omdat de detentiepopulatie grotendeels bestaat uit (zeer) kortgestraften en gedetineerde personen met een zorgbehoefte. De onderzoekers concluderen dat er sprake is van een zogenaamde re-integratieparadox: ondanks dat beleid voorschrijft dat er vanaf aanvang van detentie aan re-integratie gewerkt wordt, laat dit onderzoek zien dat dit in de praktijk doorgaans niet gebeurt.

De meeste gedetineerden hebben bij aanvang van hun detentie al problemen op de basisvoorwaarden. De inzet van de ketenpartners is erop gericht de gedetineerden te ondersteunen op de basisvoorwaarden, bijvoorbeeld bij het vinden van werk of onderdak.

De Wet SenB kent een systeem van promoveren en degraderen. Via dat systeem kom je terecht in een basis- of een plusprogramma. In het plusprogramma is een groter re-integratieaanbod, terwijl juist de mensen in het basisprogramma - volgens het onderzoek - meer ondersteuning nodig hebben. Dit signaal, dat personen met een geringer doenvermogen buiten de boot dreigen te vallen, kwam ook naar voren in de invoeringstoets van de Wet SenB (zie paragraaf 2.1). Voor hen is het werken aan re-integratie een grote opgave. Het personeel van DJI signaleert dat het voor deze groep (veel) moeilijker is om goede re-integratiedoelen te formuleren en aan de hand daarvan gestructureerd te werken aan terugkeer in de samenleving. De hogere eisen aan gedrag en inzet sluiten niet goed aan op de kenmerken van dit deel van de gedetineerdenpopulatie. Het onbedoelde effect daarvan kan zijn dat zij minder goed voorbereid worden op terugkeer in de samenleving. Dat kan voor een vicieuze cirkel zorgen en het risico op recidive vergroten. Juist daarom is het belangrijk om bij aanvang van detentie te bepalen wie wat en op welk moment nodig heeft, zoals hierboven werd beschreven. Zodat zij die, om welke reden dan ook, ondersteuning nodig hebben, die krijgen, ook als ze een korte straf hebben.

2.2.2. Effectiever Detentie en Re-integratie (D&R) proces

De uitkomsten uit bovenstaande onderzoeken en de signalen uit de invoeringstoets van de Wet SenB hebben ertoe geleid dat DJI een aangepast en effectiever D&R proces heeft ontworpen (werktitel: D&R 2.0). Uitgangspunt daarbij is: doen wat nodig is, voor wie dat nodig is en wanneer dat nodig is met de focus op zorg en veiligheid (zie ook paragraaf 2.1). Hiermee beoogt DJI het werken volgens de bedoeling van de wet te bevorderen, de administratieve last te verminderen en het vakmanschap te versterken.

In het aangepaste D&R-proces blijven meerdere bestaande processen ongewijzigd, zoals het afnemen van de Risicoscreener Geweld, de toegang en het gebruik van het re-integratiecentrum (RIC) en de informatieuitwisseling met ketenpartners over de basisvoorwaarden (artikel 18a Pbw) en risico's (artikel 18b Pbw). Wat wel verandert is onder andere het rapporteren ten behoeve van promoveren en degraderen in het huis van bewaring (HvB). Dit wordt doelgerichter gemaakt. In het HvB wordt momenteel zeswekelijks door elke discipline een

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983

gedragsrapportage opgemaakt om een gedetineerde te kunnen promoveren of degraderen, terwijl in het HvB geen plusprogramma wordt aangeboden. Door in deze fase van detentie doelmatig te rapporteren voor die gedetineerden waarvoor extra aandacht wenselijk dan wel noodzakelijk is, wordt de administratieve last verminderd. Hierdoor worden medewerkers meer in hun kracht gezet en komt er meer ruimte vrij om (vaker) het gesprek met de gedetineerde aan te gaan. Maatwerk blijft cruciaal. Per gedetineerde zal bepaald worden met welke frequentie er gerapporteerd wordt en hoe vaak hij/zij besproken wordt in het multidisciplinair overleg (MDO). Zo ontstaat ook ruimte voor kwaliteitsverbetering, doorontwikkeling van benodigde vaardigheden en gespreksvoering met de gedetineerde. Meer maatwerk dus, waarbij wordt aangesloten bij de individuele omstandigheden van een gedetineerde, zoals de behoeften voor re-integratie en het doenvermogen, dus het vermogen om te handelen zoals verwacht wordt door de wet.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983

Kortom, de focus tijdens het verblijf in een HvB zal voornamelijk liggen op zorg en veiligheid en het ondersteunen van de gedetineerde bij het regelen van praktische zaken (basisvoorwaarden). Korte detenties beperken de mogelijkheden van ondersteuning in de praktijk omdat ze vaak maar enkele weken duren. Met dit aangepaste D&R-proces is maatwerk mogelijk. Zij die het nodig hebben, ontvangen die ondersteuning zo optimaal mogelijk. Naarmate de detentie vordert en een gedetineerde langere tijd in detentie verblijft, worden samen met de gedetineerde persoonsgerichte re-integratiedoelen opgesteld. Het toekennen van vrijheden is niet vanzelfsprekend en volgt alleen wanneer de gedetineerde werkt aan de doelen in zijn/haar D&R-plan en wanneer verlof hierbij passend wordt geacht.

Deze aangepaste werkwijze wordt afgestemd met de andere bij het re-integratieproces nauw betrokken partners, namelijk de reclassering en de VNG (namens de gemeenten). Zij werken gedrieën immers samen om de gedetineerde tijdens detentie te ondersteunen op de basisvoorwaarden (werk en inkomen, huisvesting, schuldhulp, zorg(verzekering), identiteitsbewijs en sociaal netwerk).⁷ Dat is nodig om de kans op recidive na detentie te verkleinen.

Het streven is om dit aangepaste D&R-proces te implementeren vanaf januari 2025. Zoals de Inspectie vorig jaar ook signaleerde, ervaren casemanagers een hoge werkdruk. Daarom wordt in het najaar van 2024 een werklasmeting gedaan. Het streven is dat het aangepaste D&R-proces zal bijdragen aan minder druk voor de casemanagers.

2.2.3 Advies RSJ 'De buitenwereld naar binnen'

Onlangs heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) het advies 'De buitenwereld naar binnen' (28 mei 2024) uitgebracht. In dit advies houdt de RSJ een pleidooi voor het beter betrekken van de buitenwereld bij detentie. Daaronder verstaat de RSJ externe professionals, werk en opleiding, sociaal netwerk en vrijwilligers. De RSJ stelt dat dit nog onvoldoende is ingebed in het beleid en de uitvoeringspraktijk van DJI waardoor de kansen ervan voor resocialisatie en herstel niet volledig worden benut. De RSJ doet enkele aanbevelingen:

⁷ Bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie van ex-gedetineerde burgers', 1 juli 2019.

- Zorg voor een integrale visie op resocialisatie en herstel, waarbij wordt uitgegaan van een brede invulling van resocialisatie, met daarin aandacht voor een toekomstvisie op de uitvoering van de gevangenisstraf.
- Zorg voor een sterkere verankering van resocialisatie en herstel in de uitvoering door onder andere de inzet van landelijke beleidskaders, een uniforme vertaling naar lokaal beleid en sturing op de uitvoering daarvan, zodat het beleid niet vrijblijvend (meer) is.
- Waarborg dat de buitenwereld wordt betrokken bij detentie met het oog op resocialisatie en herstel door:
 - voldoende inzet van gemeenten op de regietaak voor de nazorg (ex)gedetineerden.
 - professionals (reclassering en gemeenten) die na detentie een rol hebben zoveel mogelijk binnen de muren halen, zodat de begeleiding van binnenuit kan worden opgestart.
 - arbeid en opleiding tijdens detentie te zien als onderdeel van het D&R-plan en het sluiten van convenanten door PI's met werkgevers en onderwijsinstellingen zodat gedetineerden doorstromen naar een reguliere opleiding of werkgever.
 - het contact met sociaal netwerk, in het bijzonder met hun kind(eren), te stimuleren door onder andere structurele investeringen in digitale middelen om contact te kunnen onderhouden met het netwerk en door een beleidskader voor verlof met het re-integratiedoel sociaal netwerk en na te denken over mogelijkheden voor deze vorm van verlof voor gedetineerden zonder (positief) sociaal netwerk.
 - het mogelijk maken van de toegang tot vrijwilligers voor alle gedetineerden en niet alleen inzet voor re-integratie.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983

Ik deel het standpunt van de RSJ dat het wenselijk is tijdens detentie de buitenwereld binnen te halen. Dat is immers belangrijk voor een goede terugkeer in de samenleving. Daar is het re-integratiebeleid dan ook op gericht. Met meer reclassering in de PI, het stimuleren van de inzet van nazorgcoördinatoren en vrijwilligers bij de terugkeer, de extra 5 miljoen voor arbeid en scholing (zie paragraaf 2.2.5) en de ouder/kind initiatieven in de PI's is DJI op de goede weg. De aanbevelingen van de RSJ zijn behulpzaam om hier nog verdere verbeteringen in door te voeren.

2.2.4 Basisvoorwaarden

Op de basisvoorwaarde identiteitsbewijs is in 2023 een belangrijk resultaat geboekt: door de invoering van een nieuwe werkwijze voor de uitgifte van id-bewijzen per 1 september 2023 gaan meer gedetineerden met een geldige id-kaart naar buiten. Het hebben van een id-bewijs is een belangrijke randvoorwaarde voor re-integratie, want zonder id-bewijs kun je bijvoorbeeld geen werk of onderdak krijgen.

Ook op de basisvoorwaarde zorg is samen met het ministerie van Volksgezondheid een belangrijke stap gezet. Onze ministeries onderzoeken thans samen met de zorgverzekeraars of de zorgverzekering tijdens detentie automatisch kan worden opgeschort. Hiervoor is een uitvoeringstoets nodig en een aanpassing van de Zorgverzekeringswet. De gedetineerde kan tijdens detentie geen aanspraak maken op zijn eigen zorgverzekering omdat DJI tijdens de vrijheidsbeneming

verantwoordelijk is voor het leveren van zorg. De gedetineerde moet daarom tijdens detentie zijn zorgverzekering stopzetten zodat hij geen zorgpremie hoeft te betalen. Als hij dat niet doet, kunnen tijdens detentie schulden ontstaan of verder oplopen. Een automatische opschorting kan dit voorkomen.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Mijn ambtgenoot voor Armoedebeloid, Participatie en Pensioenen zal mede namens mij aangegeven wat onze inzet is ten aanzien van de schuldenproblematiek van gedetineerden. Daarmee geven wij uitvoering aan de motie van de leden Kat en Ceder over het inventariseren van knelpunten in de schuldhulpverlening aan gedetineerden.⁸

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983

2.2.5 Extra middelen re-integratie

In 2023 heeft het kabinet een bedrag oplopend tot € 12 miljoen beschikbaar gesteld voor re-integratie. Daarvan gaat € 5 miljoen naar versterking van de ketensamenwerking. Deze middelen worden onder meer ingezet voor de jaarlijkse organisatie van bijeenkomsten in de PI's voor en door de ketenpartners (gemeenten, reclasseringsinstellingen, zorg- en veiligheidshuizen), de zogenaamde re-integratiepleinen rond de PI. Zo organiseerde PI Vught december vorig jaar een bijeenkomst waarin de wederzijdse gegevensdeling centraal stond. De PI Achterhoek heeft in 2023 een herstelmarkt georganiseerd en PI Nieuwersluis een bijeenkomst over gedetineerde moeders en hun kinderen. Verschillende vestigingen hebben bijeenkomsten gehouden georganiseerd voor werkgevers om arbeidstoeleiding voor gedetineerden te stimuleren. Deze bijeenkomsten verbeteren de afstemming van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen deze partners. Ook het re-integratiecentrum (RIC) van iedere PI wordt toegankelijker gemaakt voor gedetineerden en ketenpartners en het aanbod van de RIC wordt professioneler en hulpvaardiger. De insteek is om het RIC (nog) meer het hart van de inrichting te laten zijn, waar de gedetineerde al zijn praktische zaken kan regelen en waar ketenpartners als de reclassering en gemeente aanwezig zijn.

Van de bovengenoemde € 12 miljoen gaat een bedrag oplopend tot € 5 miljoen naar om- en bijscholing van gedetineerden. In 2023 is het huidige onderwijsaanbod voor gedetineerden geïnventariseerd en aan welke opleidingsmogelijkheden behoefte is. Met de extra middelen zal DJI aanvullende lespakketten en licenties inkopen als aanvulling op het bestaande landelijke aanbod. Denk hierbij aan basisvaardigheden als NT2, vakcertificaten als VCA, HACCP en sociale hygiëne maar ook aan complete MBO-opleidingen.⁹ Met deze extra gelden wordt bevorderd gedetineerden een positieve werk- en leerervaring op te laten doen.

Tot slot gaat € 2 miljoen van de € 12 miljoen naar de gemeenten. Dit bedrag is per 2023 structureel toegevoegd aan de Bijdrageregeling 'Begeleiden (ex-) gedetineerden voor Wonen en Werken' tot een totaal van € 4,5 miljoen. Hiermee kunnen gemeenten extra interventies plegen om ex-gedetineerden aan een woning en werk te helpen of ondersteuning te bieden op de andere basisvoorwaarden. Gemeenten hebben immers een belangrijk taak bij de re-integratie van hun ex-gedetineerde burgers. Dat concludeerde ook de Inspectie

⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 24 515 nr. 703.

⁹ NT2: Nederlands als tweede taal voor opleiding en werk; VCA: Veiligheid, Gezondheid en Milieu Checklist Aannemers; HACCP: Voedselveiligheidsplan Hazard Analysis and Critical Control Points.

voor Justitie en Veiligheid in het rapport 'Samen werken aan een nieuwe start'. Gemeenten, en dan met name kleine gemeenten, zijn volgens de Inspectie soms echter helemaal niet in beeld tijdens het re-integratietraject. Dit is een heikel punt omdat juist gemeenten een taak hebben om ook hun gedetineerde burgers op de basisvoorwaarden te ondersteunen. Gemeenten bieden immers een schuldaanpak, regelen een id-bewijs of een uitkering, kunnen zorgen voor huisvesting en passende zorgtrajecten. Het vereist een actieve inzet van gemeenten om samen met DJI, de reclassering en de gedetineerde al tijdens detentie te werken aan re-integratie. De VNG grijpt uitdrukkelijk ook samenhang met andere ontwikkelingen (zoals het programma Een thuis voor iedereen) aan om (ook de kleinere) gemeenten te stimuleren te kiezen voor een integrale aanpak van wonen, werk en inkomen, en zorg en ondersteuning.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983

2.2.6 Toezegging inzet gemeenten bij dak- en thuisloze gedetineerden

Het niet hebben van stabiele huisvesting na detentie vergroot de kans weer in aanraking te komen met derden die delinquent gedrag vertonen. Ongeveer 30% van de gedetineerden heeft geen vaste woon- of verblijfplaats. In het commissiedebat van 15 februari 2024 heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de inzet van gemeenten bij de re-integratie van gedetineerden die dak en/of thuisloos zijn. Een voorbehoud hierbij is dat in vrijwel alle gemeenten een gebrek is aan woningen, kamers en zorg/verblijfsvoorzieningen. Dit raakt ook de kwetsbare groepen omdat er geen zicht is op in- en doorstroom naar een kamer of woning. Nochtans geven gemeenten elk binnen hun eigen mogelijkheden op hun eigen wijze ondersteuning bij het vinden van gepaste onderdak. De inzet daarop verschilt per gemeente afhankelijk van bijvoorbeeld de omvang van de gemeente en de omvang van de instroom van ex-gedetineerden in die gemeenten. Grotere gemeenten kennen dan ook een intensievere inzet op re-integratie. Voorbeelden van ondersteuning die geboden kan worden zijn:

- bieden van bijzondere bijstand voor doorbetaling van huur tijdens detentie;
- bemiddelen zodat gedetineerde terug kan naar verblijfsplek (bijvoorbeeld Wmo beschermd wonen) vóór detentie;
- inzetten op huisbewaring (tijdelijke bewoning door anderen);
- inschrijven op een verblijfsadres bij bijvoorbeeld vrienden of familie;
- helpen bij de inschrijven op Woningnet;
- een briefadres verstrekken voor na detentie;
- briefadres aanvragen bij een andere instantie;
- aanvragen bijzondere bijstand i.v.m. nieuwe woning.

Tot slot is Justitie en Veiligheid aangesloten bij het interbestuurlijk programma 'Een thuis voor iedereen' van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Dit programma werkt aan het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting waarin de uitstroom vanuit detentie opgenomen is als aandachtsgroep. Dit wetsvoorstel verplicht gemeenten om integrale woonzorgvisies op te stellen, waarin de behoeften op het gebied van wonen, zorg, ondersteuning en begeleiding van kwetsbare groepen in kaart worden gebracht. Daarnaast zijn ex-gedetineerden met een detentieduur van drie maanden en langer aangemerkt als zogenaemde 'wettelijke urgenten', waarmee zij met

voorrang op de sociale woningmarkt gehuisvest kunnen worden. Op 6 maart 2024 is het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁰

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

3. Inspectiebrief PI Nieuwersluis en advies RCGOG

3.1 Inspectiebrief PI Nieuwersluis

Op 31 mei 2023 ontving uw Kamer mijn beleidsreactie op het Inspectierapport PI Nieuwersluis. De maatregelen naar aanleiding van het Inspectierapport zijn met prioriteit opgepakt. Zo is in de PI Nieuwersluis een vertrouwenspersoon gedetineerden aangesteld en in PI's Ter Peel en Zwolle een aandachtsfunctionaris sociale veiligheid binnen de Commissie van Toezicht belegd. Ook is de opleidingsmodule voor het werken in de vrouweninrichting gereed en hebben de eerste groepen medewerkers deze module gevolgd. De overige medewerkers gaan de opleiding de komende jaren volgen.

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983

Op 6 juni jl. ontving ik van de Inspectie Justitie en Veiligheid een brief over de opvolging van de aanbevelingen uit het hierboven aangehaalde Inspectierapport PI Nieuwersluis op basis van inspectiebezoeken die in januari 2024 hebben plaatsgevonden. Deze brief treft u hierbij als bijlage aan. De Inspectie stelt daarin vast dat zowel DJI als PI Nieuwersluis met de aanbevelingen van de Inspectie aan de slag zijn gegaan. Op bijna alle aanbevelingen zijn maatregelen getroffen. De Inspectie heeft echter zorgen over het tijdelijke karakter van een aantal maatregelen. De Inspectie benadrukt dat het probleem in PI Nieuwersluis niet is gelegen in incidenten die in het (recente) verleden hebben plaatsgevonden en de aanpak daarvan. Het gaat om de heersende cultuur waarbinnen niet-integer gedrag plaats kan plaatsvinden. De aanpak hiervan vraagt om maatregelen met een structureel karakter die ingrijpen op die cultuur. Het is van belang dat het reflecteren op eigen handelen in het (samen)werken met mensen gemeengoed wordt. Gelet hierop is de Inspectie van oordeel dat er in PI Nieuwersluis nog stappen nodig zijn om de noodzakelijke cultuurverandering te realiseren en te borgen. De Inspectie is positief over de DJI brede ontwikkelingen op het gebied van sociale veiligheid.

Samen met DJI deel ik dat een cultuurverandering een lange adem nodig heeft met duurzame maatregelen. De maatregelen zullen daarom op een goede manier worden geborgd. Ik ga hieronder per aanbeveling in op het oordeel van de Inspectie en geef hier een reactie op.

Meldpunt

De Inspectie oordeelt gedeeltelijk positief over de aanbeveling inzake een meldpunt. De Inspectie is positief over het inrichten van een meldpunt, een externe vertrouwenspersoon bij de PI Nieuwersluis en een aandachtsfunctionaris niet-integer gedrag bij de Commissie van Toezicht in de PI Ter Peel en PI Zwolle. Gelet op het tijdelijke karakter vraagt de Inspectie aan DJI om oog te houden voor het borgen van dit meldpunt. DJI zal een evaluatie laten uitvoeren, waarbij wordt gezien of er een duidelijke voorkeur is voor een externe vertrouwenspersoon of een aandachtsfunctionaris. Deze evaluatie zal begin 2025 worden uitgevoerd. Daarna zal DJI met de PI's vaststellen op welke manier het onafhankelijk meldpunt voor gedetineerden definitief en met een structureel karakter wordt ingericht.

¹⁰ Kamerstukken II, 2023/24, 36 512 nr. 1.

Cultuuronderzoek andere vrouwelijke PI's

De Inspectie geeft geen oordeel over het onderzoek naar de andere vrouwelijke inrichtingen. Dit onderzoek is gestart in januari 2024 en zal begin 2025 worden opgeleverd. De uitkomsten zullen worden gedeeld met de Inspectie en uw Kamer.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Module werken met vrouwelijke gedetineerden

De Inspectie oordeelt positief over hoe voortvarend DJI aan de slag is gegaan met het ontwikkelen van een aparte module voor werken met vrouwelijke gedetineerden. Het Opleidingsinstituut van DJI ontwikkelde in 2023 in samenwerking met experts uit het veld en uit de wetenschap een module 'werken met ingesloten vrouwen'. De training is verplicht voor medewerkers die met vrouwelijke gedetineerden werken.

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983

Gedragscode medewerkers PI Nieuwersluis

De Inspectie oordeelt negatief over de opvolging van de aanbeveling over duidelijkheid creëren over wat er van medewerkers wordt verwacht. De gedragscode is aangepast maar de Inspectie geeft aan dat nog een aantal zaken ontbreken, zoals het nadrukkelijk wijzen op de machtsverhouding die tussen medewerkers en gedetineerden per definitie bestaat en het verwijzen naar het Wetboek van Strafrecht waarin elk seksueel contact tussen medewerkers en gedetineerden strafbaar is gesteld. De PI Nieuwersluis heeft deze punten inmiddels toegevoegd aan de gedragscode. De Inspectie geeft ook aan een implementatieplan te missen. DJI geeft aan dat er geen apart implementatieplan is, omdat de gedragscode juist in samenhang met de andere maatregelen moet worden gezien. De gedragscode is een middel dat integraal past in het totale proces om tot een cultuurverandering te komen. Zo komt de inhoud van de gedragscode aan bod bij de training over het werken met ingesloten vrouwen en de interviews.

Verbeteren aanspreekcultuur

Voor wat betreft de aanbeveling met betrekking tot de aanspreekcultuur oordeelt de Inspectie gedeeltelijk positief. De Inspectie vindt het positief dat met het instellen van de werkgroep Sociale Veiligheid en de acties die zij heeft uitgezet, het bespreken van het thema sociale veiligheid gestimuleerd wordt. De Inspectie constateert dat de interview serieus is opgezet binnen PI Nieuwersluis. Het aanstellen van drie interviewers die geen onderdeel zijn van het primaire proces draagt daar in belangrijke mate aan bij. De Inspectie stelt echter tegelijkertijd vast dat de interview zich (in januari 2024) nog in de opstartfase bevindt en een tijdelijk karakter kent. De Inspectie wijst daarom op het belang om interview structureel onderdeel te laten zijn de werkprocessen. De maatregelen naar aanleiding van het rapport, dus ook de interviews, worden duurzaam geborgd.

Inwerktraject nieuwe medewerkers

Met betrekking tot de aanbeveling over de heldere kaders voor het inwerktraject oordeelt de Inspectie gedeeltelijk positief. De Inspectie stelt vast dat er een kader is vastgesteld voor het inwerken van nieuwe medewerkers dat PIW'ers in de praktijk ook gebruiken. De Inspectie benoemt ook dat er nog steeds veel ruimte is voor eigen interpretatie. De Inspectie benadrukt het belang om verschillen in het inwerktraject zoveel mogelijk te voorkomen en uniformiteit na te streven omdat dit bijdraagt aan de betrouwbaarheid van medewerkers voor zowel collega's als gedetineerden. Dit punt sluit aan bij aanbeveling van de regeringscommissaris

over de discretionaire bevoegdheid. Ik verwijs op dit punt naar mijn reactie in de volgende paragraaf.

Specifieke competenties voor het werken met vrouwelijke gedetineerden.

De Inspectie oordeelt negatief over de opvolging van de aanbeveling over het in kaart brengen welke competenties en vaardigheden vereist zijn voor het werken met vrouwelijke gedetineerden. Daarbij heeft de Inspectie begrip voor het feit dat deze landelijk worden bepaald en de PI Nieuwersluis daarvan afhankelijk is. Op dit moment blijkt uit de module 'werken met vrouwelijke gedetineerden' dat er geen aanvullende competenties nodig zijn. Wel is er een aantal aanvullende vaardigheden nodig waarvoor specifieke aandacht is in deze specifieke module. Na afronding van het cultuuronderzoek zal bezien worden of het competentieprofiel toch aanpassing behoeft.

Balans samenstelling teams

Tot slot oordeelt de Inspectie positief over de mate waarin PI Nieuwersluis aan de slag is gegaan om een betere balans tussen mannelijke en vrouwelijke medewerkers in de teams te realiseren.

3.2 Advies Regeringscommissaris

Op 29 februari 2024 heeft uw Kamer mijn beleidsreactie op het advies van de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (RCGOG) ontvangen. Bij de beantwoording van Kamervragen van het lid Lahlah over de veiligheid in vrouwengevangenis (8 april 2024), heb ik toegezegd uw Kamer bij deze voortgangsbrief te informeren over de stand van zaken van de opvolging van de maatregelen die ik bij de beleidsreactie heb aangekondigd.¹¹ De maatregelen uit het Inspectierapport en het advies worden in samenhang bezien en opgevolgd.

Een aantal maatregelen naar aanleiding van het advies van Hamer liggen in het verlengde van de maatregelen naar aanleiding van het hiervoor genoemde Inspectierapport. Die maatregelen zijn direct opgepakt. Zo heeft DJI naar aanleiding van het advies van de regeringscommissaris het mogelijk gemaakt dat leden van de Commissie van Toezicht direct een melding kunnen doen bij het Bureau Integriteit, zonder tussenkomst van het bevoegd gezag. Een aantal aanbevelingen moest echter nog nader bezien worden in de speciale context van het gevangeniswezen. Dit betreft het inperken van de discretionaire bevoegdheid van de medewerkers en het onderzoek doen door het Bureau Integriteit zonder opdracht van het bevoegd gezag. DJI is de afgelopen maanden actief in gesprek gegaan met medewerkers over de ruimte om privileges toe te kennen of te ontnemen. DJI heeft geconcludeerd dat het verantwoordelijk omgaan met deze ruimte een belangrijk onderdeel is van het vakmanschap. Het gesprek over de discretionaire bevoegdheden maakt onderdeel uit van onder andere de opleidingsmodule en de interviews. Het onderzoek doen door het Bureau Integriteit zonder opdracht van het bevoegd gezag wordt momenteel nader bezien. Tot slot is DJI in gesprek met de Commissies van Toezicht over begrijpelijke communicatie (over de rol van de Commissie van Toezicht en het meldproces) en een diverse samenstelling binnen de Commissies van Toezicht.

4. OVERIGE ONDERWERPEN

¹¹ Kamerstukken II, 2023/24, Aanhangsel 1442.

4.1 Opvolging aanbevelingen incident PI Krimpen aan den IJssel

In mijn brief van 26 oktober 2023 over de bevindingen van de onafhankelijke calamiteiten onderzoekscommissie (CALOC) naar aanleiding van de tragische gebeurtenis waarbij een gedetineerde is overleden, heb ik toegezegd uw Kamer voor de zomer te informeren over de implementatie van de maatregelen.¹²

Met het werkveld is intensief gewerkt aan de noodzakelijke herzieningen conform de aanbevelingen van de CALOC. In maart 2024 zijn alle vestigingen geïnformeerd over de opvolging van de aanbevelingen en is met alle disciplines stilgestaan bij de verscherpte werkwijze, zodat door alle medewerkers uniform wordt gehandeld. Om de continuïteit van informatie te borgen bij overplaatsing tussen een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC) en een reguliere afdeling is de werkinstructie voor zorgprofessionals en casemanagers aangepast. Beschikbare (voor-)informatie wordt overgedragen ten behoeve van het verdere detentietraject. Ditzelfde geldt bij overplaatsingen tussen reguliere inrichtingen en de Extra Zorgvoorziening. Ook wordt bij elke gedetineerde die het PPC verlaat een eventuele contra-indicatie voor plaatsing op een MPC specifiek benoemd in selectieadvies.

Daarnaast is de werkwijze voor meerpersoonscel (MPC)-plaatsingen vernieuwd. Voorwaarde voor plaatsing van een nieuwe gedetineerde op een MPC is dat de gedetineerde een medische intake heeft ondergaan.

In het multidisciplinair overleg (MDO) wordt periodiek de MPC-geschiktheid besproken van de al in de inrichting verblijvende gedetineerde met afweging van het gedrag op de afdeling, informatie over eerdere detentie(s), informatie vanuit zorg en de resultaten van de Risicoscreener Geweld.

Met alle genomen maatregelen heeft DJI opvolging gegeven aan de aanbevelingen van de CALOC en is alles er op gericht om vreselijke incidenten als in PI Krimpen in de toekomst te voorkomen.

4.2. Transparantie gratie

Zoals ik in de brief van 18 april 2023 aan uw Kamer heb aangekondigd, heb ik met het Openbaar Ministerie en de rechtspraak gesproken over de mogelijkheid hun adviezen in de gratieprocedure aan de veroordeelde te verstrekken.¹³ Uit deze gesprekken bleek dat enkel het delen van de adviezen met de veroordeelde ingeval van een toewijzing van een gratieverzoek voor onvoldoende transparantie zal zorgen. Dergelijke beslissingen worden namelijk, in tegenstelling tot een afwijzende beslissing, niet nader onderbouwd. De dienst Justis zal daarom in 2024 op basis van een impactanalyse de mogelijkheid bezien van het nader motiveren van een toewijzend besluit en het verstrekken van de onderliggende adviezen van OM en de rechter bij afwijzende en toewijzende besluiten. Op basis van deze impactanalyse kan een definitief besluit worden genomen.

Tijdens het commissiedebat van 5 oktober 2023 heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over het publiceren van delen van de gratiebeslissingen en daaraan voorafgaande door het OM en de rechter uitgebrachte adviezen in de gratieprocedure. Hierbij heb ik reeds aangegeven dat ik het standaard publiceren

¹² Kamerstukken II, 2023/24, 24 587 nr. 924.

¹³ Kamerstukken II, 2022/23, 29 729 nr. 783.

van gratiebeslissingen onwenselijk acht omdat die beslissingen (deels) worden genomen op basis van de soms zeer persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde. Het openbaar maken van deze adviezen zou inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde. Dat geldt ook voor de uitgebrachte adviezen of een uitgebracht reclasseringsrapport ten hoeve van het gratiebesluit. In deze stukken wordt specifiek ingegaan op de omstandigheden van de veroordeelde, omdat deze veelal worden aangedragen als gronden waarop gratie verleend zou moeten worden. Een rechtelijke uitspraak in bijvoorbeeld een strafzaak kan ook persoonlijke omstandigheden bevatten maar wordt geanonimiseerd gepubliceerd. Dit maakt niet dat dit ook voor de adviezen van de rechtelijke macht zou moeten gelden. De adviezen maken immers onderdeel uit van het dossier op basis waarvan een besluit wordt genomen. Ook voor een strafdossier geldt dat dit niet wordt gepubliceerd.

Ik hoor echter de uitdrukkelijke wens van uw Kamer om het gratieproces transparanter te maken, niet alleen voor de veroordeelde zelf maar ook voor de samenleving als geheel. Om die reden beziet de Dienst Justis op welke wijze er in algemene zin meer inzicht in de besluitvorming omtrent gratie kan worden verkregen. Daarbij wordt onder meer gedacht aan het toevoegen van de gronden op basis waarvan besluitvorming heeft plaatsgevonden bij de publicatie van de cijfers omtrent gratie door de Dienst Justis.

4.3 Uitbreiding BIJ-regeling

De terugkeer van gedetineerden na vrijlating of bij verlof kan leiden tot verstoring van de openbare orde in de gemeente van terugkeer. Om de burgemeester van die gemeente in staat te stellen het risico daarop in te schatten en zo nodig passende maatregelen te nemen, informeert de Justitiële Informatiedienst de burgemeester via de zogeheten BIJ-regeling over de vrijlating van gedetineerden die veroordeeld zijn voor ernstige gewelds- en zedendelicten. Met de motie Knops verzoekt uw Kamer om deze regeling uit te breiden met de delicten stalking, brandstichting en terroristische misdrijven.¹⁴ Een werkgroep bestaande uit de VNG, DJI, de Justitiële Informatiedienst en het bestuursdepartement heeft deze mogelijkheid onderzocht. Op basis hiervan en na overleg met vertegenwoordigers van gemeenten en de NCTV, heb ik besloten om brandstichting (artikelen 157, 158 en 159 van het Wetboek van Strafrecht) aan de BIJ-regeling toe te voegen. Daarbij zal worden bepaald dat de burgemeester alleen wordt geïnformeerd als er ten minste één jaar vrijheidsbeneming is opgelegd voor de brandstichting. Het delen van gegevens met de gemeente rondom terrorisme en stalking is al goed georganiseerd, daarom worden deze niet toegevoegd aan de BIJ-regeling. Naar het oordeel van de werkgroep heeft het toevoegen van deze delicten aan de BIJ-regeling geen meerwaarde. Hierdoor zou de uitvoering ook onnodig ingewikkelder worden, wat het risico op fouten zou vergroten.

4.4 Vrijwilligers

Naar aanleiding van de motie Bikker en Van Dijk wordt het bij DJI beschikbare budget voor vrijwilligersorganisaties per 2024 geïndexeerd en in het jaar 2024

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983

¹⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 24 587 nr. 872.

eenmalig verhoogd met €200.000 ter correctie van misgelopen indexatie in eerdere jaren.¹⁵

Op 15 december 2023 heeft DJI het nieuwe, aangescherpte uitvoeringskader voor het toelatingsbeleid t.a.v. ketenpartners en vrijwilligers gepubliceerd. Dit uitvoeringskader beoogt meer eenduidigheid in de uitvoering van het toelatingsbeleid in de PI's.¹⁶ Per 2026 treedt een nieuwe subsidieregeling voor de vrijwilligersorganisaties in werking met een nieuwe verdeelsleutel voor het subsidiebudget. Daaraan wordt momenteel gewerkt. Tegelijkertijd zal samen met de vrijwilligersorganisaties de visie op het vrijwilligersbeleid in de justitiële inrichtingen worden herzien.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983

4.5 Inrichting stelselmatige daders

De uitvoering van de ISD-maatregel in de PI's zal zoveel mogelijk worden geüniformeerd op basis van *best practices*.¹⁷ In de vorige voortgangsbrief heb ik uw Kamer toegezegd u hierover vóór deze zomer te informeren. Dit uniformeringstraject zal resulteren in een Handboek waarin de uitvoeringspraktijk wordt beschreven, waarbij ook de ketenpartners worden betrokken. Dit kost meer tijd dan voorheen was voorzien. DJI verwacht dat het handboek medio 2025 gereed is.

In het commissiedebat op 16 mei 2024 heb ik uw Kamer toegezegd in deze voortgangsbrief nader in te gaan op het vaker opleggen van een ISD aan één persoon. De ISD is bedoeld voor zeer actieve veelplegers die veel criminaliteit en onveiligheid veroorzaken. De ISD is een alternatief voor de gevangenisstraf om de vicieuze cirkel van vastzitten, vrijkomen en terugvallen waardoor men weer vast komt te zitten, te doorbreken. Daarmee wordt voor de duur van de ISD criminaliteit voorkomen.

De ISD wordt door de rechter opgelegd voor een maximale duur van twee jaar en eindigt daarna van rechtswege. De rechter kan besluiten, na het opnieuw plegen van een misdrijf en als aan de overige criteria voor oplegging van ISD is voldaan, weer de ISD op te leggen. Dit gebeurt in de praktijk ook. Volgens de managementinformatiesystemen die de Rechtspraak tot haar beschikking heeft, is in de periode 2004 t/m april 2024 in ruim 6.100 zaken een onvoorwaardelijke ISD-maatregel opgelegd. Het ging om ruim 5.000 verschillende personen: 83% van deze mensen kreeg 1 keer en 17% kreeg 2 tot 5 keer een onvoorwaardelijke ISD-maatregel opgelegd. Dit gaat om uitspraken van de rechter in individuele zaken; daar treed ik niet in.

De ISD-populatie kent relatief zware multiproblematiek. We zien dat (langdurig) verblijf in een voorziening voor forensische zorg kan helpen tegen herhaaldelijke terugval in criminaliteit. Daarom zal ik in overleg met de sector forensische zorg en DJI verkennen of eerder naar de forensische zorg kan worden doorgeplaatst.

4.6 Afronding pilot kleinschalige voorziening Middelburg

In de pilot Kleinschalige Voorziening Middelburg (KVM) zijn vooraf geselecteerde zelfmelders met een korte gevangenisstraf vanaf de eerste dag van hun detentie geplaatst op de Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA). Vanuit de KVM konden zij naar

¹⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 VI nr. 59.

¹⁶ Uitvoeringskader VOG toelatingsbeleid ketenpartners en vrijwilligers, 15 december 2023.

¹⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 31 110 nr. 21.

hun werk of andere dagbesteding blijven gaan. Daarmee werd beoogd baanverlies te voorkomen en er bijvoorbeeld voor te zorgen dat iemand de huur van een woning kon blijven doorbetalen. Het doel daarvan is dat bestaande beschermende factoren – zoals werk en inkomen en huisvesting – intact blijven tot de detentie eindigt. Er valt veel te zeggen voor het behouden van reeds aanwezige beschermende factoren bij veroordeelden voor korte straffen. Het zoveel mogelijk voorkomen van detentieschade en het verkleinen van het risico op recidive zijn belangrijke doelen. Het direct plaatsen van gedetineerden op de BBA zie ik daarom ook als een kansrijk concept dat ik heb opgenomen in het traject Straffen op maat.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983

De pilot was sinds 2020 operationeel (onderdeel van het programma *Koers en Kansen*) en liep eind mei 2024 af. De pilot is afgerond, de gedetineerden die eind mei in de KVM zaten of op dat moment al definitief voor plaatsing in de KVM waren geselecteerd, mogen daar blijven tot einde detentie. Om te bepalen of de in de pilot beproefde werkwijze het beoogde effect heeft zijn twee zaken van belang: de evaluatie van de pilot en een verkenning naar wat juridisch nodig zou zijn om dit in te voeren. De WODC-evaluatie wordt momenteel afgerond, naar verwachting is deze in de zomer van 2024 gereed. Het streven is dat dan ook de juridische verkenning af is. Op basis hiervan kan tot besluitvorming worden overgegaan.

4.7 Agentschapsdoorlichting DJI

Afgelopen jaar heeft de agentschapsdoorlichting van DJI plaatsgevonden. Thema's uit de doorlichting zijn balans tussen taken en middelen, sturing, informatievoorziening, bekostigingssystematiek, financieel beheer, publieke waarde en strategische risico's. Uit de doorlichting volgen verschillende aanbevelingen die (groten)deels reeds in behandeling zijn genomen. Een van de aanbevelingen is het herzien van het huidige kostprijsmodel. Dit kwam ook als aandachtspunt uit het onderzoek naar de financierbaarheid van DJI uit 2022 en heeft geleid tot een nieuw kostprijsmodel waarbij de integrale kosten voor alle producten opnieuw zijn berekend.¹⁸ Dit nieuwe kostprijsmodel moet er onder andere aan bijdragen dat de balans tussen taken en middelen in stand blijft. De agentschapsdoorlichting is inmiddels afgerond en wordt bij deze voortgangsbrief aangeboden.

5. TOT SLOT

In deze voortgangsbrief heb ik uw Kamer nader geïnformeerd over de stand van zaken van de Wet SenB en het re-integratiebeleid, de maatregelen die genomen zijn naar aanleiding van het Inspectierapport PI Nieuwersluis en het advies van de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld en enkele overige onderwerpen.

Een veilige terugkeer van personen na vrijlating kan de recidive verder verminderen. Dit kabinet heeft daarom €12 miljoen extra geïnvesteerd in die veilige terugkeer. Een steeds betere samenwerking tussen DJI, reclassering en gemeenten is daarbij essentieel. Maar ook door in te zetten op gedetineerden

¹⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 24 587 nr. 833.

volgens de opdracht: doen wat nodig is, voor wie dat nodig is en wanneer dat nodig is.

De Minister voor Rechtsbescherming,

F.M. Weerwind

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Sancties Intramuraal

Datum
20 juni 2024

Ons kenmerk
5472983



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

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

**Directoraat-Generaal
Politie en
Veiligheidsregio's**

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

Onze referentie
5946829

Bijlage(n)
6

Datum 13 december 2024
Betreft Tweede halfjaarbericht politie 2024

Inleiding

In dit halfjaarbericht informeer ik uw Kamer over de staat van de politie. In mijn brief van 14 november jl. heb ik toegelicht op welke manier dit kabinet de slagkracht van de politie wil vergroten, rekening houdende met de maatschappelijke ontwikkelingen waar de politie mee te maken heeft en het absorptievermogen en de realisatiekracht van de politie. Ik wil deze gelegenheid ook graag benutten om andermaal mijn respect en waardering uit te spreken voor de politiemensen die zich dag in dag inzetten voor ons aller veiligheid. In deze brief ga ik nader in op een aantal van deze maatschappelijke ontwikkelingen en sta ik stil bij het maken van keuzes bij de inzet van politiecapaciteit.

Zoals gebruikelijk informeer ik uw Kamer in deze brief nader langs drie lijnen over de staat van de politie, te weten: (1) de positie van de politie in de samenleving, (2) de toerusting van de politieorganisatie en (3) de ontwikkeling van de taakuitvoering van het werkaanbod. In bijlage 1 zijn de kerncijfers van de politie visueel weergegeven, in bijlage 2 informeer ik u over de stand van zaken van gedane toezeggingen, moties of andere aanvullende zaken. Bijlage 3 bevat een overzicht van internationale plaatsingen van politiemedewerkers. In bijlage 4 vindt u een infographic ondersteunend aan de IAT-analyse over mobiel banditisme op pagina 5 van deze brief. De privacy audit van de Nationale Politie vindt u terug in bijlage 5. Bijlage 6 bevat een beleidsreactie op het rapport van Amnesty International 'In beeld bij de politie: camerasurveillance bij vreedzaam protest in Nederland'.

Positie van de politie in de samenleving

Al langer wordt met uw Kamer het gesprek gevoerd over de druk op het werk en de capaciteit van de politie. De uitdagingen waar de politie voor staat kunnen niet door de politie alleen worden opgelost, maar vergen samenwerking met partners binnen en buiten het veiligheidsdomein. In het Landelijk Overleg Politie en Veiligheid (LOVP), waar zowel de politie als de vertegenwoordigers van het gezag (burgemeesters en openbaar ministerie) aan deelnemen, is de druk op het werk en de capaciteit van de politie een terugkerend onderwerp van gesprek. Zo is tijdens het LOVP van november jl. gesproken over maatschappelijke ontwikkelingen, het veranderende veiligheidsvraagstuk en hoe hiermee om te gaan.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Een groot deel van de politie-inzet op lokaal niveau is gericht op het afhandelen van incidenten. De maatschappelijke hulpvraag is heel divers. U kunt denken aan personen met onbegrepen en verward gedrag, verdachte situaties, geweldsincidenten, inbraken, diefstallen, incidenten in het verkeer en reanimaties. Het veiligheidsvraagstuk verandert als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Belangrijke veranderingen die veel impact hebben zijn meer maatschappelijke onrust, digitalisering (zoals online criminaliteit) en de toenemende impact van ondermijning. Tevens heeft ook de politie te maken met een krappe arbeidsmarkt.

Deze ontwikkelingen van het veiligheidsvraagstuk hebben gevolgen voor het werk van de politie. Zo vragen demonstraties steeds meer van de politie. Uit een interne analyse blijkt dat het aantal demonstraties tussen 2019 en 2022 met 68% is toegenomen. Naast demonstraties hebben voetbalevenementen veel (ME) inzet gevraagd. Het merendeel van de demonstraties en (voetbal)evenementen verloopt zonder incidenten, maar de dilemma's nemen toe. En bij sommige demonstraties neemt de spanning toe, door onder andere geopolitieke invloeden.

Ook het aandeel online criminaliteit neemt toe. Waar het veiligheidsvraagstuk voorheen voornamelijk lokaal gericht was op de 'criminaliteit en overlast op straat', heeft in de afgelopen jaren een duidelijke verschuiving plaatsgevonden naar het online domein. Daders van online criminaliteit maken vaak op allerlei plekken in het land slachtoffers.

Ook de taak die de politie heeft bij het bewaken & beveiligen van een brede groep uit de samenleving (ministers, politici, bestuurders, journalisten, wetenschappers en opiniemakers) moet hier worden vermeld. Het aantal (vooral online) bedreigingen voor deze groep neemt in omvang toe en heeft een divers karakter.

Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat de inzet van politie verschuift van lokale inzet naar bovenregionale, nationale en ook internationale inzet; de nabijheid en zichtbaarheid in de fysiek wereld zal deels moeten verschuiven naar de online wereld. De politie kan niet overal tegelijk zijn. Om de politie beter te equiperen en om meer focus aan te brengen bij de inzet van de politie zullen keuzes moeten worden gemaakt langs de volgende drie lijnen: inzet van schaarse capaciteit, nieuwe manier van werken en huisvesting.

Datum
13 december 2024

Onze referentie
5946829

Inzet van schaarse capaciteit

Om de politie goed berekend te houden op haar taak, moet zij kunnen beschikken over voldoende personeel. Gezien de krappe arbeidsmarkt en de omvangrijke vervangings- en uitbreidingsopgave van de politie, werkt de politie aan het uitbreiden van opties voor het aantrekken van nieuwe politiemedewerkers. Zo wordt een aantal opties verkend en uitgevoerd door onder andere instroommogelijkheden voor het uitvoerende politiewerk uit te breiden. Zie hierover verder onder het kopje 'Toerusting van de politieorganisatie/Politiecapaciteit' verderop in deze brief. Daarnaast zet het kabinet stevig in op het werven van zijinstromers om de politie op korte termijn van extra specialistische capaciteit voor onder meer de aanpak van cybercriminaliteit en gedigitaliseerde criminaliteit te voorzien.

Daarnaast moeten keuzes worden gemaakt over de vraag hoe deeltaken die geen onderdeel zijn van de kernfunctie van de politie elders kunnen worden belegd of in samenwerking kunnen worden uitgevoerd (zoals ook opgenomen in het regeerprogramma). Dit leidt tot meer focus in de taakopvatting.

Op dit moment wordt in het kader van het traject versterking van de politiefunctie verkend welke deeltaken voor overdracht aan andere organisaties in aanmerking kunnen komen en wordt er gewerkt aan overdracht van de deeltaak identificatie en registratie van asielzoekers. Daarnaast wordt in navolging van de beleidsreactie op de Parlementaire Verkenning van de Tweede Kamer een brede aanpak van personen met verward/onbegrepen gedrag vormgegeven. Onderdeel daarvan is het verlagen van de werklast van de politie door bijv. scherpere triage op de meldkamer en verbeterde vormen van samenwerking tussen zorgprofessionals en politie op straat¹.

Keuzes zijn ook aan de orde als het gaat om de inzet van het strafrecht. Het is belangrijk dat de beperkte capaciteit van het strafrecht vooral wordt ingezet voor die feiten waar strafrechtelijke vervolging opportuun is. Dat wil zeggen voor die feiten waar de inzet van het strafrecht meerwaarde heeft voor het slachtoffer, de verdachte en de samenleving boven andere interventies. Het Openbaar Ministerie en politie werken aan het herzien van het kader op basis waarvan prioriteiten worden gesteld en keuzes worden gemaakt, met als doel een goede instroom van zaken van zowel traditionele als gedigitaliseerde veelvoorkomende criminaliteit (VVC) te realiseren. Waar het gaat over gedigitaliseerde criminaliteit is tevens aandacht nodig voor het verder ontwikkelen van een bovenlokale of eenheidsoverstijgende aanpak.

Nieuwe manier van werken

Naast het anders beleggen van deeltaken en het maken van keuzes in het werk, moeten tevens keuzes worden gemaakt over nieuwe manieren van werken. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de incidentafhandeling te vernieuwen door intake van meldingen en incidenten (geheel of deels) bij andere partijen dan de politie, of in samenwerking te organiseren. In algemene zin geldt namelijk dat bij veel incidenten meer inzet vanuit het zorgdomein en minder inzet van handhaving en

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 25424 nr. 714

het strafrecht nodig is. Dit is beter voor de betreffende burgers en vergroot de kans dat de onderliggende problemen worden aangepakt.

Bij nieuwe manieren van werken wordt tevens ingezet op gebruikmaking van innovatie en technologie. Die maken beter werken mogelijk en ontlasten politiemedewerkers; te denken valt aan drones of de mogelijkheid om processen verbaal op te maken met behulp van een speech-to-tekst applicatie.

Het belang van een nabije en zichtbare politie staat buiten kijf. Meer specifiek vergt, zoals ik hierboven al schetste, de steeds groter wordende impact van digitalisering van de samenleving, naast (en in combinatie met) fysieke nabijheid, steeds meer online nabijheid en zichtbaarheid van de politie. Te denken valt onder meer aan de ontwikkeling van nieuwe soorten (tijdelijke of permanente, online of fysieke) loketten en locaties om met politie in contact te komen, de inzet van digitaal wijkagenten en het doorontwikkelen van online kanalen om steeds volwaardiger met politie in contact te zijn.

Huisvesting

In mijn brief van 11 oktober jl.² heb ik mijn bredere inzet op nabijheid en zichtbaarheid van de politie met uw Kamer gedeeld. Daarbij heb ik ook het huisvestingsbeleid betrokken. Uw Kamer heeft op 13 november jl. twee moties over het onderwerp huisvesting aangenomen. De motie van het lid Van Nispen verzoekt de regering om geen bureaus meer te sluiten, de motie van het lid Mutluer vraagt om overleg met de burgemeesters die het betreft tot een passende oplossing voor het bureau in Wolvega te komen en daar in de tussentijd geen onomkeerbare stappen te nemen³. Ik informeer de Kamer bij deze graag over de wijze waarop ik deze moties tot nu toe ter hand heb genomen en welke overwegingen daarbij een rol spelen.

De politie heeft huisvesting nodig die het politiewerk optimaal ondersteunt, nu en in de toekomst. In 2014 zijn er in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) met de Regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal afspraken gemaakt over het strategisch huisvestingsplan. Het huisvestingsconcept van de politie is gebaseerd op het streven om één teambureau te hebben voor ieder basisteam, waar nodig ondersteund met politieposten van verschillende aard en omvang. Wijzigingen in de huisvesting die uit het huisvestingsbeleid voortvloeien zijn onderdeel van de reguliere afstemming tussen politie en lokaal gezag. Voorop staat daarbij het functioneren van de politie als het gaat om de dienstverlening, het afhandelen van incidenten, opsporing, handhaving, het werk in de wijk etc. Huisvestingsvoorstellen om deze taken te faciliteren maakt de politie binnen het daarvoor gestelde financiële kader. De korpschef en ik houden de ontwikkeling van de huisvestingsaanpak doorlopend in beeld. Daarnaast is de lokale huisvestingsaanpak onderwerp van gesprek in de driehoek.

De wereld is altijd in beweging en daarom vragen lokale ontwikkelingen soms om aanpassing van die plannen. Daarvoor is ruimte in het overleg tussen politie en

² Kamerstukken II, 2024/25, 29628 nr. 1224

³ Kamerstukken II, 2024/25, 29628 nr. 1231; Kamerstukken II 2024/25, 29628 nr. 1232

lokaal gezag. Voor de situatie in Wolvega geldt dat het gesprek tussen de leiding van de politie-eenheid Noord-Nederland en de burgemeester van Weststellingwerf (Wolvega) heeft geresulteerd in vervolgafspraken met de burgemeesters van de driehoek Zuidoost-Fryslân (naast Weststellingwerf, Heerenveen en Ooststellingwerf). In deze dialoog zal ook worden ingegaan op de gevolgen en de te maken keuzes over de voorgenomen sluiting van het politiebureau in Wolvega. In het kader van deze dialoog worden geen onomkeerbare stappen gezet. Op deze wijze geef ik uitvoering aan de motie Mutluer.

Dienstverlening vindt steeds meer online en/of buiten de traditionele politiebureaus plaats. En dat is ook nodig. Agenten zijn minder gebonden aan een fysieke politielocatie door het beschikbaar komen van digitale middelen voor het werken op straat. Deze transformatie leidt ertoe dat bureaus minder nodig zijn en dat de politie meer tijd op straat aanwezig kan zijn. Bemensing van een locatie vraagt capaciteit, die op dat moment niet beschikbaar is voor het werk in de wijken. Sluiting van een bureau kan ook ruimte vrijmaken voor meer blauw op straat. Ter illustratie: voor het openhouden van de politiebureaus en politieposten waarvan sluiting in 2025 is voorgenomen (zie de bijlage huisvesting bij de verzamelbrief politie van 11 oktober 2024) zijn circa 30 fte benodigd, die derhalve niet beschikbaar zijn voor het operationele politiewerk. Dit terwijl de politie eerder in overleg met het lokaal gezag heeft geconstateerd dat de politie goed kan functioneren zonder het openhouden van voorgenoemde locaties.

De motie van het lid Van Nispen kent een financiële en inhoudelijke component. Een eerste inschatting van de politie laat zien dat het openhouden van de politiebureaus en politieposten waarvan sluiting in 2025 is voorgenomen in kunnen oplopen tot maximaal ca. 10 mln. Aangezien de meerjarenraming 2026-2029 al een exploitatietekort laat zien is deze route dus zeer onwenselijk. Inhoudelijk begrijpt het kabinet de waarde die gehecht wordt aan politiebureaus. Tegelijkertijd hecht het kabinet belang aan de zichtbaarheid en nabijheid van de politie. Helaas zitten we in een situatie waarin het openhouden van politiebureaus ten koste gaat van de zichtbaarheid en nabijheid. Met minder politiebureaus zijn er meer politiemedewerkers inzetbaar op straat. Het kabinet hecht veel waarde aan een zichtbare politie. De nabijheid in de wijk vraagt om een andere wendbare benadering. Daarom zijn er ook andere concepten van huisvesting nodig. Het kabinet heeft alles afwegende besloten aan de motie Van Nispen derhalve geen uitvoering te geven.

Toerusting van de politieorganisatie

Politiecapaciteit

Eén van de grootste uitdagingen van de politie is de capaciteit. Graag informeer ik uw Kamer over de stand van zaken. In de onderstaande tabel is een overzicht van de werksoorten van de operationele politiesterkte opgenomen. Daarin is inzichtelijk gemaakt hoe de bezetting zich tussen 31 december 2023 en 31 augustus 2024 heeft ontwikkeld. De totale operationele sterkte (zowel inclusief als exclusief aspiranten) is gestegen. Met name bij de werksoorten 'gebiedsgebonden politie' en 'meldkamer intake & service' zien we een stijging. De sterkte in de werksoort opsporing is gedaald ten opzichte van vorig jaar. De overige

werksoorten blijven stabiel. Momenteel wordt aan een oplossing met zij-instromers gewerkt voor het capaciteitsprobleem in de opsporing. De toelichting van deze oplossing volgt in de alinea's hieronder. Tijdens de begrotingsbehandeling heb ik u toegezegd om het overzicht van de bezetting naar acht werksoorten ook in de JenV-begroting 2026 op te nemen (zie bijlage 2 budgetrecht).

Werksoorten Operationeel Personeel	Bezetting 31-12-2023	Bezetting 31-08-2024
Gebiedsgebonden Politie	20.504	20.726
Opsporing	10.480	10.340
Meldkamer, Intake en Service	5.453	5.671
Intelligence	3.965	4.029
Beveiliging	2.651	2.668
Leiding	1.024	1.023
Overige Operationele Functies	2.000	2.045
Totaal Opgeleid Operationeel Personeel	46.076	46.502
Aspiranten	4.863	4.850
Totaal Operationeel Personeel	50.939	51.352

In de eerste acht maanden van 2024 is de bezetting van de operationele sterkte licht gestegen. De instroom van aspiranten ligt voor zowel het mbo- als het hbo-politieonderwijs op schema, al blijft het door de krappe arbeidsmarkt een opgave om de klassen gevuld te krijgen. De zij-instroom van medewerkers met een executieve aanstelling met specifieke inzetbaarheid (ESI) en medewerkers met een aanstelling administratief-technisch-huishoudelijk buitengewoon opsporingsambtenaar (ATH-BOA) ligt ruimschoots op schema. De afgelopen jaren was de zij-instroom in operationele functies ongeveer 1200 fte per jaar. Dit jaar was dat aantal al in augustus gerealiseerd en komt de totale instroom voor 2024 significant hoger uit.

Het was al mogelijk om via zij-instroom te werven voor specialistische functies met een expertise op het gebied van digitaal, financieel-economisch, zeden, milieu en forensisch. Nu is er in oktober 2024 ook een akkoord met de vakbonden bereikt om zij-instromers te werven voor de functie Medewerker Tactische Opsporing. Deze zij-instromers kunnen met een opleiding van een paar maanden aan de slag op de afdelingen veelvoorkomende criminaliteit van de basisteams. Dit besluit is een eerste stap in de modernisering van de aanstellingen. Ook voor bewaken en beveiligen en andere onderdelen wordt gewerkt aan directe instroom met verkorte opleiding, om vervolgens via aanvullend onderwijs door te kunnen stromen naar andere functies bij de politie.

Diverse eenheden hebben al pilots lopen met directe instroom in de opsporing. Een aantal van deze medewerkers is vervolgens ook weer doorgestroomd naar de brede politieopleiding, om daarna aan de slag te gaan in de gebiedsgebonden politie of in de tactische opsporing.

De uitstroom is op dit moment stabiel. De verwachting is dat de voorziene uitstroom door pensioen zal afnemen. De verlenging van de Regeling Vervroegd Uittreden (RVU) zal hier een negatief effect op hebben. Wat betreft de onvoorziene uitstroom is de verwachting dat deze door de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt zal toenemen. De focus van de arbeidsmarktstrategie, die eerst vooral op instroom lag, is daarom inmiddels verbreed naar het behoud van politiepersoneel. Naar aanleiding van het onderzoek naar vertrekredenen van politiemedewerkers, richten de maatregelen voor behoud zich onder andere op doorstroomperspectief. Zo is het voor sommige functies mogelijk gemaakt om werk- en denkniveau aan te tonen met een assessment in plaats van met een diploma. Dit biedt meer kansen voor interne doorstroom. Ook wordt fors gestuurd op het voeren van resultaat- en ontwikkelgesprekken, om in die gesprekken met de leidinggevende te verkennen wat een passende volgende stap is. Daarnaast is er een wegwijzer ontwikkeld voor medewerkers om inzicht te geven in wat zij zelf kunnen doen om een volgende stap te zetten. In het kader van behoud van specialisten kijkt politie momenteel naar een optimale inrichting om doorgroeimogelijkheden te bevorderen. Verder is politie van plan om een nieuw onderzoek uit te voeren naar de medewerkersbeleving, deze keer specifiek gericht op doorstroom. De resultaten hiervan zullen in 2025 opgeleverd worden.

Regeling vervroegd Uittreden (RVU)

Op 19 november hebben de politievakbonden, de korpschef en ik een arbeidsvoorwaardenakkoord gesloten voor een overbruggingsregeling vervroegd uittreden. Hiermee krijgen politiemedewerkers die zijn geboren in het jaar 1961 en zware politiedienstjaren achter de rug hebben, de mogelijkheid om gebruik te maken van de Regeling Vervroegd Uittreden (RVU). Dit betekent dat deze politiemedewerkers maximaal 3 jaar voor hun AOW-leeftijd kunnen stoppen met werken en daarbij een maandelijks uitkeringsbedrag ontvangen. Tot op heden konden zij geen gebruik maken van een regeling vervroegd uittreden. Afspraken voor deze doelgroep zijn gemaakt om te voorkomen dat zij tussen wal en schip kwamen te vallen, aangezien ten tijde van het onderhandelaarsakkoord nog werd gewacht op een akkoord op centraal niveau in de Stichting van de Arbeid over vervroegd uittreden.

In het arbeidsvoorwaardenakkoord is, overeengekomen om doorwerken tot aan de AOW-leeftijd te stimuleren, net als bij de huidige tijdelijk RVU. Alle politiemedewerkers, geboren in het jaar 1961, ontvangen een gratificatie wanneer zij doorwerken tot hun AOW-leeftijd.

Politiemedewerkers staan in de frontlinie en hun werk is onvoorspelbaar, zwaar en kent risico's. Zij verdienen de juiste aandacht en zorg. Hierom zijn afspraken gemaakt om in te blijven zetten op duurzame inzetbaarheid van de politiemedewerkers. De huidige maatregelen worden op effectiviteit bezien en op basis van de nieuwe visie Gezond Politiewerk worden nieuwe maatregelen verkend. Met als stip op de horizon dat uiteindelijk iedere politiemedewerker duurzaam inzetbaar het pensioen kan halen.

Daarnaast hebben het kabinet, vakcentrales en werkgevercentrales een akkoord bereikt op 18 oktober jl. over een structurele en gerichte regeling vervroegd

uittreden voor mensen met zwaar werk. De huidige tijdelijke regeling vervroegd uittreden is een afspraak uit het pensioenakkoord uit 2019. Deze regeling loopt volgens afspraak af eind 2025. In het akkoord is afgesproken dat er voor werknemers, die dat echt nodig hebben, óók na 2025 een regeling is om vervroegd te kunnen uittreden. Naar aanleiding van dit akkoord ben ik met de politievakbonden en politie in gesprek om afspraken te maken over een regeling Vervroegd Uittreden voor politiemedewerkers (geboren na 1961) met zwaar werk. Hiermee is aan de moties, om op korte termijn in gesprek te gaan over en om snel te komen tot een goede regeling Vervroegd Uittreden, van Aardema en Van Nispen voldaan.

Transitie landelijke eenheden

Op 25 september jl. heb ik uw Kamer toegezegd om met de heer Schneiders en de korpschef in gesprek te gaan over de monitoring op de transitie van de landelijke eenheden. De motie Helder c.s.⁴ roept op tot het hervatten van de werkzaamheden van dhr. Schneiders. Hierbij informeer ik uw Kamer hierover.

Medio november is dhr. Schneiders gestart als adviseur van de korpsleiding, ondersteund door een lid van de voormalige monitoringscommissie en een expert op het gebied van werkcultuur en leiderschap. Zij zullen het komende jaar kritisch de transitie volgen en waar nodig de korpsleiding en/of de eenheidsleidingen van de LO en de LX adviseren. Dhr. Schneiders heeft ermee ingestemd twee keer per jaar een openbare voortgangsrapportage te maken. Hierover zal worden gerapporteerd in de halfjaarberichten.

De Inspectie is een onafhankelijk toezichthouder en gaat zelf over de invulling van haar werkzaamheden. Zij heeft mij laten weten – mede naar aanleiding van de motie en het aanblijven van dhr. Schneiders – geen rol voor zichzelf te zien in het monitoren van de transitie. In het kader van kwaliteit van de taakuitvoering zal de Inspectie, zoals ook aangegeven in het werkprogramma 2025, onderzoeken doen naar ondermijning en digitale criminaliteit. In beide trajecten besteedt de Inspectie aandacht aan het data- en informatiegestuurd optreden van de politie. Hierin zullen wel raakvlakken zitten met de landelijke eenheden.

Ik wil uw Kamer graag meenemen in een aantal recente ontwikkelingen aangaande de voortgang van de transitie binnen de landelijke eenheden. De afgelopen periode heeft de korpschef mij laten weten dat er belangrijke stappen gezet zijn in de verdere ontwikkeling van een sociaal en veilig werkklimaat. Voor het versterken van de werkcultuur zijn ter ondersteuning en begeleiding van de medewerkers en teams uiteenlopende methoden en instrumenten beschikbaar. Tijdens de technische briefing op 17 oktober jongstleden is één van deze methoden, "Dialogo in teams", kort aan de orde gekomen. De eerste ervaringen daarmee zijn positief. De aanpak van werkcultuur vraagt echter om maatwerk: op basis van een groepsintakegesprek wordt per team een passend aanbod ingezet. Omdat er bij meerdere teams behoefte is aan dergelijke cultuurinterventies, wordt bekeken hoe dit traject versneld kan worden. Het doorbreken en verbeteren van cultuurpatronen vraagt intensieve, meerjarige investering van leidinggevend en medewerkers.

⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 29628 nr. 1227

Ook op het gebied van het herontwerpen van de diverse domeinen zijn, samen met medewerkers, stappen gezet richting toekomstbestendige en adaptieve eenheden. De afgelopen tijd is voor domeinen als sensing, cyber en R&D het grofontwerp afgerond. Hierbij is met alle betrokken stakeholders herijkt wat de taken van het domein zijn en hoe op een passende manier toekomstige dreigingen aangepakt kunnen worden. In de volgende fase wordt het ontwerp verder verfijnd zodat duidelijk wordt welke functies op welk niveau benodigd zijn. Voor diverse organisatieonderdelen, zoals het splitsen van de staf, is de ontwerpfase inmiddels afgerond en zullen de komende maanden reorganisaties plaatsvinden.

De ontwikkeling van de taakuitvoering van het werkaanbod

Zedenzaken

Tijdens het commissiedebat politie op 25 september jl. heb ik met uw Kamer gesproken over de doorlooptijden voor zedenzaken, en specifiek de werkvoorraad bij de politie. Ik heb toegezegd uw Kamer in dit halfjaarbericht te informeren over de stand van zaken voor de werkvoorraad zedenzaken en hoe deze terug te dringen. Middels deze tekst beschouw ik de toezegging als afgedaan. Daarbij ga ik ook kort in op de ontwikkeling in de formatie en bezetting van de zedenteams. De toezegging sluit overigens aan bij een eerdere motie van de leden Michon-Derkzen en Van der Werf⁵ naar aanleiding waarvan uw Kamer sinds 2022 halfjaarlijks wordt geïnformeerd over de werkvoorraad op het terrein van zedenzaken en de afspraken om deze werkvoorraad terug te dringen.

Stand van zaken formatie en bezetting zedenteams

De zedenteams van de politie zijn belast met de opsporing van seksuele misdrijven. De afgelopen jaren is geïnvesteerd in de uitbreiding van deze teams teneinde oplopende werkvoorraden te kunnen aanpakken. In onderstaande tabel vindt u de ontwikkeling in de formatie en bezetting bij de zedenteams vanaf 31 december 2020.

Tabel 1 Formatie en bezetting teams zeden in fte (bron: politie).

Datum	Formatie (fte)	Bezetting (fte)
31-12-2020	630,3	638,8
31-12-2021	653,6	656,2
31-12-2022 ⁶	678,8	672,2
31-12-2023	688,9	657,2
31-08-2024	707,4	665,6

Met aanvullende middelen uit de motie-Hermans c.s.⁷ wordt de capaciteit van de zedenteams dit jaar verder uitgebreid om de verwachte toename van het aantal meldingen en aangiften als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet seksuele

⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 31015 nr. 249.

⁶ De politie heeft in het voorjaar van 2023 de definitie van het werk in de zedenkolom scherper geformuleerd. Daardoor wijken de cijfers per 31 december 2022 enigszins af van eerdere rapportages.

⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 35925 nr. 13.

misdrijven op 1 juli jongstleden te kunnen opvangen. Doordat het mogelijk is gemaakt dat de politie al in 2023 kon beginnen met de werving, opleiding en screening van nieuwe medewerkers staan er op dit moment geen vacatures meer open naar aanleiding van de capaciteitsuitbreiding uit de Hermansmiddelen. Dat neemt niet weg dat meer in het algemeen voor de zedenteams geldt dat er sprake is van een lichte onderbezetting als gevolg van de uitstroom van medewerkers die met pensioen gaan of doorstromen. De politie doet er alles aan om deze medewerkers zo snel mogelijk te vervangen, wat een uitdaging is in de huidige krappe arbeidsmarkt.

Stand van zaken werkvoorraden zedenzaken

In onderstaande tabel vindt u de ontwikkeling in de werkvoorraad zedenzaken bij de politie vanaf 2 november 2020⁸.

Tabel 2 Geactualiseerde cijfers werkvoorraad zedenzaken (bron: politie).

Cijfers zedenzaken	Stand 02-11-2020	Stand 02-11-2021	Stand 02-11-2022	Stand 02-11-2023	Stand 02-11-2024
Aantal geregistreerde incidenten	10.143	10.743	13.343	12.016	12.398
Voorraad aantal zedenzaken	3.464	3.577	3.607	3.398	3.159
Aantal aangiftes langer dan 6 maanden in voorraad	829	878	833	868	714
Aantal aangifte	2.375	2.602	2.912	2.779	2.949
Aantal verdachten openbaar ministerie	1.739	1.883	2.102	2.241	2.033

De geactualiseerde cijfers laten overwegend een verbetering zien. De werkvoorraad zedenzaken bij de zedenteams is wederom gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar en ligt inmiddels ruim onder het niveau van 2020. Ook is het aantal aangiftes dat langer dan 6 maanden in voorraad flink gedaald en ligt het aantal onder het niveau van 2020. Tegelijkertijd is het totaal aantal aangiftes gestegen ten opzichte van het voorgaande jaar en ligt het aantal aanzienlijk hoger dan in 2020. Dit betekent dat de zedenteams bij een toename aan werk in staat zijn gebleken om stappen te zetten op het terugdringen van de werkvoorraden. Het aantal bij het Openbaar Ministerie ingestuurde dossiers van afgeronde onderzoeken is wel iets gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar, maar ligt nog steeds ruim boven het niveau van 2020. Ik teken bij deze resultaten nog op

⁸ Dit zijn niet allemaal strafbare feiten, want niet elke vorm van seksueel grensoverschrijdend gedrag is strafbaar en zedenincidenten bestaan niet alleen uit meldingen van burgers. Als een wijkagent een bezoek brengt aan een veroordeelde zedendelinquent of als een agent een bekende schennispleger in een afgelegen gebied aantreft, dan wordt dat ook vastgelegd en als incident geregistreerd. Dit verklaart waarom lang niet alle geregistreerde zedenincidenten resulteren in een aangifte maar wel werk met zich meebrengt voor de politie.

dat ze zijn behaald tegen de achtergrond van de implementatie van de Wet seksuele misdrijven, die naast het reguliere werk binnen de zedenteams is opgepakt, en een toename in de complexiteit van zedenonderzoeken. Daarmee zijn dit jaar grote inspanningen geleverd door de zedenteams.

Maatregelen

Net als uw Kamer, ben ik ervan doordrongen dat lange doorlooptijden een grote impact kunnen hebben op zedenslachtoffers en hun naaste omgeving. Om ervoor te zorgen dat de politie haar werkvoorraad op het terrein van zedenzaken kan terugdringen, is de capaciteit van de zedenteams de afgelopen jaren fasegewijs uitgebreid. Het effect hiervan zien we terug in de geactualiseerde cijfers over de werkvoorraden bij de zedenteams. Maar er is meer nodig dan capaciteitsuitbreidingen om de doorlooptijden in zedenzaken aan te pakken en een verschil te maken voor de slachtoffers van zedendelicten. Ook de partners uit de strafrechtketen spannen zich gezamenlijk in om de doorlooptijden in zedenzaken te verkorten. In 2022 hebben zij hiertoe het Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken opgesteld. Over de stand van zaken voor het Actieplan wordt uw Kamer binnenkort geïnformeerd in de voortgangsbrief aanpak seksuele delicten. Daarnaast zet de politie al langer in op betekenisvolle interventies voor zedenslachtoffers. Het gaat daarbij om – op basis van de behoefte van het slachtoffer – te komen tot de beste interventie voor het slachtoffer en de dader die mogelijk en geboden is. Die interventie kan ook buiten het strafrecht liggen. Een veelbelovende ontwikkeling in dit verband is de versterking van een multidisciplinaire samenwerking tussen alle ketenpartners in zedenzaken (Centrum Seksueel Geweld, Veilig Thuis, Perspectief Herstelbemiddeling, Mediation, politie, Openbaar Ministerie, Reclassering en Slachtofferhulp Nederland) waarbij wordt ingezet op het samenwerken vanaf de melding, uitvoeren van gezamenlijke triage en het organiseren van casusregie. Deze ontwikkeling is inmiddels geborgd binnen het traject “Goed georganiseerd Landschap van Hulp-, Meld- en Steunpunten” dat in opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid wordt uitgevoerd. De staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg en de staatssecretaris Rechtsbescherming informeren uw Kamer binnenkort over de stand van zaken voor dit traject.

Online informatievergaring

Tijdens het debat van 13 november over de incidenten in Amsterdam heeft het lid Yeşilgöz-Zegerius een motie ingediend over meekijken in Telegramgroepen⁹. Omdat ik met uw Kamer het belang onderschrijf van een goed geëquipeerde politie die ook online op de juiste plekken de benodigde informatie kan vergaren ten behoeve van de openbare-ordehandhaving, bereid ik een wetsvoorstel voor om de informatiepositie van politie op het terrein van de openbare-ordehandhaving te verbeteren.

Op dit moment mag de politie ten behoeve van de openbare orde informatie vergaren zolang hiermee niet een min of meer volledig beeld van het persoonlijk leven ontstaat. Dit beeld ontstaat in de online wereld al snel. De bevoegdheden van de politie om mee te kijken in online groepen zijn daarnaast afhankelijk van

⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 36651 nr. 22

de mate van beslotenheid van zo'n groep. De politie heeft namelijk op dit moment geen wettelijke bevoegdheid om ten behoeve van de openbare ordeverstoring toegang te krijgen tot besloten groepen. Niet alle groepen die besloten lijken zijn dit ook. Een groep is besloten zodra er een effectief deurbeleid wordt gevoerd en de politie zichzelf moet voordoen als gelijkgestemde van de groep om deel te nemen¹⁰.

Het streven is om in de eerste helft van 2025 een wetsvoorstel in consultatie te brengen waarin de bevoegdheid tot stelselmatige informatievergaring in publiek toegankelijke online bronnen wordt geregeld. Dit voorstel wordt met een zorgvuldige onderbouwing van nut en noodzaak en een kader van checks and balances voorbereid. Met prioriteit wordt parallel gewerkt aan de mogelijkheid om in het kader van de openbare-ordehandhaving de politie ook toegang tot besloten app- en chatgroepen te geven, indachtig de motie Yeşilgöz-Zegerius c.s. Voor de opsporing van misdrijven beschikt de politie al over deze bevoegdheid.

Tot slot

Dagelijks komt de politie in aanraking met een grote verscheidenheid aan maatschappelijke uitdagingen die weinig van ons zo direct meemaken. Ik wil de politie en politiemedewerkers zo goed mogelijk toerusten om hun belangrijke werk te doen. Hiervoor blijf ik mij inzetten.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

¹⁰ In eerdere brieven is uw Kamer uitgebreider geïnformeerd over de reikwijdte van de huidige bevoegdheden zoals het halfjaarbericht politie van juni 2023. Kamerstukken II, 2022-2023, 29628 nr. 1174.



Kerncijfers politie bij het tweede Halfjaarbericht 2024

Hoe ontwikkelt de Nederlandse politie zich en welke trends zijn te zien? Onderstaande kerncijfers geven inzicht hierin. De thema's 'Politie en de samenleving', 'De toerusting van de politieorganisatie' en 'De ontwikkeling van politiewerk' komen aan de orde. Dit overzicht wordt aan het 'Halfjaarbericht politie' toegevoegd.

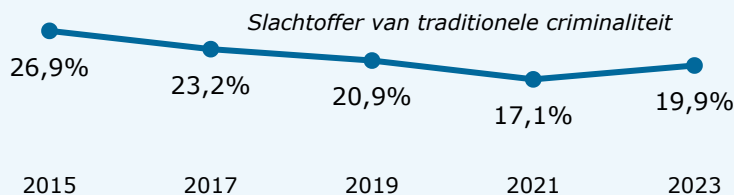
De grafieken zijn gebaseerd op de meest recente gegevens uit verschillende bronnen, zoals gepubliceerde cijfers van de politie, het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Veiligheidsmonitor.



Politie en de samenleving

Slachtofferschap

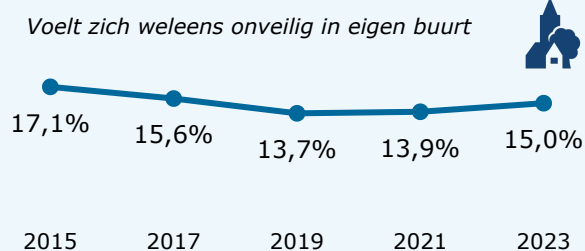
Het aantal Nederlanders dat aangeeft slachtoffer te zijn geweest van een vandalisme-, vermogens- of geweldsdelict is voor het eerst sinds jaren toegenomen. In 2023 geeft 19,9% procent van de Nederlanders aan slachtoffer te zijn geweest van één of meer van deze vormen van delicten. Online criminaliteit laat in 2023 een lichte daling zien. Waar in 2021 16,9% van de Nederlanders aangaf slachtoffer te zijn geweest van online criminaliteit is dat met 15,6% in 2023 afgenomen.



Bron: [Veiligheidsmonitor 2023](#)

Onveiligheidsgevoel

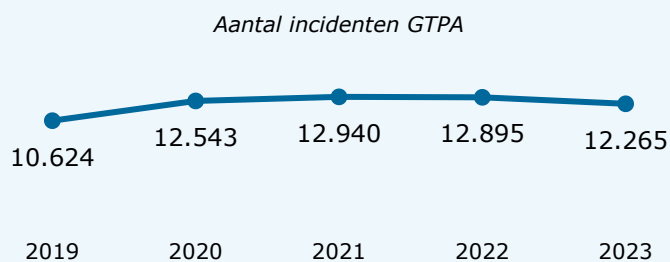
In 2023 geeft 15,0% van de Nederlanders geeft aan zich weleens onveilig te voelen in de eigen buurt, vergeleken met 13,9% in 2021. Daarbij voelde 2,2% zich in 2023 vaak onveilig in de eigen buurt. Dit is iets meer dan twee jaar geleden.



Bron: [Veiligheidsmonitor 2023](#)

Geweld Tegen Politieambtenaren (GTPA)

In 2023 werden politiemedewerkers 12.265 keer geconfronteerd met agressie en geweld. Geweld door politieambtenaren en tegen politieambtenaren kunnen in hetzelfde incident optreden.



Net als vorig jaar maken de drie meest voorkomende geweldsincidenten ongeveer driekwart (76,3%) van het totaal uit. Belediging komt het vaakst voor.

Drie meest voorkomende geweldsincidenten (2023)



Belediging
5.543



Wederspanningheid
2.811

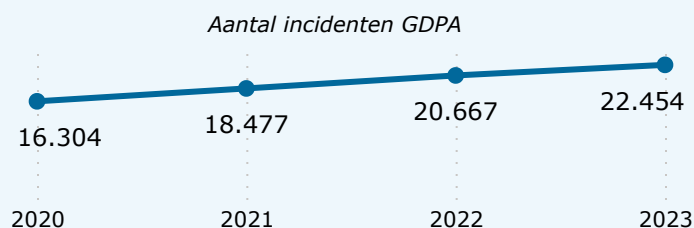


Bedreiging
woordelijk
1.005

Bron: [Jaarverantwoordingen 2019 t/m 2023](#)

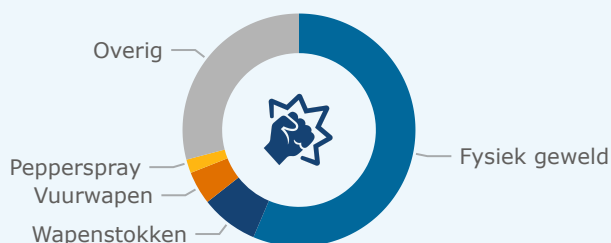
Geweld Door Politieambtenaren (GDPA)

Ieder politieoptreden is er op gericht om de situatie te de-escaleren. Door de aard van het politiewerk komen er situaties voor waarin de politie genoodzaakt is geweld toe te passen. In 2023 zijn er in totaal 22.454 incidenten geweest waarbij de politie geweld heeft moeten inzetten.



In 2023 betreft 56,4% van de geweldstoepassingen fysiek geweld. Dit bestaat uit het toepassen van controletechnieken, duwen en trekken. Daarnaast zijn er geweldsmiddelen ingezet, waaronder de wapenstok (8,0%), het vuurwapen (4,6%) en pepperspray (1,9%).

Soort geweldstoepassing van politieambtenaren

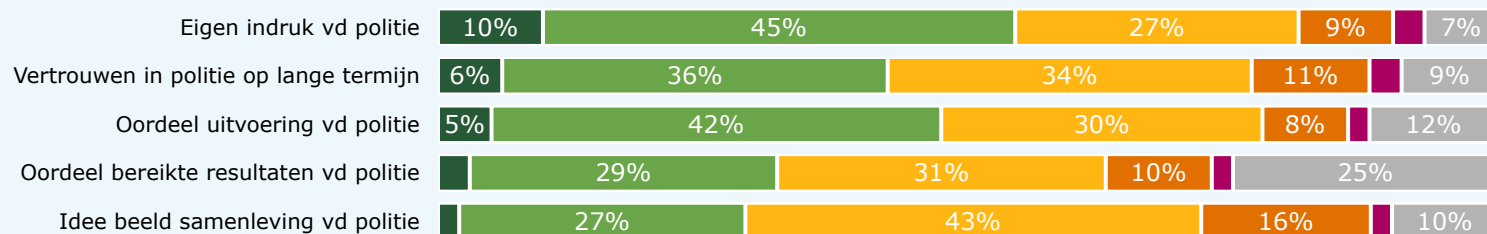


Bron: [Jaarverantwoordingen politie 2020 t/m 2023](#)

Vertrouwen in en de reputatie van de politie onder burgers

Met de vertrouwen en reputatiemonitor voert Motivaction in opdracht van de politie onderzoek uit naar het vertrouwen dat burgers en medewerkers in de politie hebben. Het vertrouwen dat de samenleving heeft in de politie was ook in 2023 gemiddeld goed en stabiel volgens de normering van de rapportage. De vraag over resultaten van politie scoort iets lager, maar nog steeds is meer dan 60% van de bevroegde bevolking positief.

Scoring (bevroegde) bevolking naar vertrouwen in politie



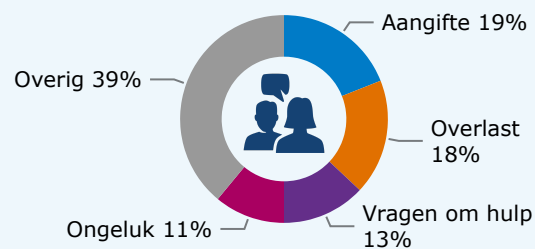
● Zeer positief ● Positief ● Enigszins positief ● Negatief ● Zeer negatief ● Weet niet

Bron: [Rapportage Motivaction 2023](#)

Contact met de politie

De vragenlijst over onder andere het contact met de politie is in een eerdere fase opgesteld door de politie en onderzoeksbureau Kantar Public. Motivaction heeft dit onderzoek vanaf januari 2023 overgenomen. In de afgelopen drie jaar geeft circa 41,0% van de respondenten aan contact te hebben gehad met de politie. Net als voorgaande jaren zijn de belangrijkste aanleidingen voor contact het doen van aangifte, overlast, een ongeluk en vragen om hulp (bijv. het vragen om informatie of advies). Op aspecten van het contact, zoals vriendelijkheid, duidelijke communicatie, goed luisteren, begripvol en de snelheid waarmee geholpen werd, scoort de politie een 7 of hoger. Vriendelijkheid scoort het hoogst met een 7,6.

Aanleidingen voor contact

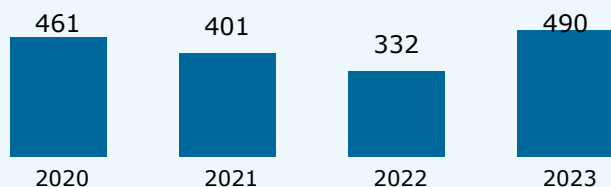


Bron: [Rapportage Motivaction 2023](#)

Disciplinaire onderzoeken

Disciplinaire onderzoeken zijn interne onderzoeken die de vraag beantwoorden of op basis van relevante feiten en omstandigheden sprake is van plichtsverzuim door politieambtenaren. Het aantal disciplinaire onderzoeken is in 2023 (490) gestegen ten opzichte van 2022 (332).

Aantal disciplinaire onderzoeken



Bron: [Jaarverantwoordingen politie 2020 t/m 2023](#)

Drie meestvoorkomende overtredingen die tot disciplinaire maatregelen leiden (2023)

In 2021, 2022 en 2023 vielen de meest voorkomende overtredingen binnen de volgende categorieën:

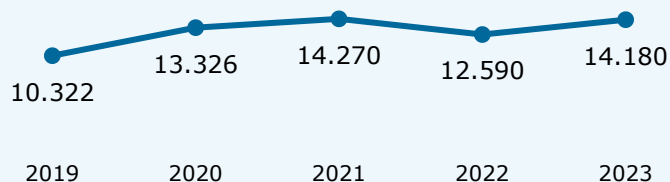


Bron: [Jaarverantwoordingen politie 2021 t/m 2023](#)

Ontvangen klachten

Er kunnen klachten ingediend worden over het optreden van politieagenten. De klachtbehandeling is gericht op het herstel van vertrouwen van burgers in de politie, het leren van klachten en op imagoverbetering. Kanttekening: niet alle klachten zijn ontvankelijk en zullen dus ook niet allemaal door de politie in behandeling worden genomen.

Aantal ontvangen klachten



Bron: [Jaarverantwoordingen politie 2019 t/m 2023](#)

Drie meestvoorkomende klachten (2023)

De meeste ontvangen klachten over de politie hadden betrekking op bejegening/houding/gedrag, gevolgd door onjuiste actie en geen/onvoldoende actie.

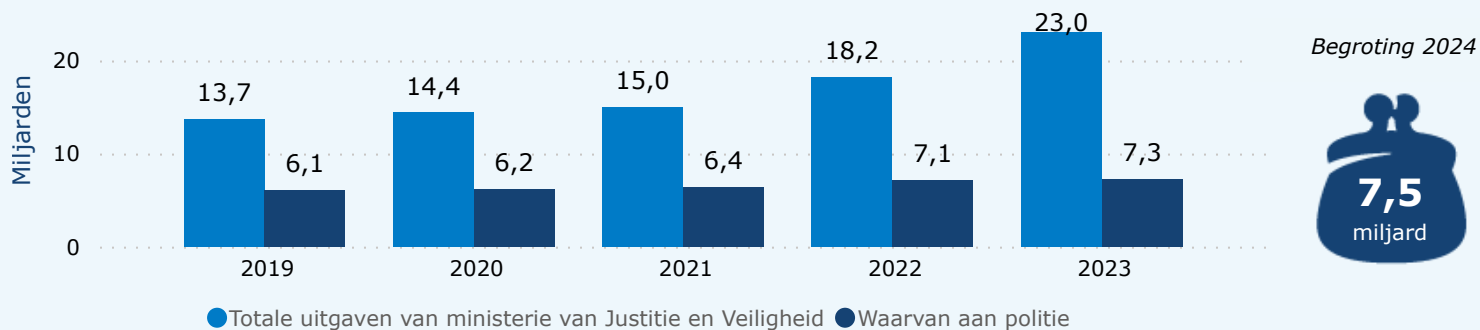


Bron: [Jaarverantwoordingen politie 2023](#)



De toerusting van de politieorganisatie

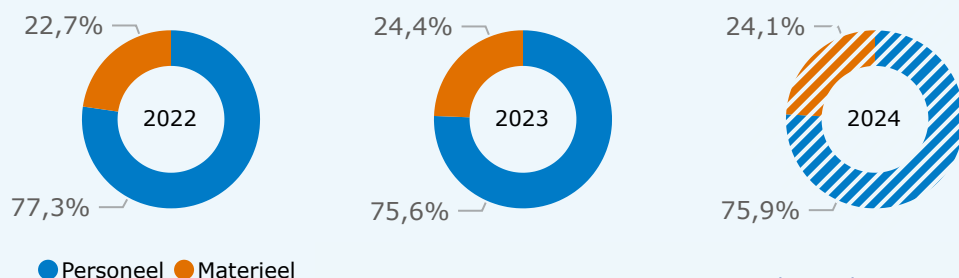
Uitgaven ministerie van Justitie en Veiligheid (waarvan deel naar de politie*)



De totale uitgaven van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de politie stijgt de laatste jaren. Het deel dat naar de politie gaat bedraagt in 2023 7,3 miljard euro. Volgens de begroting zal er 7,5 miljard in 2024 aan de politie worden uitgegeven.

Bron: [Jaarverslag JenV 2019 t/m 2023](#), [Begroting JenV 2024](#)

Verdeling uitgaven van de politie

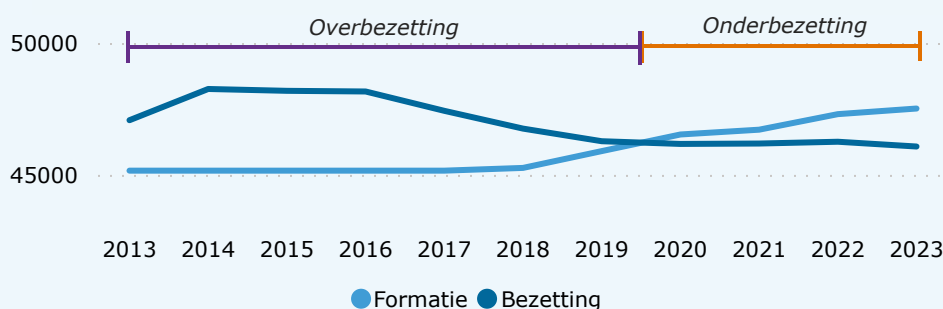


De meerderheid van het politiebudget wordt uitgegeven aan vaste kosten voor personeel en materieel. Materiële kosten bestaan uit kosten voor de fysieke politiebureaus, vervoersmiddelen en ICT. In 2023 wordt er ten opzichte van 2022 meer uitgegeven aan materieel. De begroting voor 2024 laat zien dat er verwacht wordt dat 24% van het politiebudget aan materieel wordt uitgegeven.

Bron: [Jaarverantwoording politie 2022 en 2023](#), [Begroting en beheerplan politie 2024-2028](#)

Formatie en bezetting operationele sterkte (exclusief aspiranten)

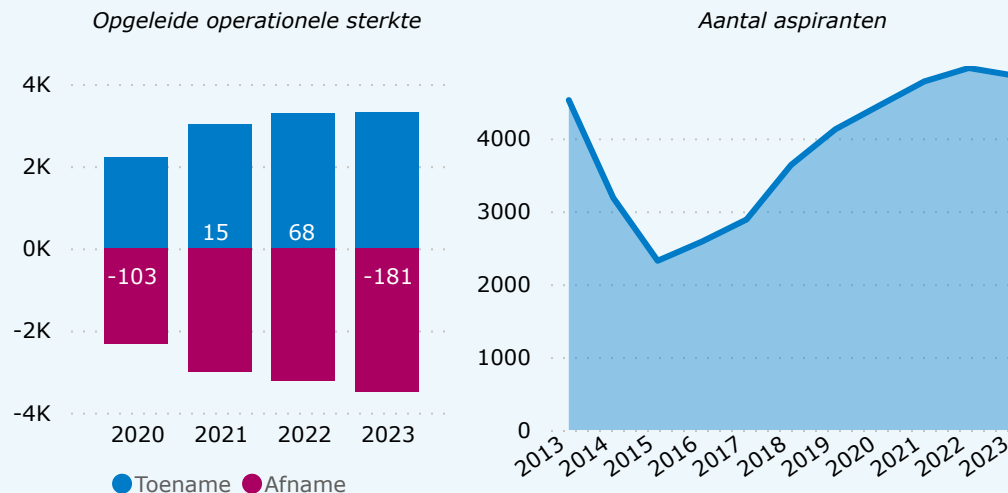
De operationele formatie van de politie is door verschillende kabinetsintensiveringen verhoogd. De omvang van de te realiseren uitbreiding blijft groeien, waardoor de benodigde tijd om formatie en bezetting in balans te brengen ook toeneemt. Sinds 2020 is er sprake van onderbezetting, mede als gevolg van de pensioengolf en recent de krapte op de arbeidsmarkt.



Bron: [Jaarverantwoording politie 2013 t/m 2023](#), [Begroting en beheerplan politie 2024-2028](#)

Het realiseren van uitbreiding operationele sterkte

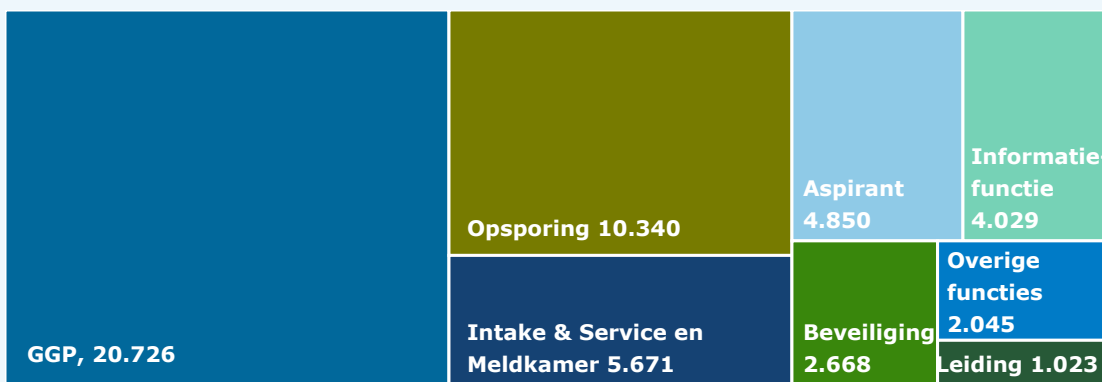
Operationele sterkte betreft alle functies waarbij medewerkers direct contact hebben met de burger en/of een directe inhoudelijke bijdrage leveren aan de uitvoering van de politietaken. In 2023 is de bezetting van de opgeleide operationele sterkte (exclusief aspiranten) per saldo met 181 fte's afgenomen tot 46.076 fte's, in 2024 neemt dit aantal weer toe. Sinds 2015 neemt het aantal aspiranten toe om de operationele sterkte te laten groeien.



Bron: [Jaarverantwoording politie 2013 t/m 2023](#), [Begroting en beheerplan politie 2024-2028](#)

Werksoorten operationeel politiepersoneel gebaseerd op LFNP-categorieën: bezetting

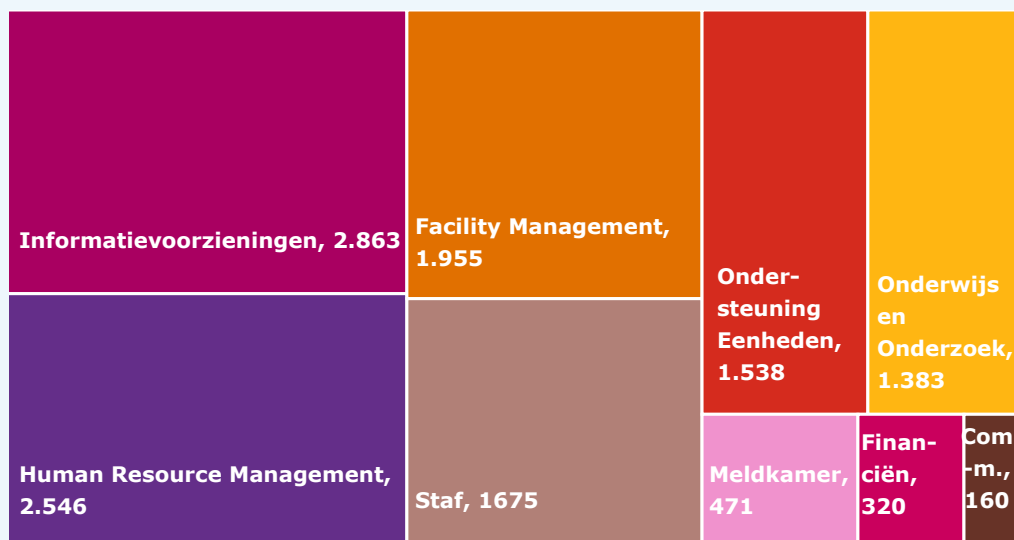
Het operationeel politiepersoneel is onderverdeeld in categorieën volgens het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie. 40,4% van de totale bezetting valt in de categorie Gebiedsgebonden Politie, 20,1% bevat Opsporing.



Bron: Politie (peildatum 31-08-2024)

Organisatorische verdeling van de niet operationele sterkte van de politie: bezetting

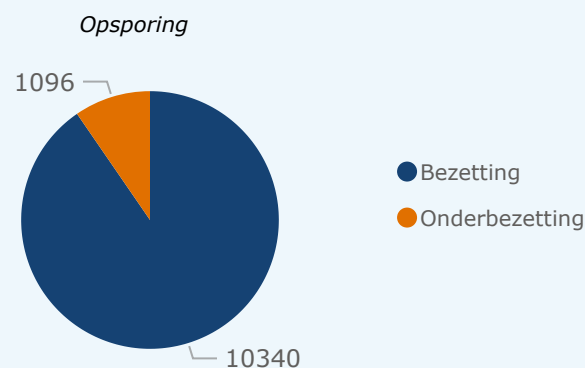
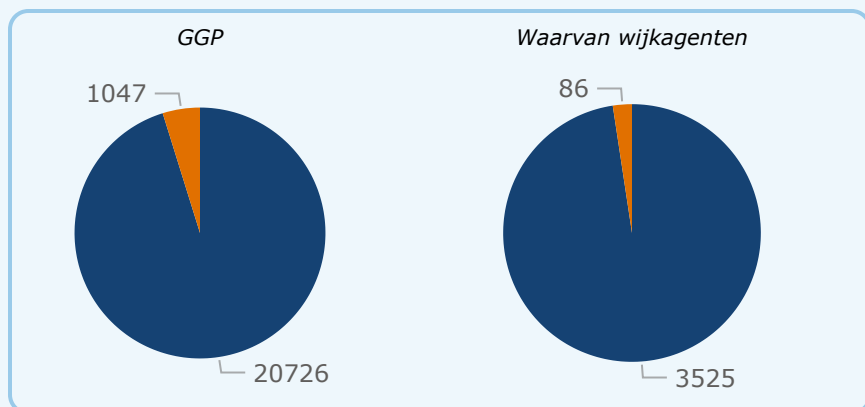
Het personeel van de politie kent het onderscheid tussen operationeel personeel (uitvoering) en niet operationeel personeel (ondersteuning). Dit onderscheid is vastgelegd in regelgeving. Deze organisatorische indeling laat de relatieve omvang zien van verschillende organisatieonderdelen. Het werk dat de niet operationele sterkte verricht kan voor een deel gezien worden als overhead en voor een deel niet. Dit op basis van het belang van de betreffende werkzaamheden voor het uitvoerende werk van het operationele politiepersoneel.



Bron: Politie (peildatum 31-08-2024)

Bezetting werksoorten Gebiedsgebonden politie (GGP) en Opsporing

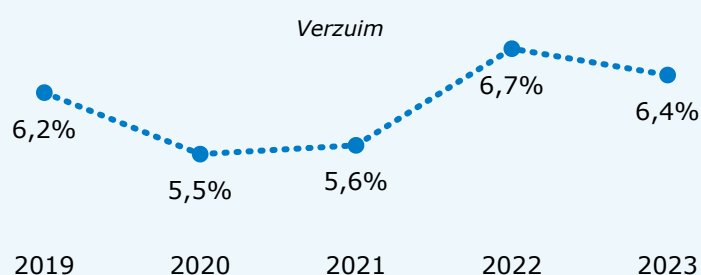
In de werksoorten GGP in de basisteams en opsporing is sprake van onderbezetting t.o.v. de formatie.



Bron: Politie (peildatum 31-08-2024)

Verzuim

Via het plan van aanpak verzuim, dat liep van 2018 tot en met 2023, heeft de politie extra ingezet op het terugdringen van verzuim. Het gemiddeld verzuim is in 2023 gedaald naar 6,4%. Dit is 0,3% lager dan het verzuim in 2022. Hiermee is het verzuim licht afgenomen maar blijft de politie boven de norm die gesteld is voor het percentage verzuim van 5,9%. Politie hanteert de verzuimdefinitie van het CBS waarin verzuim langer dan twee jaar niet is meegenomen, al komt dit bij politie wel voor.



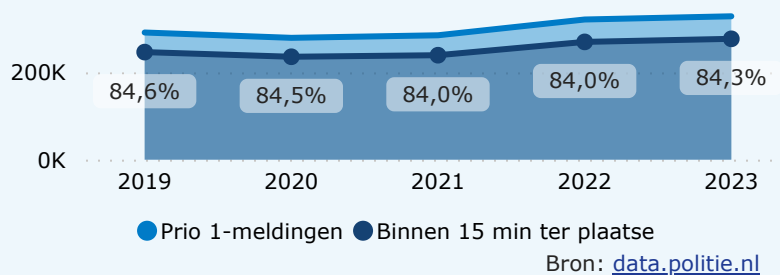
Bron: CBS, [Jaarverantwoording politie 2019 t/m 2023](#)



Ontwikkeling van politiewerk

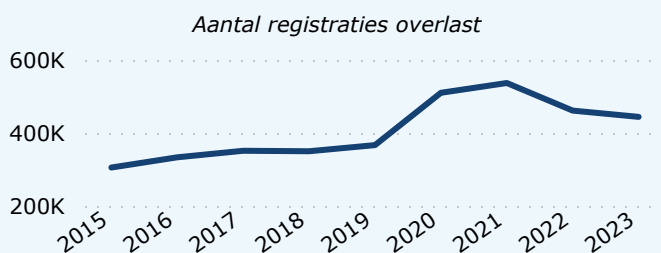
Reactietijd prio-1 meldingen 112

Het landelijk aantal prio-1 meldingen is in 2023 (328.704). Dit aantal betreft de prio-1-meldingen die via de regionale meldkamers zijn binnengekomen en waar inzet op is gepleegd. Bij 84,3% van het landelijk aantal prio-1 meldingen is de politie het afgelopen jaar binnen 15 minuten ter plaatse. Het streven is om de reactietijd te verhogen naar de norm van 90,0%.



Overlast

Overlast is een situatie waarin er hinder wordt ondervonden van een toestand, persoon, object of iets anders. In de coronajaren was er een piek in het totaal aantal registraties van overlast, met name door jeugd en doorgeluidshinder. De piek in overlast neemt af, maar de stijgende lijn in overlast blijft vanaf 2015 waarneembaar. De totale geregistreerde overlast is in 2023 gedaald tot 444.177 registraties.



Uitsplitsing 2023



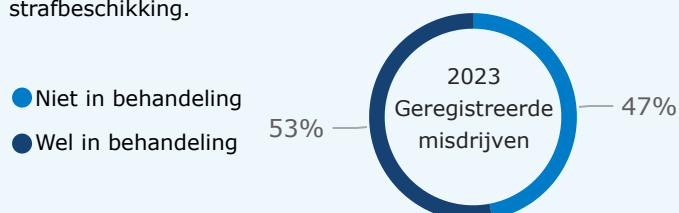
● Geluidshinder ● Verward gedrag ● Jeugd ● Overig

Waar overlast door geluidshinder en door jeugd is afgenomen, zet de stijgende lijn van overlast door personen met verward gedrag (E33-incidenten) zicht voort.

Bron: data.politie.nl

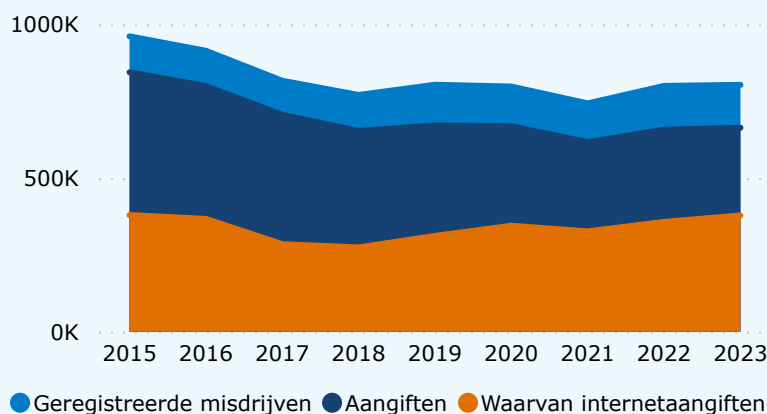
Strafrechtelijk werk

Voor ongeveer de helft van het totale aantal geregistreerde misdrijven wordt geen opsporingsonderzoek gestart, omdat er opsporingsindicaties ontbreken. Voor de andere helft wordt naar aanleiding van het misdrijf een opsporingsonderzoek gestart. Hiervan wordt een deel vroegtijdig beëindigd, bijvoorbeeld door beperkte vervolgings-mogelijkheden, grotere effectiviteit van niet strafrechtelijke interventies of uit capaciteitsoverwegingen. Indien opsporingsonderzoeken, met of zonder verdachten, worden afgerond, volgen beslissingen zoals het inzenden naar het Openbaar Ministerie of het opleggen van een strafbeschikking.



Misdrijven & aangiften

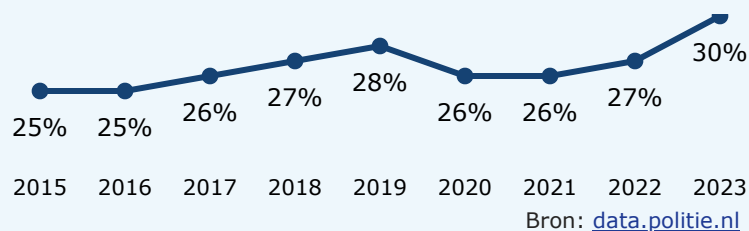
Geregistreerde misdrijven zijn strafbare feiten die door de politie worden vastgelegd in een proces-verbaal. Na een aantal jaar een afname te hebben gezien van het aantal geregistreerde misdrijven, is er sinds 2021 sprake van een lichte stijging met 803.367 geregistreerde misdrijven in 2023. Er is een vergelijkbare ontwikkeling te zien in het aantal aangiften die zijn ingediend.



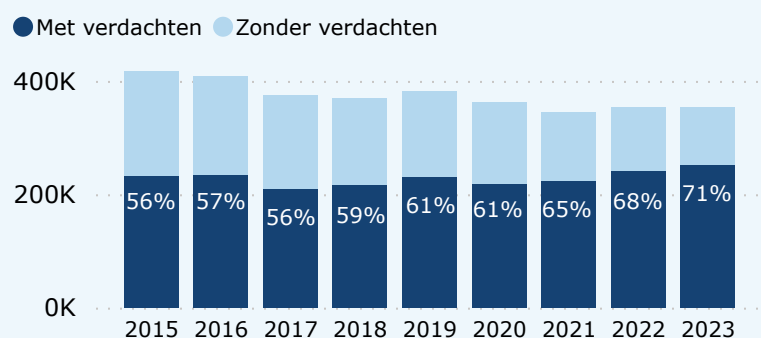
Bron: data.politie.nl

Ophelderingspercentage

Het ophelderingspercentage betreft het aantal misdrijven waarbij ten minste één verdachte bekend is, gerelateerd aan het totaal aantal geregistreerde misdrijven. Een opgehelderd misdrijf wordt geregistreerd in het jaar waarin het misdrijf is opgehelderd. In 2023 is 30% van de geregistreerde misdrijven opgehelderd.



Afgeronde onderzoeken met en zonder verdachten





bijlage

Moties, toezeggingen en aanvullende verzoeken

Bijlage nummer	2
Horend bij	Tweede Halfjaarbericht politie 2024
Datum	13 december 2024

Inleiding

In deze bijlage wordt ingegaan op een aantal moties, toezeggingen en aanvullende zaken. Het gaat hierbij om de volgende onderwerpen:

1. Zichtbaarheid van de politie

- Toezegging 25 september 2024 om in het tweede halfjaarbericht Politie terug te komen op het meten van de zichtbaarheid¹

2. Wijkagenten

- Toezegging 25 september 2024 om in het tweede halfjaarbericht terug te komen op de stand van zaken met betrekking tot wijkagenten²

3. Financiën

- Toezegging 25 september 2024 om binnen de huidige begroting de slagkracht en zichtbaarheid van de politie te behouden en tegelijkertijd de begroting in balans te brengen³
- Toezegging 20 juni 2024 om aan te geven wat er gedaan is om het inzicht in de besteding van het politiebudget te vergroten en wat er meer mogelijk is Budgetrecht politie⁴

4. Discriminatie, racisme en integriteit

- Motie lid Van der Werf 9 mei 2023 over het door een bestaand instituut monitoren van de implementatie van de aanbevelingen uit het Plan van aanpak uitsluiting, discriminatie en racisme⁵
- Toezegging in het Tweede halfjaarbericht politie van 15 december 2022 om de Kamer periodiek te informeren over de realisatie van Politie voor Iedereen⁶
- Informeren inzake aanpak discriminatie
- Informeren inzake professioneel controleren
- Toezegging dertigledendebat 9 september 2021 om de Kamer jaarlijks te updaten over de bekendheid van het Handelingskader⁷

¹ Kamerstukken II, 2024/25, TZ202409 nr. 089

² Kamerstukken II, 2024/25, TZ202409 nr. 089

³ Kamerstukken II, 2024/25, 29628 nr. 1226, pagina 38 van het verslag

⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 36560 nr. VI-23, pagina 18 van het verslag

⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 29628 nr. 1167

⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 29628 nr. 1139

⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 29629 nr. 1193

Datum
13 december 2024

Onze referentie
5946835

- Motie Gündogan en Omtzigt 21 september 2023 WODC-onderzoek mogelijkheden waarborgen in het strafrecht bij integriteitszaken⁸

5. Boa's

- Gewijzigde motie leden Ellian en Verkuijlen over bevorderen dat gemeenten middelen en capaciteit vrijmaken om jeugdboa's in te zetten⁹
- Toezegging om de Kamer te informeren over de stand van zaken en het tijdspad met betrekking tot het rijbewijzenregister¹⁰

6. Geweldsmiddelen

- Informeren inzake aanschaf waterwerpers
- Informeren inzake monitor gezondheidseffecten van stroomstootwapens

7. Wet politiegegevens

- Informeren inzake bewaartermijnen politiegegevens
- Toezegging commissiedebat datalek bij de Politie 27 november over de privacy en beveiligingsmaatregelen met betrekking tot verwijderde gegevens¹¹

8. Vernieuwing tapsysteem

- Informeren inzake vernieuwing tapsysteem

9. Insluitingsbevoegdheid

- Toezegging naar aanleiding van een vraag van het lid Hoekstra om de bevoegdheid tot insluitingsfoullering te monitoren en te evalueren¹²

10. Sporenonderzoek

- Informeren inzake sporenonderzoek¹³

11. Reactie rapport 'Ongekend'

- Toezegging mondelinge vragenuur 18 juni 2024 om op een aantal punten van het rapport 'Ongekend' terug te komen in het tweede halfjaarbericht¹⁴

12. Mobiel banditisme

- Informeren inzake het IAT-onderzoek mobiel banditisme

13. Het openbaar maken van politiegegevens

- Informeren inzake het openbaar maken van politiegegevens

14. Veteranen Search Team (VST)

- Informeren inzake de financiering van het Veteranen Search Team

15. Monitoring waarborgen heimelijk werk

- Informeren inzake monitoring waarborgen heimelijk werk

16. Politiefunctie

- Informeren inzake politiefunctie

17. Internationaal

- Informeren inzake internationale samenwerking politie

⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 36410 nr. 72

⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 36261 nr. 7 (gewijzigd)

¹⁰ Kamerstukken II, 2024/25, TZ202409 nr. 089

¹¹ Kamerstukken II, 2024/25, TZ202411 nr. 122

¹² Kamerstukken I, 2013/14, T01925

¹³ Kamerstukken II, 2024/25, TZ202410 nr. 039

¹⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 2024Z10752

Zichtbaarheid van de politie

Metten van zichtbaarheid

Tijdens het commissiedebat politie op 25 september jl. heb ik toegezegd om in het tweede halfjaarbericht politie 2024 terug te komen op het meten van de zichtbaarheid, de benaderbaarheid en de andere kerngetallen¹⁵.

Een belangrijk uitgangspunt voor de Nederlandse politie is dat zij maatschappelijk verbonden is en zichtbaar en benaderbaar voor de bewoners in de wijk. Dit kabinet zet daar extra op in. In mijn brief van 14 november jl.¹⁶ heeft uw Kamer kunnen lezen welke aanvullende middelen het kabinet hiervoor vrijmaakt.

Als gevolg van de investeringen van dit kabinet start de politie de komende tijd met pilots waarin verschillende nabijheidsconcepten, waaronder bijvoorbeeld de innovatieve politieloketten, in de praktijk worden beproefd en naderhand geëvalueerd. Ondersteunend hieraan zullen de investeringen zich ook richten op het toekomstbestendig maken van de website politie.nl en het ontwikkelen van andere nieuwe (online) functionaliteiten. Ik verwacht dat hieruit aanvullende inzichten zullen worden verworven over hoe politie er via de diverse kanalen in slaagt om in verbinding te staan met verschillende doelgroepen.

Zoals toegelicht in mijn brief van 11 oktober jl.¹⁷, hecht ik aan maatwerk bij de wijze waarop de politie nabijheid, dienstverlening en contact met de burger inricht. Het gaat om de juiste combinatie van politiebureaus, politieposten, innovatieve loketten, digitale kanalen en andere manieren om in contact te komen met politie.

Voor de beantwoording van complexe vraag of de zichtbaarheid en benaderbaarheid van politie zich in de goede richting ontwikkelen kan gekeken worden naar verschillende indicatoren. Een daarvan is de formatie en bezetting in de gebiedsgebonden politie, waaronder van de wijkagenten. Deze houden de korpschef en ik doorlopend in beeld en uw Kamer ontvangt deze cijfers twee keer per jaar in de bijlage kerncijfers bij het halfjaarbericht politie. In het halfjaarbericht zelf worden deze cijfers doorgaans toegelicht, met speciale aandacht voor de wijkagenten en de realisatie van de wettelijke norm van ten minste een wijkagent op 5.000 inwoners. Ook in dit halfjaarbericht is dat het geval (zie bijlage 1 Kerncijfers politie). Een andere indicator is het landelijke gemiddelde van de reactietijd van politie bij spoedmeldingen (112). Ook die is opgenomen in de bijlage kerncijfers bij de halfjaarberichten politie.

Van groot belang is ook het vertrouwen van burgers in de politie. De tweejaarlijkse Veiligheidsmonitor van het CBS bevat informatie hierover. In opdracht van de politie maakt Motivaction jaarlijks de reputatie- en vertrouwensmonitor politie. Ook de uitkomsten daarvan zijn onderdeel van de bijlage kerncijfers in bij de halfjaarberichten politie. Verder wordt er binnen de politieorganisatie gewerkt aan steeds meer zicht op de tevredenheid van burgers

¹⁵ Kamerstukken II, 2024/25, TZ202409 nr. 089

¹⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 36600 nr. VI-32

¹⁷ Kamerstukken II, 2024/25, 29628 nr. 1224

Datum
13 december 2024

Onze referentie
5946835

na contact met de politie, zodat ook op teamniveau doorlopend aan verbetering van de dienstverlening kan worden gewerkt. Op lokaal niveau wordt het gesprek over de nabijheid en zichtbaarheid van politie gevoerd in de driehoek.

Het gesprek over zichtbaarheid en nabijheid wordt vanzelfsprekend niet alleen met de korpschef en met uw Kamer gevoerd, maar juist ook met de vertegenwoordigers van de gezagen in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP). Hiermee beschouw ik de toezegging als afgedaan.

Wijkagenten

Tijdens het CD Politie op 25 september heb ik aan uw Kamer toegezegd om in het halfjaarbericht politie in te gaan op de stand van zaken met betrekking tot wijkagenten¹⁸. Middels onderstaande tekst beschouw ik deze toezegging als afgedaan.

In de bijlage 'kerncijfers' bij deze brief vindt u recente cijfers over formatie en bezetting van onder andere wijkagenten. Ik ga daar hier wat nader op in. De bezetting van wijkagent was eind augustus 3525 fte. Dat is 44 fte meer dan eind 2023. Aan de norm van 1 wijkagent op 5.000 inwoners is met deze bezetting voor 98% voldaan. In alle eenheden ligt dit percentage boven de 90%. Uit de planvorming voor de invulling van 700 extra agenten in de wijk (middelen Hermans) blijkt dat de eenheden overwegend kiezen voor functies in de gebiedsgebonden politie, waaronder ongeveer 150 fte wijkagenten. Ook gaan zij het aantal fte voor de opsporing van criminaliteit in de basisteams substantieel uitbreiden. Het bezetten van die nieuwe formatieplaatsen is onderdeel van een meerjarige grote vervangings- en uitbreidingsopgave voor de politieorganisatie. Het zal tijd kosten om de nieuwe formatieplaatsen landelijk per saldo ook daadwerkelijk bezet te krijgen. Op basisteamniveau kan dit wellicht soms sneller gaan. Het moment waarop alle wijkagenten zich weer hoofdzakelijk (streefnorm 80%) kunnen richten op de werkzaamheden voor hun wijk hangt af van het moment waarop bovenbedoelde grotere opgave is gerealiseerd. Het absolute en relatieve aantal vacatures is voor wijkagenten veel lager (nl. 87 vacatures en 2,4%) dan in de breedte voor functies in de gebiedsgebonden politie (nl. ruim 1.000 vacatures of 4,8%). Als er veel vacatures voor 'gewone' agenten zijn, zullen wijkagenten eerder of vaker worden ingezet om de 24/7 roosters rond te krijgen.

Dat de bezetting van het aantal wijkagenten de afgelopen maanden weer wat is gegroeid, beschouw ik als een voorzichtig goed teken. Het is mooi dat er weer nieuwe mensen zijn die deze mooie en verantwoordelijke functie willen vervullen. Tegelijkertijd is helder dat het een zware functie is, zeker zo lang de onderbezetting op andere functies in basisteams voortduurt. Dit kan een reden zijn om de overstap naar wijkagent intern nu niet te maken. In het kader van de arbeidsmarktstrategie wordt de aantrekkelijkheid van doorstroom binnen de politieorganisatie onderzocht. Doorstroom naar de rol van wijkagent is daarbij een aandachtspunt. Politiechefs en hun teamchefs zijn verantwoordelijk voor de werving en selectie en voor de personeelszorg in hun eenheid. Ik ben ervan overtuigd dat zij hierin doen wat ze kunnen, zowel voor de wijkagenten en de

¹⁸ Kamerstukken II, 2024/25, TZ202409 nr. 089

andere agenten in hun teams. Ik heb er vertrouwen in dat zij samen met de gezagen zo goed mogelijke keuzes maken voor de inzet van alle agenten in hun teams.

Financiën

Begroting in balans brengen

Tijdens het commissiedebat Politie op 25 september jl. heb ik uw Kamer toegezegd om binnen de huidige begroting de slagkracht en zichtbaarheid van de politie te behouden en tegelijkertijd de begroting in balans te brengen¹⁹.

De politiebegroting 2025 is sluitend. De meerjarenraming 2026-2029 laat een exploitatietekort zien. In voorbereiding op de begroting 2026 zijn hiervoor nadere keuzes nodig. De politie heeft hiertoe een Taskforce Ombuigingen ingesteld om tot voorstellen te komen. Politie zal maatregelen in overleg met het ministerie van Justitie en Veiligheid en de gezagen vormgeven. Randvoorwaarde hierbij is dat de slagkracht en zichtbaarheid van politie behouden blijft. Hiermee beschouw ik de toezegging als afgedaan.

Budgetrecht

In het wetgevingsoverleg van 20 juni 2024 over het jaarverslag van het ministerie van Justitie en Veiligheid is gesproken over het budgetrecht op begrotingsartikel 31 Politie. Toegezegd is om aan te geven wat er gedaan is om het inzicht in de besteding van het politiebudget te vergroten en wat er meer mogelijk is²⁰. In de begroting van Justitie en Veiligheid is meer informatie opgenomen door twee tabellen over de meerjarige besteding van het politiebudget op te nemen. Dit betreft een tabel met een uitsplitsing naar kostencategorieën waaronder personeel, huisvesting, vervoer en informatievoorziening. Aanvullend is een tabel met meerjarig inzicht in de operationele sterkte en de toedeling daarvan aan de verschillende onderdelen van het politiekorps opgenomen en een meerjarig inzicht in de ontwikkeling van de niet operationele sterkte. In de kerncijfers bij het halfjaarbericht is een overzicht opgenomen met indeling van de operationele sterkte naar acht werksoorten. Het gaat om: GGP, opsporing, intake & service en meldkamer, informatiefunctie, beveiliging, leiding, overige operationele functies en aspiranten. Tijdens de begrotingsbehandeling heb ik u toegezegd om in de JenV-begroting 2026 dit overzicht van de bezetting naar acht werksoorten op te nemen. Hiermee stel ik u in staat om een beter oordeel te vormen over de personele component van de politiebegroting.

Discriminatie, racisme en integriteit

Externe monitoring Plan aanpak uitsluiting, discriminatie & racisme

Het lid Van der Werf heeft met een aangenomen motie verzocht om de implementatie van de aanbevelingen uit het Plan aanpak uitsluiting, discriminatie en racisme te monitoren door een bestaand instituut²¹. De korpschef is verantwoordelijk voor de aanpak van uitsluiting, racisme en discriminatie binnen

¹⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 29628 nr. 1226 Verslag van het commissiedebat, pagina 38

²⁰ Kamerstukken II, 2023/24, 36560 nr. VI-23, pagina 18 van het verslag

²¹ Kamerstukken II, 2022/23, 29628 nr. 1167

Datum
13 december 2024

Onze referentie
5946835

de politieorganisatie. In de afgelopen periode is door de politie een intern monitoringsproces ingericht waarbij de voortgang kan worden gevolgd met betrokkenheid van externe deskundigheid. Hiertoe is onder andere een ontwikkelkader vormgegeven dat beschrijft wat ervoor nodig is om als politie op professionele wijze invulling te geven aan de aanpak en zicht geeft op de voortgang van de aanpak. Het Nederlands Studiecentrum voor criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) is door de politie gevraagd om het ontwikkelkader extern te toetsen binnen de thans ingestelde leerstoel 'evidence based policing'. Periodiek zal met behulp van collegiale visitatie in beeld worden gebracht wat de voortgang en volwassenheid van de organisatie is. Hiermee is de motie in uitvoering gebracht. Over de voortgang van de interne en externe monitoring zal ik uw Kamer periodiek in het halfjaarbericht politie informeren.

Realisatie Politie voor Iedereen

Ik informeer uw Kamer over de realisatie van Politie voor Iedereen²². Politie voor Iedereen blijft een topprioriteit voor de politie en er worden zichtbare stappen gezet binnen het korps. In de korpsstrategie 2025-2030 heeft Politie voor Iedereen een belangrijke plek gekregen. Er is een nieuwe directeur personeelszorg en leiderschap aangesteld met de opdracht om vorm te geven aan een nieuw expertisegebied cultuur en leiderschap. Ook investeert de korpsleiding fors in de begeleiding van studenten en jong gediplomeerden en zet een breed pakket aan maatregelen in om tot de gewenste en noodzakelijke verandering te komen. Hierbij helpen de onderzoeken naar volwassenheid op het gebied van diversiteit en inclusie die door twee hoogleraren verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en Deloitte zijn uitgevoerd in de eenheden Amsterdam en Oost-Nederland. Over de realisatie van de verschillende lijnen binnen Politie voor Iedereen vindt u informatie in de jaarverantwoording politie. Hiermee beschouw ik de toezegging als afgedaan.

Aanpak Discriminatie

Als onderdeel van het programma Politie voor Iedereen voerde de politie in opvolging van de motie-Paternotte²³ een pilot uit waarin landelijke expertise wordt ontwikkeld ter versterking van de rol van de politie in de (strafrechtelijke) aanpak van discriminatie in de samenleving. Onderdeel van deze pilot zijn ook de zogenoemde discriminatierechercheurs. Het Expertise Centrum Aanpak Discriminatie – Politie (ECAD-P) werd vorm gegeven met tijdelijke middelen (€7 miljoen incidenteel in totaal van 2021 tot 2025) binnen de operationele sterkte. Naar aanleiding van de evaluatie van de pilot van het ECAD-P en de gelijk vallende aankondiging van de structurele financiering heeft het ECAD-P in overleg met het ministerie gekozen voor een andere vormgeving. De rol van de discriminatierechercheurs zal ook anders worden ingevuld. De politie en het ministerie vinden het van belang om landelijk en gecoördineerd expertise te leveren aan de basisteams 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. Er is dus gekozen om niet het aantal discriminatierechercheurs te verhogen maar de expertise en inzet te vergroten die vanuit het ECAD-P wordt geleverd aan elke regionale eenheid.

²² Kamerstukken II, 2022/23, 29628 nr. 1139

²³ Kamerstukken II, 2019/20, 35614 nr. 9

Datum
13 december 2024

Onze referentie
5946835

Daarnaast blijft het ECAD-P inzetten op het scannen van lopende zaken waar een mogelijke discriminatie-aspecten in zit door het gebruik van relevante steekwoorden. Wanneer een aangifte niet als zodanig herkend is zal het ECAD-P contact opnemen met de eenheid om de rechercheurs te adviseren. Zij helpen hiermee dus hun collega's in de regionale eenheden in plaats van dat zij de zaak overnemen waardoor de expertise breed aanwezig blijft in de organisatie. Hiermee beschouw ik de motie als afgedaan.

Professioneel controleren

Op 9 september 2021 heeft de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid toegezegd om de uitkomsten van het onderzoek naar de bekendheid van het handelingskader professioneel controleren te rapporteren aan de Kamer²⁴. Middels onderstaande tekst beschouw ik de toezegging als afgedaan.

Om etnisch profileren te voorkomen hecht de politie veel waarde aan het uitvoeren van goede en professionele controles. Basis onder de aanpak is het in (2023) geactualiseerde handelingskader professioneel controleren en de Proco-app²⁵. Jaarlijks wordt er een onderzoek uitgevoerd naar de bekendheid van het handelingskader professioneel controleren en de Proco-app onder de agenten. In het dertigledendebat over etnisch profileren in 2021 is er door de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid toegezegd de Kamer jaarlijks te informeren over het herhalingsonderzoek bekendheid Handelingskader Professioneel Controleren en Proco-App. Uit de resultaten van het herhalingsonderzoek uit maart 2024 van de politieacademie blijkt dat 37% van de respondenten uit de pilot teams het handelingskader kent (128 van de 345 respondenten) en dat 66% van de respondenten uit de pilot teams de Proco-app kent (228 van de 345 respondenten). Ten opzichte van vorig jaar is er een afname van 2% in de bekendheid van het handelingskader professioneel controleren maar een toename van 4% in de bekendheid van de Proco-App. Dit onderzoek is uit maart 2023. De politie heeft in het afgelopen jaar het geactualiseerde handelingskader actief onder de aandacht gebracht. Dit zal in 2025 worden voortgezet. Er worden verschillende extra acties ondernomen om de bekendheid van het handelingskader te bevorderen. De politie zet volop in op Virtual Reality training om gedrag van medewerkers op straat bespreekbaar te maken. Alle eenheden hebben hiertoe ambassadeurs opgeleid en VR-brillen ter beschikking. Ook wordt ingezet op laagdrempelige interventies zoals animatiefilmpjes, banners en posters op basisteams. Daarnaast zal het handelingskader onderdeel gaan uitmaken van de jaarlijks verplichte kennistoets ten behoeve van de bevoegdheid tot geweldstoepassing en zal het een vast onderdeel worden van het politie onderwijs.

²⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 29628 nr. 1193

²⁵ Dit is een applicatie voor de werktelefoon van agenten. De Proco-app ondersteunt de werkwijze zoals beschreven in het Handelingskader met een teller die aangeeft of en hoe vaak een persoon of een auto in het verleden is gecontroleerd en wat daarvan het resultaat is geweest. Wanneer een betrokkene al eerder is gecontroleerd zonder dat dit heeft geleid tot een interventie, kan de politiemedewerker besluiten geen gebruik te maken van een nieuwe controlegelegenheid. Ten slotte is er een mogelijkheid om mutaties over deze controles meteen op de mobiele werktelefoon in te voeren, in plaats van achteraf op de computer.

Datum
13 december 2024

Onze referentie
5946835

WODC-onderzoek mogelijkheden waarborgen in het strafrecht bij integriteitszaken

De leden Gündoğan en Simons hebben een motie ingediend met het verzoek aan de regering om het WODC te laten onderzoeken welke verschillende mogelijkheden en waarborgen zoals aanwezig in het strafrecht toegepast kunnen worden bij integriteitszaken uitgevoerd door particuliere recherchebureaus²⁶.

Gezien een particulier recherchebureau onder de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) valt, is er sprake van privaatrechtelijke aangelegenheid en dienen particuliere recherchebureaus de gestelde eisen zoals opgenomen in de Wpbr in acht te nemen. Derhalve kan het strafrecht hierin niet toegepast worden. Ik beschouw de motie hiermee als afgedaan.

Boa's

Jeugdboa's

Middels de motie Ellian en Verkuijlen²⁷ is de regering verzocht de Kamer vanaf juni 2024 jaarlijks te informeren over het aantal jeugdboa's verdeeld over de gemeenten en over de bevoegdheden die de jeugdboa's in verschillende gemeenten hebben. Het eerste onderdeel van de motie ten aanzien van het bevorderen van de gemeentelijke middelen is met het halfjaarbericht politie van juni 2024 afgedaan. In deze brief ga ik in op de capaciteit van jeugdboa's.

Jeugdboa's hebben zich gespecialiseerd in het contact leggen en houden met jeugdgroepen en het in kaart brengen van de groepsdynamiek, maar hebben geen extra bevoegdheden ten opzichte van reguliere buitengewoon opsporingsambtenaren zonder specialisme of taakaccent. Omdat er geen centrale registratie van boa's en hun specialisaties of taakaccenten bestaat en het voor een verdeling over gemeenten noodzakelijk is dat alle gemeenten in Nederland informatie aanleveren, is het niet mogelijk om te specificeren hoe het precieze aantal jeugdboa's over gemeenten verdeeld is. Wel heeft de VNG in september 2024²⁸ eenmalig een enquête onder gemeenten gehouden. Op basis hiervan kan wel een onderbouwde uitspraak gedaan worden over het aantal jeugdboa's in Nederland.

Van de 342 gemeenten hebben 172 gemeenten de vragenlijst ingevuld. In de 172 gemeenten werken in totaal 3289 boa's openbare ruimte (domein I), waarvan 253 boa's met als specialisme jeugdboa. Dit betekent dat wanneer we deze aantallen extrapoleren op het totaal aantal boa's openbare ruimte (domein I): 4300, er in heel Nederland ongeveer 335 jeugdboa's werkzaam zouden zijn. Omdat er geen standaard gegevens zijn over het aantal jeugdboa's beschouw ik ook het tweede deel van de motie als afgedaan.

Toegang tot rijbewijzenregister

Tijdens het commissiedebat politie van 25 september jl. heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de stand van zaken en het tijdspad met betrekking tot het traject inzake de toegang voor het rijbewijzenregister voor boa's in relatie tot het genoemde jaartal 2027²⁸.

²⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 36410 nr. 72

²⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 36261 nr. 7 (gewijzigd)

²⁸ Kamerstukken II, 2024/25, TZ202409 nr. 089

Datum
13 december 2024

Onze referentie
5946835

Door toegang tot het rijbewijzenregister kunnen boa's in een aantal situaties zelfstandig en op een betrouwbare manier de identiteit van burgers vaststellen aan de hand van de pasfoto die in het rijbewijzenregister staat. Dit komt in aanvulling op de toegang die boa's hebben tot de Basisregistratie Personen, dat hen al mogelijkheden geeft ten aanzien van identificatie. De toegang tot het rijbewijzenregister is van belang nu de boa daarmee voor een belangrijk deel wordt ondersteund in de zelfstandige uitvoering van zijn taak. Om deze toegang mogelijk te maken is er een wettelijke aanpassing benodigd in wetgeving waar het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk voor is.

Mede vanwege de omvang van het traject om te komen tot toegang in het rijbewijzenregister, is er besloten om vanuit JenV een projectleider ter beschikking te stellen die het traject trekt en alle partijen goed aangesloten houdt. De minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat hebben ingestemd met het door de projectleider voorgelegde projectvoorstel. Dit houdt onder andere in dat de toegang tot het Rijbewijzenregister gelijktijdig wordt gerealiseerd voor de boa's werkzaam bij publieke werkgevers uit de domeinen I (openbare orde) en II (milieu, welzijn en infrastructuur) en voor de boa's werkzaam in domein IV (openbaar vervoer). Het streven is dat de toegang voor de boa's uit deze domeinen gerealiseerd is eind 2025. Met dit besluit doet dit kabinet er alles aan om toegang tot het rijbewijzenregister voor boa's zo veel als mogelijk te versnellen. De haalbaarheid blijft wel afhankelijk van de voortvarende behandeling en toetsing door onder andere de Autoriteit Persoonsgegevens en de Raad van State op het gebied van uitvoerbaarheid en privacy. De staatssecretaris van IenW heeft de Kamer hierover geïnformeerd per brief van 27 november 2024²⁹.

Geweldsmiddelen

Aanschaf waterwerpers

Graag informeer ik uw Kamer over de aanschaf van waterwerpers. De zes waterwerpers waarover de Nederlandse politie beschikt, waren vanwege veiligheidsoverwegingen sinds de zomer van 2022 niet meer inzetbaar. Na een Europese aanbesteding heeft de politie daarom in 2023 een overeenkomst gesloten voor de aanschaf van zes nieuwe waterwerpers. Inzet van de waterwerper kan soms noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld in geval van ernstige ongeregelheden. Ook kan de aanwezigheid van een waterwerper dienen als voorzorgsmaatregel, bijvoorbeeld bij geplande demonstraties en evenementen met een hoog veiligheidsrisico op ongeregelheden. Vanwege de benodigde productietijd is de verwachting dat de eerste waterwerper in december 2024 wordt geleverd en het zesde voertuig in het voorjaar van 2025.

Na opleiding van de bemanning zal de eerste nieuwe waterwerper naar verwachting vanaf februari 2025 inzetbaar zijn. Om de tijd te overbruggen totdat de zes nieuwe waterwerpers inzetbaar zijn, maakt de politie gebruik van twee kleinere waterwerpers uit Italië. Deze waterwerpers hebben voorafgaand aan ingebruikname technische aanpassingen ondergaan, zodat zij gebruikt kunnen worden in overeenstemming met de in Nederland geldende geweldsinstructie. Zij

²⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 28642 nr. 122

worden sinds eind juni 2024 in Nederland ingezet. Het leasecontract voor het gebruik van de kleinere waterwerpers geldt tot begin 2027. Tegen die tijd zal worden beoordeeld of het gebruik van de kleinere waterwerpers door de politie ook daarna noodzakelijk en wenselijk is.

Monitor gezondheidseffecten van stroomstootwapens

Verdiepingsstudie voor GGZ- en ziekenhuisdoelpersonen

Op 19 december 2019 is mijn ambtsvoorganger middels een motie van de leden Den Boer en Diertens³⁰ verzocht om in de monitoring van de gezondheidseffecten van het stroomstootwapen, expliciete aandacht te geven aan de mogelijke gezondheidseffecten van de inzet van het stroomstootwapen voor GGZ-patiënten. Als gevolg van privacyregels voor patiënten is het echter voor de wetenschappelijke onderzoekers niet mogelijk gebleken om doelpersonen die na de inzet van het stroomstootwapen worden ingestuurd in een GGZ-instelling (of in een ziekenhuis) te laten beoordelen door een forensisch arts. Voor deze groep doelpersonen zijn de monitorgegevens dus incompleet. Om deze reden is er een verdiepingsstudie gestart om aanvullende gegevens te verzamelen. Het doel van deze verdiepingsstudie was om bij circa 35 mensen uit deze groep, een eenmalig diepte-interview van circa 1,5 uur af te nemen, om zo alsnog zicht te krijgen op de lichamelijke en psychische gezondheidseffecten van de inzet van het stroomstootwapen bij deze potentieel kwetsbare personen. Tot op heden hebben zich slechts zes personen aangemeld voor een interview. De onderzoekers hebben mij te kennen gegeven dat het niet mogelijk zal zijn om op basis van deze zes interviews wetenschappelijk gefundeerde uitspraken te doen over de gezondheidseffecten van de inzet van het stroomstootwapen bij deze kwetsbare groepen.

Vervolg verdiepingsstudie

Na overleg met de onderzoekers is gezamenlijk besloten dat de huidige procedure voor de aanvullende onderzoekstrajecten wordt voortgezet. De onderzoekers verwachten dat er in totaal circa 2-6 interviews afgenomen kunnen worden. Dit zal, in tegenstelling tot het eerder bepaalde doel, een beperkte, kwalitatieve impressie geven van de ervaringen van enkele ziekenhuis- en GGZ-doelpersonen wat betreft de impact van het stroomstootwapen op hun psychische en lichamelijke gezondheid.

Voor de zomer van 2025 zal het rapport over de Gezondheidsmonitor stroomstootwapen verschijnen waarin de kwantitatieve resultaten gepresenteerd worden die gebaseerd zijn op ongeveer 1.000 forensisch-medische beoordelingen gekoppeld aan politieregistraties, ziekenhuis- en ambulancegegevens, en NFI-bevindingen. De kwalitatieve impressie van ervaringen van enkele ziekenhuis- en GGZ-doelpersonen wordt daar als aanvulling in opgenomen.

Het opvolgen van de motie van de leden Den Boer en Diertens³¹ is moeilijk uitvoerbaar gebleken. Hiermee beschouw ik de motie als afgedaan.

³⁰ Kamerstukken II, 2019/20, 29628 nr. 929

³¹ Kamerstukken II, 2019/20, 29628 nr. 929

Datum
13 december 2024

Onze referentie
5946835

Wet Politiegegevens (Wpg)

Bewaartermijnen

Op 4 september jl. heeft het lid Ellian tijdens het commissiedebat strafrechtelijke onderwerpen vragen gesteld over bewaartermijnen³² waar ik middels dit halfjaarbericht op terugkom. Tevens heb ik uw Kamer tijdens het mondelinge vragenuur op 22 oktober jl. toegezegd om terug te komen op de bewaartermijnen. Middels onderstaande tekst beschouw ik deze toezegging als afgedaan.

In februari 2019 is door mijn ambtsvoorganger aangekondigd dat er een nieuw evenwicht moet worden gevonden tussen het fundamenteel belang van de bescherming van privacy en het rechtstatelijke belang van een goede opsporing. De directe aanleiding daarvoor was de omgang met oude gegevens die mogelijk relevant kunnen zijn voor het oplossen van oude zaken (denk hierbij aan cold cases, het identificeren van onbekende doden, langdurige vermissingen en herzieningen ten voor- en ten nadele). Dit nieuwe evenwicht zou tot uiting komen in een nieuwe gegevenswet voor het politie- en justitiedomein. Vanwege keuzes in het coalitieakkoord in 2022 heeft deze wet geen doorgang gevonden. Wel is verder gewerkt aan een aanpassing van de Wet Politiegegevens op een aantal knelpunten, waaronder de bewaartermijnen. In het kader van een eventuele wijziging voor de bewaartermijn van oude gegevens moet er alsnog een nieuwe afweging worden gemaakt in de balans tussen het privacy- en opsporingsbelang. In dit kader heb ik de Raad van State gevraagd om mij voor te lichten wat zij haalbaar acht als het gaat om deze termijn, gelet op Europeesrechtelijke en Grondwettelijke eisen. De voorlichting is in behandeling genomen door de Raad van State. De voorlichting door de Raad zal gebruikt worden bij de aanpassing van de Wpg op dit punt. De aanpassing van de Wpg zal in de eerste helft van 2025 in internetconsultatie gaan.

Verwijderen van gegevens

Op het moment dat de politie gegevens registreert die zij verkrijgt gedurende de uitvoering van de dagelijkse politietaak, zijn deze voor een periode van vijf jaar (getrapt) beschikbaar voor zover zijn noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de politietaak. Wanneer deze termijn afloopt worden de gegevens verwijderd. Deze verwijderde gegevens blijven vervolgens bewaard tot het moment dat definitieve vernietiging volgt. In algemene zin geldt dat gegevens die onjuist blijken te zijn, worden vernietigd. Verwijderde gegevens zijn niet meer beschikbaar voor derden. Deze gegevens worden niet verstrekt aan derden.

In artikel 14 van de Wet politiegegevens is vastgelegd dat verwijderde gegevens gebruikt mogen worden voor de afhandeling van klachten en voor de verantwoording van verrichtingen. Op deze manier kan bij de inzet van ingrijpende bevoegdheden ook enige tijd na de inzet inzage worden gekregen in de werkwijze, zodat democratische controle ook na lange tijd nog steeds mogelijk is. Daarnaast mag de politie de verwijderde gegevens ter beschikking stellen voor hernieuwde verwerking in onderzoeken op grond van artikel 9 of artikel 10 van de Wet politiegegevens. Dit gebeurt in bijzondere gevallen waarbij in het opsporingsonderzoek duidelijk wordt dat bepaalde verwijderde gegevens relevant

³² Kamerstukken II, 2024/25, TZ202409 nr. 014

Datum
13 december 2024

Onze referentie
5946835

zouden kunnen zijn voor die onderzoeken. De korpschef gebruikt de verwijderde gegevens tevens voor het vaststellen van PTSS. De verwijderde gegevens worden na ommekomst van de termijn die genoemd is in artikel 14 vernietigd, tenzij de gegevens waarde hebben als cultureel erfgoed of voor historisch onderzoek. In dat geval worden de gegevens overgebracht naar een archiefbewaarplaats. Omdat het bewaren van politiegegevens een verwerking betreft, blijven deze gegevens beschikbaar in geval van inzageverzoeken. Bij een verzoek om inzage kan immers blijken dat gegevens onjuist zijn; gegevens die onjuist blijken te zijn, worden vernietigd.

Privacy en beveiligingsmaatregelen verwijderde gegevens

Naar aanleiding van mijn toezegging aan het lid Six-Dijkstra (NSC) in het commissiedebat over het datalek bij de politie van 27 november jl. informeer ik uw Kamer over de wijze waarop wordt omgegaan met deze gegevens³³. De korpschef heeft maatregelen genomen om de verwijderde gegevens te beschermen. Alleen een zogeheten poortwachter is geautoriseerd om politiegegevens in te zien die volgens de Wet politiegegevens (Wpg) verwijderd zijn. De rol van poortwachter is niet specifiek benoemd in de Wpg, maar is door de politie ontwikkeld om invulling te kunnen geven aan art. 14 Wpg en gegevens zo nodig alsnog toegankelijk te maken ten behoeve van de verantwoording van verrichtingen, de behandeling van klachten en hernieuwde verwerking. Elke eenheid heeft een beperkt aantal poortwachters aangewezen. De politie heeft aan de rol van poortwachter verschillende voorwaarden verbonden, dit komt voort uit de zorgplicht die de organisatie heeft voor de rechtmatige omgang met politiegegevens. De poortwachter speelt een belangrijke rol bij de beoordeling of, onder welke voorwaarden en hoe politiegegevens, die zich in de bewaartermijn vinden, weer beschikbaar kunnen komen voor operationele verwerkingsdoelen. De poortwachter moet dan ook beschikken over de juiste kennis om deze rol te kunnen vervullen.

Ook voor de verwijderde politiegegevens geldt dat de politie passende technische en organisatorische maatregelen treft om een beveiligingsniveau te waarborgen dat op het risico is afgestemd, op een zodanige manier dat de politiegegevens beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen opzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging. De politie sluit daarbij zoveel mogelijk aan bij de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) en neemt waar nodig strengere maatregelen. Hiermee beschouw ik de toezegging als afgedaan.

Vernieuwing tapsysteem

Zoals in het mondelinge vragenuur op 26 november jl. aangeven informeer ik u regelmatig over de implementatie van het tapsysteem. De politie heeft mij laten weten dat de afgelopen maanden een kleine livegang heeft plaatsgevonden. Dit betreft de eerste operationele ingebruikname van het nieuwe tapsysteem.

Indien de kleine livegang succesvol wordt afgerond, moet er nog een aantal onderdelen compleet gemaakt worden alvorens de vervolgstap naar brede uitrol gemaakt kan worden. Vervolgens zal gestart worden met de volgende fase: een

³³ Kamerstukken II, 2024/25, TZ202411 nr. 122

gefaseerde uitrol naar alle politie-eenheden. De korpsleiding heeft mij laten weten dat dit erin zou moeten resulteren dat in de tweede helft van 2025 het nieuwe tapsysteem is geïmplementeerd en het huidige systeem ontmanteld kan worden. Het nieuwe systeem wordt pas in gebruik genomen als het aan de gestelde eisen voldoet.

Gebruikersbetrokkenheid bij implementatie is en blijft essentieel. Daarom participeren gebruikers in de ontwikkeling en implementatie van het nieuwe tapsysteem, bijvoorbeeld door het beschrijven en prioriteren van functionaliteiten, het uitvoeren van gebruikerstesten en zij dragen bij aan het ontwikkelen en up-to-date houden van trainingsmiddelen. Daarnaast verzorgt de politie op dit moment bij alle eenheden opleidingen om de gebruikers gereed te maken om te kunnen werken met het nieuwe systeem.

Tijdens het mondelinge vragenuur op 26 november jl. heb ik u ook geïnformeerd over de upgrade van het huidige tapsysteem, parallel aan de implementatie van het nieuwe systeem. Deze upgrade van het huidige systeem is door de politie aangeschaft als voorzorgsmaatregel, om te zorgen dat het tappen geborgd blijft als het nieuwe systeem nog niet zou werken. Dit is een mitigerende maatregel die in de tussentijd genomen is om ervoor te zorgen dat de politie in ieder geval een tapvoorziening heeft. Totdat het nieuwe systeem is geïmplementeerd, wordt het huidige systeem in stand gehouden.

Insluitingsbevoegdheid

Evalueren en monitoren bevoegdheid tot insluitingsfouillering

Aan het voormalig Eerste Kamerlid Hoekstra heeft één van mijn ambtsvoorgangers op 13 mei 2014 toegezegd de Kamer te zullen voorzien van kwantitatieve informatie over de toepassing van de insluitingsbevoegdheid in de praktijk en de bevoegdheid, afhankelijk van de aantallen, ook te zullen evalueren³⁴. De bevoegdheid is sinds 1 juni 2018 van kracht. Gezien het geringe aantal keren dat het wordt toegepast is er gekozen voor een meetperiode van vijf jaar.

Artikel 7, zesde lid, van de Politiewet 2012 voorziet in een bijzondere vorm van insluitingsfouillering: het onderzoek in het lichaam. Op grond van deze bepaling kan de officier van justitie bepalen dat een in te sluiten of ingesloten persoon in het lichaam wordt onderzocht, indien dit noodzakelijk is ter afwending van ernstig gevaar voor de handhaving van de orde of de veiligheid in het politiebureau of het cellencomplex dan wel voor de gezondheid van de ingeslotene. Het onderzoek in het lichaam wordt verricht door een arts of, in diens opdracht, door een verpleegkundige.

In de eerste vijf jaren na introductie van de insluitingsbevoegdheid in 2018, is volgens de politie in totaal zo'n 20 keer overgegaan tot fouillering in het lichaam. Bij de eenheden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag was dat gemiddeld minder dan 2 maal per jaar aan de orde, bij andere regionale eenheden werd de

³⁴ Kamerstukken I, 2013/14, T01925

bevoegdheid over de gehele meetperiode slechts een enkele keer toegepast en bij sommige eenheden in het geheel niet.

Deze geringe aantallen zijn in lijn met de aanvankelijke inschattingen. Zij geven ervan blijk dat bij het invoeren van deze bevoegdheid, waarvan de toepassing toch een aanzienlijke inbreuk op de lichamelijke integriteit betekent, uiterste terughoudendheid wordt betracht. Tegelijkertijd blijft in de uitvoeringspraktijk behoefte bestaan aan deze bijzondere vorm van insluitingsfouillering, hoe zelden die bevoegdheid ook wordt aangewend. Voorts constaterende dat zich de afgelopen jaren geen incidenten meer hebben voorgedaan die destijds hebben geleid tot invoering van de bevoegdheid, en mede gelet op de waarborgen waarmee die bevoegdheid is omkleed, ben ik van mening dat artikel 7, zesde lid, van de Politiewet 2012 in haar huidige vorm gehandhaafd kan en dient te blijven. Hiermee beschouw ik deze toezegging als afgedaan.

Sporenonderzoek

Tijdens het commissiedebat Strafrechtketen van 2 oktober jl. heb ik uw Kamer toegezegd u van een antwoord te voorzien op de vraag van de heer Van Nispen over de capaciteit voor sporenonderzoek bij de politie³⁵.

Politiecapaciteit is schaars. Ook bij de forensische opsporing geldt dat er altijd keuzes moeten worden gemaakt over de inzet van mensen en middelen. Hierbij krijgen zware delicten voorrang.

Om de capaciteit op peil te houden is veel aandacht voor de tijdige vervanging bij de uitstroom van personeel. Daarnaast wordt ingezet op terugdringing van administratieve lasten door in ketenverband aan de verbetering van de informatievoorziening te werken. In proefprojecten wordt gekeken naar innovatie en organisatieontwikkeling. In de afweging of een proefproject kan worden omgezet naar een regulier proces wordt het effect op de keten meegewogen. Hiermee beschouw ik de toezegging als afgedaan.

Reactie rapport 'Ongekend'

Tijdens het mondelinge vragenuur van 18 juni 2024 heeft mijn voorganger met uw Kamer gesproken over het onderzoek genaamd 'Ongekend' dat gaat over de impact van dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit op politiewerk. Laat ik voorop stellen dat ik elke vorm van dreiging tegen politieambtenaren onacceptabel vind. In het vragenuur is toegezegd op een aantal punten terug te komen in het tweede halfjaarbericht van 2024³⁶. Middels onderstaande tekst doe ik gestand aan die toezegging.

Uit het onderzoek blijkt dat dreiging verschillende vormen en maten kent. Dit kan grote impact hebben op de politiemedewerker bij de uitvoering van de politietaken en op het thuisfront. Ik vind het daarom belangrijk dat de politie hier oog voor heeft. Het brede zorgstelsel dat de politie kent is hierin een belangrijke schakel,

³⁵ Kamerstukken II, 2024/25, TZ202410 nr. 039

³⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 2024Z10752

net als leidinggevend. Politie medewerkers kunnen zelf ook beveiligingsmaatregelen treffen thuis, denk hierbij aan alarminstallaties, aanvullende hang- en sluitwerken en camera's. De werkgever kan hierin faciliteren indien er sprake is van een concrete of voorstelbare dreiging. In het geval van concrete dreiging kunnen ook maatregelen worden getroffen vanuit het stelsel bewaken en beveiligen. In uitzonderlijke gevallen kan de korpschef ertoe besluiten dat een politie medewerker zijn of haar dienstwapen mee naar huis kan nemen, dit gebeurt conform artikel 3 en artikel 4.4.d van de Regeling beheer wapens en munitie.

Daarnaast hecht ik er in brede zin waarde aan dat er aandacht is voor de mentale gezondheid van politie medewerkers. Ook in het basispolitieonderwijs wordt veel aandacht besteed aan de professionele weerbaarheid van nieuwe politie medewerkers. De focus ligt op het borgen van de mentale gesteldheid van de politie medewerker in uitdagende omstandigheden. Tevens kan in begeleidingsgesprekken aandacht worden besteed aan de impact van het politiewerk op de gezinsleden van de politie medewerker. Hierop kan de begeleider indien nodig doorverwijzen naar de juiste zorgkanalen. Het Sociaal Loket is een goed voorbeeld van een hulplijn die 24/7 door het thuisfront kan worden gebeld in geval van vragen of zorgen.

Recent heb ik gesproken met de voorzitter van de taskforce 'onze hulpverleners veilig'. Het gesprek ging over onder andere de meldingsbereidheid verhogen van het personeel in geval van dreiging of incidenten, de opvolging bij de werkgevers in een dergelijke situatie bijvoorbeeld door het bieden van het juiste zorgaanbod en de borging van de Taskforce die in 2026 afloopt.

Er is veel contact met de landelijk portefeuillehouder geweld tegen politieambtenaren (GTPA). In die gesprekken, maar ook in het gevoerde beleid, is veel aandacht voor de politie medewerker die momenteel met geweld of bedreiging te maken heeft, of dat in het verleden heeft gehad. Doordat er bij een aangifte of melding van geweld tegen een politie medewerker een specifieke code kan worden toegevoegd, wordt dit type zaken met voorrang opgepakt en wordt het feit dat iemand een publieke functie vervulde ook meegewogen in de verdere strafzaak.

Analyse mobiel banditisme

Het Informatie en Analyse Team, een gecombineerd team van de politie, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft een analyse gedaan naar vermogenscriminaliteit en mobiel banditisme in het bijzonder. Er is sprake van mobiel banditisme bij een collectief van daders die zich stelselmatig verrijkt middels vermogenscriminaliteit of fraude en die internationaal actief zijn.

Vanuit het Actieprogramma Veilig Ondernemen 2023-2026 van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing wordt de (preventieve) aanpak van mobiel banditisme in publiek-privaat verband vormgegeven. Ook wordt in Europees verband gewerkt aan het tegengaan van deze criminaliteitsvorm.

In deze analyse, die in het kader van deze aanpak is uitgevoerd, is een schatting gemaakt van de omvang van mobiel banditisme in de politieregistraties uit de Basisvoorziening Handhaving. We zijn dus afhankelijk van de registratiewerkelijkheid. Voor een beter beeld is verdiepend onderzoek gedaan naar vijf typen incidenten (winkeldiefstal, gekwalificeerde diefstal uit/vanaf personenauto, gekwalificeerde diefstal in/uit woning, fietsendiefstallen en zakkenrollerij/tassenrollerij). De analyse beslaat de periode 2019 t/m 2023. Een infographic bevat de samenvatting van de belangrijkste bevindingen en is als bijlage 4 toegevoegd bij dit halfjaarbericht.

De belangrijkste bevindingen van de analyse zijn:

- In de periode 2019-2023 zijn 75.900 incidenten gelieerd aan mobiel banditisme, dit is 3% van het geheel van vermogenscriminaliteit. Bij incidenten waarbij een verdachte in beeld is, kan 22% als gelieerd aan mobiel banditisme worden beschouwd.
- Het totale aantal vermogensdelicten daalt. Deze daling zien we niet terug bij mobiel banditisme. Winkeldiefstal is binnen mobiel banditisme de grootste incidentsoort van 24.100 incidenten over vijf jaar. In de periode 2019-2023 stijgt het aantal winkeldiefstallen met 13%, terwijl het aantal winkeldiefstallen gelieerd aan mobiel banditisme stijgt met 23%.
- Uit verdiepende analyse blijkt dat fietsendiefstal door mobiele bandieten vooral plaatsvindt in grensgebieden en dat zakken- en tassenrollerij vooral in Amsterdam en Limburg gepleegd wordt. Ook wordt vaak een specialistische of professionele modus operandi gehanteerd bij delicten die gelieerd zijn aan mobiel banditisme.
- Iets meer dan één op de vier verdachten woonde in Nederland ten tijde van het delict. Mede om die reden kunnen alleen de kenmerken van een beperkte en selectieve groep binnen MoBa gelabelde verdachten in beeld worden gebracht. Bij verdachten met burgerservicenummer vormen, naast Nederlands (40%), de Poolse (26%) en Roemeense (13%) nationaliteit de grootste groep verdachten. Bij verdachten zonder BSN zijn dat Roemeens (27%) en Algerijns (19%).
- De verdachten voor wie kenmerken in beeld kunnen worden gebracht, tonen risicofactoren zoals een laag inkomen of opleidingsniveau.

De uitkomsten van deze analyse worden gebruikt om de publiek-private aanpak van mobiel banditisme aan te scherpen en te richten op de meest actuele en relevante problematiek op dit thema. Hierover zijn politie, OM, Platforms Veilig Ondernemen, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven structureel in gesprek. Concreet wordt vanuit de politie ingezet op het versterken van de informatiepositie rondom mobiele bendes. Er wordt onderzocht hoe informatie op fenomeenniveau en operationeel niveau verzameld en ontsloten kan worden binnen de nieuwe Nationale Intelligence Voorziening. Het doel is om tot een informatievoorziening te komen waarbij (in publiek-privaat verband) waarschuwingen gedeeld kunnen worden met ondernemers en burgers. Verder toont de IAT-analyse aan dat de manier waarop mobiele bendes reizen, verblijven of een delict plegen varieert. Om mobiele bendes effectief tegen te gaan, kan een specifieke beschrijving van modus operandi in combinatie met een gericht handelingsperspectief voor

publieke en private partners gericht werken. Politie en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid zetten, in samenwerking met private partners, in op het ontwikkelen van preventieve maatregelen voor burgers en bedrijven.

De bevindingen van de analyse geven de Nationale Politie een versterkte informatiepositie, die wordt ontsloten met partijen ook buiten de politie. De samenwerkingen met gemeenten en bedrijfsleven, maar ook internationaal blijven van belang.

Het openbaar maken van politiegegevens

In enkele gerechtelijke uitspraken de afgelopen jaren over de verstrekking van politiegegevens aan journalisten is de rechter tot de conclusie gekomen dat de politie in die specifieke situaties geen wettelijke grondslag had voor de verstrekking. Dit is aanleiding geweest voor mijn departement en de politie om te onderzoeken wat de wettelijke mogelijkheden zijn voor het openbaar maken van politiegegevens. Te denken valt daarbij aan het delen van informatie over specifieke zaken via een persconferentie en mediaproducties. Gebleken is dat een expliciete grondslag voor de openbaarmaking op dit moment vaak ontbreekt. De politie kent op dit moment een interne procedure van checks-and-balances die de belangen van betrokkenen afweegt tegen het algemeen belang en treft maatregelen om de nadelige gevolgen voor de betrokkenen te beperken of te mitigeren. Zo wordt er scherp gelet op het anonimiseren van beelden.

Mijn departement is voornemens om een expliciete grondslag te treffen met duidelijke, wettelijke waarborgen voor die bestaande procedure. Doeleinden waarvoor politiegegevens openbaar gemaakt kunnen worden, zijn bijvoorbeeld de goede uitvoering van de politietaak of publiekelijke verantwoording. Uw Kamer wordt hierover nader geïnformeerd.

Veteranen Search team (VST)

Tijdens de begrotingsbehandeling 2025 heb ik u toegezegd voor 31 december 2024 u te informeren over de financiering van het Veteranen Search Team (VST). Zoals ik u in de Verzamelbrief politie van 11 oktober 2024 heb bericht is een structurele vorm van financiering bestaande uit een subsidieverstrekking door mijn departement niet aan de orde, omdat het een taak van de politie betreft. Het is aan de politie om met het VST afspraken te maken over eventuele onkostenvergoedingen. De politie en ik zien echter het belang van het VST. De politie zal hierover op korte termijn nader in gesprek gaan met VST om tot overeenstemming te komen over een eventuele onkostenvergoeding. Mijn ambtsgeenoot van Defensie informeerde mij dat zijn ministerie begin volgend jaar in afstemming met mijn ministerie de door hen verstrekte subsidie aan het Veteranen Search Team gaat evalueren. Op basis van deze evaluatie wordt bezien of structurele financiering noodzakelijk is. Hiermee beschouw ik de toezegging als afgedaan.

Datum
13 december 2024

Onze referentie
5946835

Monitoring waarborgen heimelijk werk

In opvolging op de aanbevelingen van de commissie Brouwer en de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel (onder voorzitterschap van mw. Sorgdrager) hebben de politie en het Openbaar Ministerie in de afgelopen periode belangrijke stappen gezet in het verder professionaliseren van het heimelijk domein, in de stelselvorming en de opbouw van het nieuwe Undercover Team (voorheen WOD). Hierover is uw Kamer per brief geïnformeerd³⁷. Dit proces wordt gemonitord door de Monitoringscommissie Waarborgen Heimelijk Werk die in het voorjaar van 2024 onder voorzitterschap van mevrouw Sorgdrager van start is gegaan. Deze monitoringscommissie levert in de eerste helft van 2025 een monitoringsrapportage op aan de politie en het Openbaar Ministerie waarin wordt ingegaan op de drieledige opdracht van de commissie: het monitoren van de professionalisering van het heimelijk werken, het monitoren van de borging van de door commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel aanbevolen waarborgen voor organisatie en personeelswelzijn en de monitoring van de af- en opbouw en tijdelijk functioneren van het team Werken onder Dekmantel bij de Landelijke Eenheid. Deze rapportage wordt te zijner tijd aan uw Kamer verzonden.

De commissie constateert in tussentijdse rapportages aan de politie en het Openbaar Ministerie een professionalisering van het heimelijk domein die zich onder andere uit in een verbeterde administratie, verbetering van kwaliteit van de plannen van aanpak, het evalueren van de inzet en het hanteren van professionele standaarden voor de inzet van het heimelijk middel en bestendigen van personele waarborgen. De professionalisering komt ten goede aan de veiligheid voor de medewerkers, een verantwoorde inzet en de verbetering van de inzet van het heimelijk middel en in brede zin het heimelijk domein. Het Regiepunt Heimelijke Operaties speelt hierin een belangrijke rol.

Op 31 december 2024 is de afbouw van het huidige team WOD van de Landelijke eenheid afgerond. Op 1 januari 2025 start een nieuw Undercoverteam binnen de LO (Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies). De commissie constateert dat er veel goed werk wordt verzet ten behoeve van de opbouw van dit team. Na de opbouw moet er een verantwoorde doorontwikkeling plaatsvinden.

Een cruciale stap is recent ook gezet met het besluit tot de vorming van een landelijk stelsel voor heimelijk werk; een aanbeveling van de Commissie Waarborgen Werken onder Dekmantel. Het stelsel zal bestaan uit meerdere geografisch verspreide werkverbanden voor de kortdurende heimelijke inzetten en één landelijk werkverband voor langdurige, meer complexe heimelijk inzetten. De korpschef geeft aan dat de teams robuust worden ingericht zodat de door de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel aanbevolen scheiding van rollen (zaaks-, sociaal- en coverbegeleider) kunnen worden georganiseerd. Dit is een waarborg ten behoeve van personeelswelzijn. Het undercoverteam bij de LO wordt onderdeel van het landelijk werkverband. Binnen het stelsel wordt een landelijke voorziening gerealiseerd voor andere zorg, backstopping, training en passende afgeschermded bedrijfsmatige ondersteuning. Ook het regiepunt Heimelijke

³⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 29628 nr. 1190.

Operaties wordt binnen het stelsel ondergebracht. In de komende jaren wordt het nieuwe stelsel opgebouwd. Politie en OM investeren de komende tijd in de ontwikkeling van een inhoudelijke visie hierop.

De korpschef ziet de constatering van de commissie als een bevestiging dat er belangrijke onomkeerbare stappen zijn gezet in de goede richting.

Politiefunctie

Hierbij informeer ik uw Kamer over de voortgang van de ontwikkelagenda politiefunctie, zoals opgenomen in het *whitepaper* versterking politiefunctie³⁸.

Rol van de politie in de migratieketen

Momenteel voert de politie onder andere administratieve verrichtingen uit bij de identificatie en registratie (I&R) van asielzoekers. Ik heb besloten om de I&R taak te verzelfstandigen en vanaf 2025 geleidelijk structureel onder te brengen in de asielketen. Hierdoor wordt de inzet van de politie teruggebracht tot haar kerntaak die zich op de koppelvlakken van dit proces afspeelt, zoals de opvolging van strafrechtelijke signalen. In april 2024 is een programmamanager aangesteld met als opdracht om een fundamenteel herontwerp van I&R-proces te ontwerpen en een structuurvoorstel te doen voor een toekomstige organisatie-inrichting. Tijdens dit project is duidelijk geworden dat de I&R taak belegd zal worden bij een nieuw op te richten organisatie. Vanaf 2025 zal deze nieuwe organisatie opgezet worden waarnaar de taken van de politie in de migratieketen geleidelijk worden overgedragen.

Personen met verward en/of onbegrepen gedrag

Het aantal incidenten en meldingen van mensen met verward en/of onbegrepen gedrag is de laatste jaren toegenomen. Deze mensen krijgen niet altijd de zorg en ondersteuning die ze nodig hebben. Politieagenten moeten hierdoor te veel aandacht schenken aan deze groep. Het kabinet neemt de aanbevelingen van de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid van juli 2024³⁹ ter hand. Zoals in het regeerprogramma gemeld stelt dit kabinet voor om te investeren in huisvesting, het verbeteren van bestaanszekerheid en waar nodig ondersteuning of zorg te leveren aan mensen die de grip op het leven dreigen kwijt te raken. Daarnaast zet ik in op het overhevelen van werkzaamheden van de politie aan ter zake deskundige organisaties door onder andere een scherpere triage op de 112-meldkamer, inzet van het Meldpunt Zorgwekkend Gedrag en verbeterde samenwerking tussen politie en zorgprofessionals. Hierbij worden ook lokale en regionale overheden betrokken en wordt nadrukkelijk de samenwerking gezocht met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van een interventiedeskwerker van de NS op Utrecht CS of 'Schiphol Social Works'. Goede voorbeelden proberen we in de komende periode ook breder uit te rollen.

³⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 29628 nr. 1194

³⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 25424 nr. 714

Voetbal

Er bestaat een Regiegroep Voetbal en Veiligheid, waarin het ministerie van Justitie en Veiligheid, politie, Openbaar Ministerie, gemeenten en de KNVB zijn vertegenwoordigd. Binnen de Regiegroep is een belangrijk onderwerp de verantwoordelijkheid van voetbalorganisaties (BVO's) inzake de veiligheidssituatie in het voetbalstadion en ten aanzien van het toegangsbeleid. Het Kabinet investeert in de digitale meldfaciliteit⁴⁰. In de loop van dit voetbalseizoen start ik met drie pilots met de digitale meldplicht in plaats van een fysieke meldplicht op een politiebureau. Dit geldt voor de gemeenten Rotterdam, Utrecht en Leeuwarden.

Publiek-private samenwerking (PPS)

Momenteel wordt het Actieprogramma Veilig Ondernemen, onder regie van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC), extern geëvalueerd. Dit programma richt zich op verschillende structurele samenwerkingen tussen politie en publieke en private partijen. De oplevering van deze evaluatie wordt begin maart 2025 verwacht.

Verder is het wetenschappelijk onderzoek inzake publiek private samenwerking gerelateerd aan de politiefunctie van start gegaan. Het onderzoek bestaat uit een literatuurstudie en praktijkonderzoek via casestudies en de oplevering van de onderzoeksresultaten wordt rond maart 2025 verwacht.

Particuliere beveiliging

Dit najaar zijn vanuit de Nederlandse Veiligheidsbranche (NVB) verschillende bijdragen geleverd met betrekking tot de rol van de particuliere beveiliging in relatie tot de politiefunctie. Het betreft onder andere de brief van de NVB aan de Tweede Kamer van 29 augustus jl.⁴¹ en het whitepaper "*Public-Private Partnerships: Unlocking the Potential for Enhanced Security*", zoals gepresenteerd op 10 oktober jl. in het jubileumcongres van de NVB⁴². Hieraan namen ook beveiligingsbranches en koepelorganisaties uit een aantal andere Europese landen deel.

In deze bijdragen heeft de NVB te kennen gegeven meer te (kunnen) doen als het gaat om publiek private samenwerking. De ambitie vanuit de NVB verdient verdere verdieping binnen het perspectief van de politiefunctie, mits uiteraard passend binnen de grenzen van rechtsstatelijkheid. Geweldstoepassing valt hier bijvoorbeeld buiten. Met de NVB zijn inmiddels (oriënterende) vervolggesprekken gestart om hier meer scherpte in te krijgen qua (on)mogelijkheden, nu en mogelijk in de toekomst. De gesprekken hebben een verkennend karakter en de uitkomsten worden nader uitgewerkt.

⁴⁰ Kamerstukken II, 2024/25, 36600 nr. VI-32

⁴¹ [Veiligheidsbranche aan Kamer: 'Beveiligingsbedrijven kunnen politie steunen' | de Nederlandse Veiligheidsbranche](#)

⁴² [Publiek-privaat onmisbaar geworden in veiligheidsdomein | de Nederlandse Veiligheidsbranche](#)

Internationaal

De Nederlandse politie werkt samen met andere politiediensten via multilaterale organisaties (zoals Europol en Interpol) en op bilateraal niveau. De keuze met welke landen intensievere samenwerking wordt aangegaan wordt mede gebaseerd op operationele belangen, (regionale) strategieën en op basis van analyses van criminaliteitsfenomenen. Een van de manieren om de samenwerking te versterken is het ondertekenen van een Memorandum of Understanding (MoU). Op 22 juli jl. is een MoU ondertekend tussen de Indonesische en Nederlandse politie over het bestrijden van transnationale criminaliteit waarmee beoogd wordt om onder meer de afhandeling van rechtshulpverzoeken te verbeteren. Daarmee is de samenwerking met Indonesië verder vormgegeven en versterkt. Ook hebben de Filipijnse en Nederlandse politie een MoU afgesloten die gaat over de aanpak van transnationale misdaden tegen kinderen zoals kinderprostitutie en kinderporno. Daarnaast is op 24 september jl. een MoU ondertekend tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken van Ecuador en het ministerie van Justitie en Veiligheid, in het kader van samenwerking bij de aanpak van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. Met deze MoU wordt de intentie onderstreept om onder andere de informatie-uitwisseling tussen beide landen te optimaliseren.

Afgelopen periode heeft de politie in nauwe samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid haar politiebelang ingebracht op wet- en regelgeving en beleidsontwikkelingen in het multilaterale domein zoals de Europese Unie, de Verenigde Naties, INTERPOL en Europol.

Een belangrijk instrument dat de politie op het terrein van internationale politiesamenwerking tot haar beschikking heeft, bestaat uit plaatsingen van politiefunctionarissen bij multilaterale organisaties en het in stand houden van een netwerk van internationaal geplaatste Nederlandse liaisonofficieren. Deze liaisonofficieren spelen een belangrijke rol in de informatievoorziening en relatiebeheer in het buitenland. In bijlage 3 treft u het (gecombineerde) internationale plaatsingsoverzicht van liaisonofficieren van de Nederlandse politie, de Koninklijke Marechaussee en de Geïntegreerde Belgische politie aan.



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

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

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

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

Ons kenmerk
6836824

Bijlage
1

Datum 4 november 2025

Onderwerp Onderzoek Tussenevaluatie Wet herziening partneralimentatie

Hierbij bied ik uw Kamer aan het onderzoeksrapport 'Evaluatie Wet herziening partneralimentatie. Tussenevaluatie: evaluatiekader, nul-en tussenmeting'. Het onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) uitgevoerd door Regioplan, in samenwerking met dr. mr. Naomi Spalter.

1. Inleiding

Op 1 januari 2020 is de Wet herziening partneralimentatie¹ in werking getreden. De duur van partneralimentatie die tot dan maximaal twaalf jaar bedroeg is in de wet verkort tot de helft van de duur van het huwelijk² met een maximum van vijf jaar.

Er gelden enkele uitzonderingen in de vorm van langere termijnen:

- voor huwelijken langer dan vijftien jaar en waarbij de leeftijd van de alimentatiegerechtigde echtgenoot ten hoogste tien jaar lager is dan de AOW-leeftijd loopt de alimentatietermijn in ieder geval tot het bereiken van deze leeftijd;
- voor huwelijken langer dan vijftien jaar en alimentatiegerechtigden geboren op of voor 1 januari 1970 met een leeftijd van tien jaar onder de AOW-leeftijd bedraagt de termijn tien jaar;
- als uit het huwelijk geboren kinderen nog jonger zijn dan twaalf jaar, eindigt de alimentatie niet eerder dan op het tijdstip waarop het jongste kind twaalf jaar is.

Ook bevat de wet een hardheidsclausule op grond waarvan verlenging van de alimentatietermijn mogelijk is. Als de beëindiging van de alimentatie na het verstrijken van de geldende termijn, gelet op alle omstandigheden van het geval, naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet kan worden geleverd van de alimentatiegerechtigde, kan de rechter op diens verzoek alsnog een termijn vaststellen.

In de wet is opgenomen dat evaluatie van de wet binnen acht jaar na inwerkingtreding zal plaatsvinden, dus in 2027. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is echter verzocht om bepaalde punten al eerder,

¹ De Wet is tot stand gekomen op initiatief van de fracties van VVD (oorspronkelijk het lid Van Oosten, later het lid Van Wijngaarden) PvdA (het lid Récourt, later het lid Kuiken) en D66 (het lid Berndsen-Jansen, later het lid Groothuizen). De duur van de partneralimentatie is geregeld in artikel 1:157 BW.

² De regels over de duur van de alimentatie gelden overeenkomstig voor een geregistreerd partnerschap (artikelen 1:80 d en e BW).

vijf jaar na inwerkingtreding, te bezien. Deze punten zijn in de tussenevaluatie onderzocht (zie hierna paragraaf 2).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Datum

4 november 2025

Ons kenmerk
6836824

2. Probleemstelling en onderzoeksvragen - uitvoering

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

'Wat wordt er met de Wet herziening partneralimentatie beoogd en welke veronderstellingen worden gedaan over de wijze waarop deze doelen worden behaald? Welke indicatoren kunnen op basis van de beleidslogica worden onderscheiden en wat was de uitgangspositie voor deze indicatoren ten tijde van de invoering van de Wet? Welke eerste resultaten zijn reeds waarneembaar?' De bijbehorende onderzoeksvragen zijn onderverdeeld in vragen over de reconstructie van de beleidslogica, het opstellen van indicatoren en het uitvoeren van een nulmeting en zien daarnaast op de specifieke vraagpunten die zijn aangedragen vanuit de Eerste Kamer.

De reconstructie van de beleidslogica komt op het volgende neer:

- 1) De kortere alimentatieduur is een financiële prikkel voor sneller (meer) arbeidsparticipatie: een lange alimentatieperiode alimentatiegerechtigden niet stimuleert om (meer) te gaan werken. Met de inkorting van de maximumtermijn van partneralimentatie moeten alimentatiegerechtigden sneller in hun eigen inkomen voorzien. Dit geeft alimentatiegerechtigden een stimulans om (meer) te gaan werken, om zodoende (weer) een eigen inkomen te genereren.
- 2) Door een kortere alimentatieduur kunnen alimentatieplichtigen sneller een nieuw leven opbouwen: een langdurige financiële verantwoordelijkheid van alimentatieplichtigen voor hun ex-partner werkt belemmerend. Een kortere maximumtermijn van partneralimentatie moet ervoor zorgen dat het besteedbaar inkomen van alimentatieplichtigen op kortere termijn stijgt, waardoor zij sneller in staat zijn hun leven na de scheiding vorm te geven.
- 3) De kortere alimentatieduur leidt tot kortere scheidingsprocedures en minder complexe scheidingen: langdurige partneralimentatie (van maximaal twaalf jaar) (maatschappelijk) wordt steeds meer als onrechtvaardig werd ervaren, met conflict en onvrede tussen ex-partners tot gevolg. De kortere maximale alimentatieduur van vijf jaar draagt ertoe bij dat beide ex-partners zich beter kunnen vinden in de financiële afspraken na een scheiding.

Op basis van de beleidslogica hebben de onderzoekers indicatoren onderscheiden op de niveaus 'input', 'mechanismen', 'output' 'outcome' en 'context'. Het rapport bevat een tabel waarin alle indicatoren zijn opgenomen per niveau, met daarbij ook de bijbehorende databronnen (CBS-microdata, juridische analyse, literatuur en interviews met professionals in het veld), waarmee de indicatoren kunnen worden gemeten.

De nulmeting in het peiljaar 2019 heeft betrekking op de variabelen financiële onafhankelijkheid en arbeidsparticipatie. Voor de tussenevaluatie is de ontwikkeling van de indicatoren voor de wetswijziging (nulmeting, cohort 2017-2019) en daarna (tussenmeting, cohort 2020-2022) uitgewerkt.

In de tussenevaluatie zijn de voorlopige effecten van de wet in kaart gebracht op basis van de vanuit de Eerste Kamer gestelde vragen die zien op het volgende:

1. De economische zelfstandigheid:³ is de verkorte alimentatieperiode voldoende voor alimentatiegerechtigden om economisch zelfstandig te worden?
2. Financiële consequenties: wat kan worden gezegd over de financiële consequenties van de verkorte alimentatieperiode voor het Rijk?
3. Hardheidsclausule: in hoeverre is de in de hardheidsclausule effectief in het voorkomen van schrijnende situaties?

³ In dit onderzoek is naar financiële onafhankelijkheid gekeken, een begrip dat volgens onderzoekers beter aansluit bij de vragen van de Eerste Kamer dan het begrip economische zelfstandigheid. Een kanttekening die onderzoekers daar bijmaken, is dat de huidige drempelwaarde van financiële onafhankelijkheid niet uitsluit dat mensen onder de armoedegrens vallen. In de eindevaluatie moet aandacht zijn voor hoe dit begrip zich verhoudt tot de armoedegrens.

4. Grensgevallen: zijn er signalen dat de grens van vijftien jaar huwelijk voor de uitzonderingsgevallen te ruim of te beperkt is, gezien de gemiddelde huwelijksduur van vijftien jaar of zijn er signalen dat de grens van kinderen in de leeftijd tot twaalf jaar voor de uitzondering van huwelijken met jonge kinderen te ruim of te beperkt is?

Ook zijn verschillen in uitkomsten bestudeerd tussen personen die te maken hebben met de nieuwe en de oude situatie (cohortstudie).

3. Conclusies van het onderzoek

In het onderzoek wordt onder meer geconcludeerd dat de verkorting van de alimentatieduur tot nu toe geen afzonderlijke, aantoonbare versnelling in arbeidsparticipatie, arbeidsomvang of financiële onafhankelijkheid van alimentatiegerechtigden heeft opgeleverd. Ook zijn er geen aanwijzingen dat alimentatieplichtigen sneller financiële ruimte ervaren om een nieuw leven op te bouwen. Juist de fase na het bereiken van de maximale duur zal belangrijk zijn om vast te stellen of de wet leidt tot duurzaam hogere arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid bij alimentatieplichtigen en meer financieel ruimte bij alimentatieplichtigen.

Er zijn voorts geen duidelijke aanwijzingen dat de verkorting van de duur heeft geleid tot hogere publieke uitgaven. Er zijn enkele aanwijzingen voor extra belastingopbrengsten uit arbeid, maar deze zijn op dit moment nog beperkt en niet eenduidig aan de wetswijziging toe te schrijven.

Op de hardheidsclausule is nog nauwelijks een beroep gedaan vanwege de recente invoering van de wet. Waar dat wel is gebeurd, is door de rechter nog geen verlenging toegekend. Verdere monitoring, meer jurisprudentie én duidelijke richtlijnen binnen de rechtspraak over toepassing zijn volgens de onderzoekers nodig om te beoordelen of de clausule haar beschermende rol op termijn wel kan vervullen.

Er zijn vooralsnog geen concrete signalen gevonden in de literatuur of jurisprudentie dat de grens van vijftien jaar voor huwelijken te ruim of te beperkt is. Deze grens ligt rond de gemiddelde huwelijksduur en kan volgens de literatuur en gesproken professionals daarom in veel gevallen als passend worden beschouwd.

Op basis van de literatuur kan gesteld worden dat de leeftijdsgrens van twaalf jaar mogelijk te laag is, omdat ook de zorg voor oudere kinderen (zoals pubers) intensief kan zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat het nog te vroeg is om definitieve conclusies te trekken. Een belangrijke reden hiervoor is ten tijde van het onderzoek voor de meeste alimentatieregelingen onder het nieuwe stelsel de maximumduur van vijf jaar nog niet was verstreken.

4. Aanbevelingen voor de eindevaluatie

In het rapport worden enkele aanbevelingen gedaan m.b.t. de nog uit te voeren eindevaluatie.

De onderzoekers bevelen onder meer aan om de eindevaluatie op zijn vroegst in de tweede helft van 2028 uitvoeren in plaats van in 2027. Dit om de gehele periode van vijf jaar partneralimentatie, plus het jaar na aflopen van deze maximale termijn, goed te kunnen overzien.

Het verdient volgens onderzoekers aanbeveling de effectiviteit van de hardheidsclausule opnieuw te onderzoeken, zodat ook de zaken kunnen worden meegenomen waarbij de maximale alimentatietermijn van vijf jaar is afgelopen en daarnaast de effectiviteit specifiek voor grensgevallen te onderzoeken.

Ook bevelen onderzoekers aan om de wijze waarop het toetsingskader van de hardheidsclausule door de rechter wordt toegepast te bezien. Een strikte toepassing hiervan heeft mogelijk tot gevolg dat de hardheidsclausule ineffectief is om schrijnende gevallen tegen te gaan.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Datum
4 november 2025

Ons kenmerk
6836824

5. Reactie

Ik heb waardering voor de inspanning die de onderzoekers hebben verricht en de wijze waarop zij dit tussenonderzoek gestalte hebben gegeven.

Ik kan mij vinden in het oordeel van de onderzoekers dat het nog te vroeg is om definitieve conclusies te trekken. Verder ben ik van mening dat het onderzoek een goede basis vormt en bruikbare instrumenten bevat voor de uit te voeren eindevaluatie.

Met betrekking tot de aanbevelingen die de onderzoekers voor deze eindevaluatie hebben gedaan kom ik tot het volgende.

De aanbevelingen ten aanzien van de inhoud van de eindevaluatie kunnen worden meegenomen bij de uitvoering van de eindevaluatie.

De aanbeveling over de periode van uitvoering van de eindevaluatie, in de tweede helft van 2028, kan ik niet opvolgen. Deze aanbeveling wijkt af van de wettelijke evaluatiebepaling om de evaluatie binnen acht jaar uit te voeren. Een latere uitvoering zou een wijziging van de wet vergen, waarvan het niet realistisch dat deze tijdig, voor 2027, in werking kan treden. Wel zal het WODC worden gevraagd om de evaluatie op een zo laat mogelijk moment binnen de wettelijke termijn uit te voeren. Mocht uit de eindevaluatie blijken dat deze nog vragen openlaat, dan zal alsdan bezien kunnen worden of hieraan een nog een vervolg moet worden gegeven.

Een afschrift van deze brief alsmede het onderzoeksrapport zijn verzonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

mr. A.C.L. Rutte

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Privaatrecht

Datum
4 november 2025

Ons kenmerk
6836824

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal
Politie en
Veiligheidsregio's**
Portefeuille Politieel Beleid en
Taakuitvoering

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

Ons kenmerk
3394089

Datum 18 juni 2021
Onderwerp Disciplinair stelsel en gerelateerde zaken

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

Bij de behandeling van het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar in de Eerste Kamer hebben de leden Dittrich cs een motie ingediend over een nieuw disciplinair systeem van onderzoek en beoordeling bij de politie¹. De Eerste Kamer heeft mij verzocht om op deze aangenomen motie voor het zomerreces te reageren. Daar geef ik met deze brief gehoor aan. Tevens wil ik graag van deze gelegenheid gebruik maken om uw beide Kamers² een stand van zaken te geven over lopende trajecten en de verbeteringen die daarmee zijn ingezet en het disciplinair stelsel in de context van deze ontwikkelingen te plaatsen. Op die wijze wordt de integraliteit van het systeem zichtbaar.

Motie-Dittrich cs

De motie-Dittrich cs stelt een onderzoek voor naar een nieuw disciplinair systeem van onderzoek en beoordeling bij de politie. Daarbij gaat de motie in op een aantal trajecten van het stelsel in den brede. In de motie staat kortgezegd dat een vorm van tuchtrecht gewenst is voor het optreden van individuele politieambtenaren met inachtneming van beginselen van openbaarheid, onafhankelijkheid, specifieke deskundigheid, transparantie en waarin een formele rol voor de burger/het slachtoffer is weggelegd. In het huidige systeem zou, aldus de motie, de politieorganisatie als geheel te weinig leren en de maatschappij te weinig zien omdat de toetsing, beoordeling en het sanctiebesluit alleen kenbaar zijn voor de politieambtenaar zelf.

Reactie

Ik onderschrijf de intentie achter de motie. Ook ik ben van mening dat transparantie, openbaarheid en specifieke deskundigheid zeer belangrijke uitgangspunten zijn in het disciplinaire systeem. Het is van groot belang dat de samenleving erop kan vertrouwen dat de politie kritisch naar de eigen organisatie kan kijken, dit op professionele wijze doet vanuit de intentie om hiervan te leren. Normschendingen komen immers in iedere organisatie voor. Het hier adequaat en professioneel op reageren is iets waar de politie iedere dag hard aan werkt.

Tegelijkertijd ben ik van mening dat een onderzoek naar een nieuw disciplinair systeem op dit moment niet het antwoord is. De belangrijkste reden hiervoor is dat

¹ Handelingen I 2020-2021, 34.641, M2.

² Zie hiervoor ook de eerdere notitie van het lid Van Dam 'Onveilig buiten, veilig binnen'.

reeds meerdere trajecten in het stelsel in den brede zijn ingezet – waaronder bijvoorbeeld een herziening van het gehele stelsel geweldsaanwending - die ik eerst wil afwachten zodat zij daadwerkelijk verandering teweeg kunnen brengen. Onderdeel hiervan zijn een aantal stappen in het vergroten van de transparantie. Over de timing en de trajecten die nu lopend zijn spreek ik hieronder. Daarnaast heb ik een aantal inhoudelijke overwegingen over de motie waardoor ik ook inhoudelijk, op dit moment, niet overtuigd ben van de meerwaarde van een onderzoek naar de mogelijkheden van een nieuw stelsel, zoals in de voorgestelde vorm van extern tuchtrecht.

**Directoraat-Generaal
Politie en
Veiligheidsregio's**
Portefeuille Politieel Beleid en
Taakuitvoering

Datum
18 juni 2021

Ons kenmerk
3394089

Zoals ik in mijn brief van september 2019³ heb benadrukt hebben wij in Nederland reeds een wettelijk geregeld hiërarchisch politietuchtrecht. De korpschef is verantwoordelijk voor het korps, hetgeen onder meer het personeelsbeleid, de handhaving van de interne orde en integriteit binnen het korps omvat. Dit komt overeen met het voeren van een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen dat voor iedere andere overheidswerkgever op grond van de Ambtenarenwet 2017 geldt.⁴ Zie voorts hierna onder Politietuchtrecht. Het wettelijke niet-hiërarchisch geregelde tuchtrecht ziet op een beroep⁵, zoals loodsen en advocaten en juist niet op een hiërarchische relatie. Tuchtrecht bestaat vaak voor deze vrije beroepsgroepen veelal zonder concrete werkgever, zoals artsen en advocaten, niet bij medewerkers die in dienst zijn van een unieke werkgever, zoals een overheidssector. Politied medewerkers vervullen hun taken binnen een hiërarchische structuur waarin zij in bepaalde gevallen ook alleen maar (op een bepaalde manier) mogen optreden als er toestemming is van een meerdere. De korpschef vervult een centrale rol. Hij is de werkgever. Wanneer de beoordeling van normovertredingen zou worden overgedragen aan een tuchtcollege raakt de korpschef een belangrijk en geschikt middel kwijt om zijn taken te vervullen.

Daarbij is het zo dat de korpschef nooit zijn werkgeversverantwoordelijkheid – het beoordelen van normovertredingen – kan opgeven. Tot slot zijn er momenteel, zoals hiervoor benoemd, veel ontwikkelingen in het stelsel in den brede die ik eerst zou willen afwachten omdat zij allen het doel hebben de transparantie, onafhankelijkheid en *checks and balances* te versterken.⁶

Uitgangspunten integriteitsstelsel

Het stelsel van disciplinaire afdoening door de politie (kortweg: politietuchtrecht) wordt in deze brief gezien samen met een aantal andere relevante trajecten in relatie tot het stelsel van procedurele waarborgen. Tezamen gaat het hier om de uitgangspunten bij de actualisering van het integriteitsstelsel, waar elementen als de aanbevelingen uit de review VIK, het politietuchtrecht, de klachtbehandeling, de stelselherziening geweldsaanwending en trajecten rondom het programma Politie voor Iedereen bijeenkomen. Geen enkel onderdeel staat op zichzelf in het systeem, deze integraliteit is een eerste uitgangspunt. Deze brief onderstreept dit. Een tweede uitgangspunt is het vertrouwen in het vakmanschap van de medewerker. Dit is ook eerder bij de Tweede Kamer onder de aandacht gebracht⁷. Hierbij hoort ook

³ Kamerstukken II, 2019/20, 29.628, nr. 905.

⁴ Art. 4 Ambtenarenwet 2017.

⁵ De volgende beroepen kennen een wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht: accountants, advocaten, gerechtsdeurwaarders, notarissen, BIG-geregistreerden (artsen, psychologen etc), octrooigemachtigden, loodsen, diergeneeskundigen en scheepvaartbemanningsleden.

⁶ Kamerstukken II, 2019/20, 29628, 905.

⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 29628, 905.

dat wordt bewaakt dat er niet te veel grote verandertrajecten in een keer in de politieorganisatie worden ingezet. Het derde uitgangspunt is de nadruk op het lerend vermogen, helderheid en transparantie van het stelsel, zoals ook door de indieners van de motie onder de aandacht gebracht. Bij elke aanpassing wordt bezien of de aanpassing bijdraagt aan bovengenoemde uitgangspunten.

**Directoraat-Generaal
Politie en
Veiligheidsregio's**
Portefeuille Politieel Beleid en
Taakuitvoering

Datum
18 juni 2021

Ons kenmerk
3394089

Politietuchtrecht

Er zijn meerdere soorten onderzoeken als er een vermoeden is van verwijtbaar gedrag van een medewerker bij de politie: een oriënterend onderzoek, een disciplinair onderzoek en een strafrechtelijk onderzoek. Een oriënterend onderzoek kan leiden tot een disciplinair onderzoek of een strafrechtelijk onderzoek. In geval van een disciplinair onderzoek bestaat er een redelijk vermoeden van een plichtsverzuim. De VIK-onderzoekers voeren het onderzoek uit en rapporteren hierover aan de politiechef.

Als het onderzoek is afgerond en plichtsverzuim aannemelijk en verwijtbaar is zijn er verschillende soorten disciplinaire straffen (artikel 77 van het Besluit algemene rechtspositie politie). Dit is variërend van een schriftelijke berisping tot een geldboete, maar (voorwaardelijk) ontslag is ook een mogelijkheid. Daarnaast kan de korpschef vanuit zijn werkgeversverantwoordelijkheid voorwaarden verbinden aan de straffen. Tot nu toe wordt er over interne onderzoeken zo transparant als mogelijk, maar niet tot de persoon herleidbaar gecommuniceerd. Daarmee wil het korps medewerkers handreikingen bieden om te leren van opgedane ervaringen en derden inzicht geven in het aantal en de soort disciplinaire straffen die zijn opgelegd.

De rechtmatigheid van disciplinaire beslissingen kan worden getoetst door onafhankelijke derden, in concreto de bestuursrechter. Daarnaast geeft de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening politieambtenaren (AGFA) in gevallen waarbij de grondrechten in het geding zijn advies. Dit zijn belangrijke reeds bestaande waarborgen om voor kwaliteit en consistentie van disciplinaire beslissingen te zorgen.

Naast hiërarchische toetsing van normovertredingen is ook strafrechtelijke toetsing mogelijk. Het strafrechtelijke traject onder leiding van de officier van justitie staat los van het politietuchtrecht, maar er kan een zekere samenloop optreden. De aard van de trajecten is echter anders. Bij een strafrechtelijk onderzoek wordt gekeken naar overtreding van een strafrechtelijke norm, terwijl binnen het politietuchtrecht o.g.v. artikel 47, vierde lid, van de Politiewet 2012 dezelfde tuchtnorm geldt als voor andere ambtenaren. Volgens die norm – zoals verankerd in artikel 6 van de Ambtenarenwet 2017 – is de ambtenaar gehouden de bij of krachtens de wet op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. De beroepscode van de politie omschrijft vervolgens in algemene termen het gedrag dat verwacht wordt van een politieambtenaar en gaat ook in op gedrag dat naar zijn aard niet passend is. Handelen of nalaten dat daarmee strijdt wordt in de regel als plichtsverzuim aangemerkt en bestraft.

Vernieuwd Stelsel integriteit en interne onderzoeken

Op 12 november 2020 heb ik de Tweede Kamer een brief gestuurd over het vernieuwde stelsel integriteit en interne onderzoeken.⁸ In het nieuwe stelsel staan drie uitgangspunten centraal: rechtszekerheid, verbetering van de kwaliteit en een helder onderscheid tussen het disciplinaire en het strafrechtelijke stelsel. Hier zijn een aantal contouren en daarmee acties uit voortgevloeid, zoals het inrichten van een centraal team, een duidelijke structuur en het versterken van het lerend vermogen van de organisatie, evenals het belang van preventie, gedrag en leiderschap. Hoewel dit een ontwikkeling voor de lange termijn is, heeft de politie hier een aantal eerste stappen in gezet. Zo is in maart en april 2021 in opdracht van de korpsleiding een start gemaakt met het verder inzichtelijk maken van het proces rondom interne onderzoeken in de politieorganisatie en de uitvoering van de aanbevelingen uit de review interne onderzoeken. Naast de concrete aanbevelingen uit de review interne onderzoeken is er ook sprake van een overkoepelende vernieuwing van processtappen, werkwijzen én organisatie. Dit jaar worden een aantal concrete stappen gezet rondom casescreening en registratie. Tevens wordt er een centraal team ingericht wat de zwaardere en meer complexe zaken beoordeelt, zoals ook in de motie wordt verzocht. Het is daarbij van belang dat VIK voldoende onafhankelijk kan opereren van de lijnverantwoordelijken. Afgelopen voorjaar is gebruikt voor de voorbereidingen hieromtrent, komend najaar zullen de eerste veranderingen zichtbaar worden.

**Directoraat-Generaal
Politie en
Veiligheidsregio's**
Portefeuille Politieel Beleid en
Taakuitvoering

Datum
18 juni 2021

Ons kenmerk
3394089

Zoals is aangegeven in mijn brief van november 2020 werkt de ingezette aanpak en het doorbreken van negatieve patronen in teams alleen in combinatie met een hernieuwde inzet op leren, preventie en leiderschap. In dat kader is een goede transparante behandeling van signalen en klachten en het blijven reflecteren in teams op de lessen die hieruit geleerd kunnen worden van groot belang.

Klachtbehandeling

Bij de vorming van de nationale politie en het opstellen van de Politiewet 2012 is veel aandacht besteed aan de klachtenprocedure. Klachtbehandeling is een belangrijk onderdeel van VIK en is vastgelegd in hoofdstuk 7 van de Politiewet 2012 en een belangrijk onderdeel van het stelsel. Klachtencommissies politie bestaan uit louter externe leden, wat het belang dat wordt gehecht aan de blik van buiten onderstreept. De korpschef en ik achten het van groot belang dat iedereen klachten over de gedragingen van ambtenaren van de politie op laagdrempelige wijze kan indienen bij de korpschef en dat de korpschef deze klachten op professionele wijze afhandelt. Dat is essentieel voor het vertrouwen van de burger in de politie, de transparantie en het lerend vermogen van de politie. De kracht van klachtafhandeling zit in maatwerk op eenheidsniveau.

De politie investeert stevig in de professionalisering van de klachtenbehandeling. Hierbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de aanbevelingen die de Nationale ombudsman heeft gedaan de rapporten 'professionele klachtenbehandeling door de politie' (2021) en 'Verkleurde beelden' (2021). Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de verbetering van de wijze waarop klachten omtrent etnisch profileren worden behandeld en de organisatie daar lering uit trekt. Klachtbehandeling is overigens breder dan dit en gaat ook over bejegening, vermeend misbruik van bevoegdheden en dat soort zaken. Klachtbehandeling is primair gericht op herstel, maar kan gedrag aan het licht brengen dat als vermoedelijk plichtverzuim moet worden onderzocht, beoordeeld en bestraft.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 28.844, nr. 220.

In de tweede helft van dit jaar heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid een vervolgonderzoek gepland op haar rapport 'Klachtbehandeling door de politie', dat inzicht zal geven in de staat van de klachtenbehandeling bij de politie. Ook dat rapport zal worden betrokken bij de verdere professionalisering van de klachtbehandeling.

**Directoraat-Generaal
Politie en
Veiligheidsregio's**
Portefeuille Politieel Beleid en
Taakuitvoering

Datum
18 juni 2021

Ons kenmerk
3394089

Stelselherziening geweldsaanwending

Voor wat betreft de beoordeling van geweldgebruik is de afgelopen jaren gewerkt aan de stelselherziening geweldsaanwending. Dit is een herziening van de relevante wet- en regelgeving én interne procedures die volgen op geweldgebruik door opsporingsambtenaren. Naast de wet geweldsaanwending opsporingsambtenaar⁹ – die een wettelijk kader introduceert voor de beoordeling van geweldgebruik door opsporingsambtenaren en op 11 mei jl. is aangenomen door de Eerste Kamer – maken twee wijzigingen van de Ambtsinstructie onderdeel uit van de herziening:

1. Wijziging Ambtsinstructie eerste tranche¹⁰; zorgt voor een herziening en uniformering van het gehele proces van melden, registreren, beoordelen en terugkoppelen van een geweldsaanwending.
2. Wijziging Ambtsinstructie tweede tranche¹¹; bevat een aanscherping en actualisatie van de criteria voor gebruik van geweld- en vrijheidsbeperkende middelen.

Een belangrijk doel van de stelselherziening is het creëren van meer ruimte voor reflecteren op en leren van geweldsaanwending (versterken lerend vermogen). De nieuwe wijze van registreren maakt het mogelijk dat op transparante wijze verantwoording kan worden afgelegd over het bij wet toegekende geweldsmonopolie. De wet en de wijziging van de Ambtsinstructie tweede tranche treden in werking als alle politieambtenaren hiervoor zijn opgeleid. Naar verwachting is dit op 1 juli 2022. De Ambtsinstructie eerste tranche is in werking getreden op 1 juli 2020.

De wet geweldsaanwending regelt daarnaast dat eventuele strafrechtelijke zaken tegen opsporingsambtenaren die geweld hebben gebruikt altijd worden behandeld door de rechtbank Midden-Nederland.

Burgerparticipatie bij het beoordelingsproces van geweldsaanwending wordt geborgd door het in het leven roepen van adviescommissies (commissie geweldsaanwending) met daarin ten minste één extern lid om bij te dragen aan de objectiviteit en inbreng te leveren vanuit de maatschappij. Daarnaast onderzoekt het WODC – op verzoek van de Tweede Kamer – op dit moment of en hoe een betrokken burger gehoord zou kunnen worden bij het interne beoordelingsproces van geweldsaanwending. Daarbij kijkt zij ook naar de koppeling met de klachtenprocedure.¹² Het onderzoek wordt naar verwachting in de tweede helft van dit jaar afgerond.

Politie voor Iedereen

⁹ Stb 2021, 233.

¹⁰ Stb 2020, 144.

¹¹ Stb 2021, 46.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 34.641, nr. 24.

De korpschef streeft met Politie voor Iedereen naar een korps dat meer divers is opgebouwd en professioneel kan omgaan met verschillen in de samenleving en in het korps indachtig de grondwet en de beroepscode. Daarbij is er oog voor de verschillende culturen en leefstijlen in onze samenleving. De korpsleiding werkt in dialoog met betrokkenen binnen en buiten de politie toe naar meer eenduidigheid en helderheid over sancties in geval van discriminerend gedrag. Hierbij is oog voor een heldere correctie op ongewenst gedrag die rekening houdt met feiten en omstandigheden en met de vraag welke kansen politiemedewerkers krijgen om te leren van hun fouten. De korpsleiding is hierover ook in gesprek met de politietop en het Netwerk Divers Vakmanschap. Daarnaast is de korpsleiding gestart met het vormen van een externe raad voor reflectie en advies op de realisatie van Politie voor Iedereen. Deze reflectiegroep wordt divers samengesteld met onder andere deskundigen uit de wetenschap en maatschappelijke organisaties. De genoemde gesprekken en acties zullen worden betrokken bij het (door)ontwikkelen van Politie voor Iedereen en dit zal tevens een bijdrage leveren aan de intenties die naar mijn mening ten grondslag liggen aan de motie-Dittrich, die het brede spectrum van normeren en sanctioneren van ongewenst gedrag en het volledige sanctiestelsel omvat.

**Directoraat-Generaal
Politie en
Veiligheidsregio's**
Portefeuille Politieel Beleid en
Taakuitvoering

Datum
18 juni 2021

Ons kenmerk
3394089

Tot slot: agenda voor het najaar

Hoewel ik de intentie van de motie-Dittrich steun ben ik van mening dat het in de motie voorgestelde onderzoek nu niet de oplossing is. Ik acht het van belang dat de werking van de hiervoor beschreven ingezette trajecten wordt afgewacht om te bezien of zij daadwerkelijk bijdragen aan de hiervoor benoemde uitgangspunten van het stelsel. Deze trajecten zijn mijns inziens in lijn zijn met de in de motie-Dittrich verwoorde intentie.

De motie vraagt om meer transparantie van het systeem, niet alleen binnen de organisatie zodat er geleerd kan worden, maar ook naar de maatschappij toe. De korpschef en ik onderschrijven dit streven van harte. Ik heb de korpschef daarom gevraagd om verantwoording over disciplinaire straffen op te nemen in het jaarverslag, waarbij gekeken wordt naar soorten/type integriteitsonderzoeken, wijze van afdoening en trendmatige ontwikkelingen zodat hiervan geleerd kan worden. Dit is in lijn met de ontwikkelingen die vorig jaar november zijn ingezet in het kader van de actualisering van het integriteitsstelsel.

Zoals reeds benadrukt wil ik de resultaten van deze ontwikkelingen eerst afwachten voordat er verandertrajecten op elkaar worden gestapeld. In het najaar bericht ik uw Kamer, zoals toegezegd in het Commissiedebat Politie van 10 juni 2021, over het klachtenstelsel. Ik blijf met de korpschef in gesprek over dit onderwerp en zal uw Kamer periodiek hierover informeren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

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

Politieke leiding

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

Onze referentie

6298721

Bijlage(n)

1

Datum 4 juli 2025
Betreft Zevende voortgangsbrief ontwikkelingen gevangeniswezen

1. Inleiding

Ieder jaar voor de zomer wordt uw Kamer geïnformeerd over ontwikkelingen in het gevangeniswezen en de uitvoering van de visie 'Recht doen, kansen bieden'.¹ Hierbij ontvangt u de zevende voortgangsbrief. De visie komt uit 2018 en is met onder meer de implementatie van de wet Straffen en Beschermen aan vernieuwing toe. Het gevangeniswezen in Nederland staat voor forse uitdagingen. De recidivepercentages zijn, ondanks alle inspanningen, al jaren stabiel en dalen niet.² Zowel aard als omvang van de detentiepopulatie zijn geen statische gegevens. Het oplopend capaciteitstekort en een toename van gedetineerden met een complexe zorg- en veiligheidsbehoefte zetten het gevangeniswezen zwaar onder druk. Om in telkens veranderende omstandigheden een basis te hebben van waaruit te vertrekken, is het tijd om deze visie te herijken en moderniseren. Er wordt toegewerkt naar een visie die ook voor de langere termijn houvast biedt aan beleid, wetgeving en uitvoering.

Voordat ik inga op de inhoudelijke thema's uit deze brief, vind ik het van belang stil te staan bij het personeel van de Dienst Justitiële inrichtingen (DJI). Zij verdienen erkenning voor hun dagelijkse inzet om gevangenisstraffen op een veilige en humane manier te laten verlopen. Zeker gezien de huidige situatie van personele krapte waarin een extra beroep op hen gedaan wordt. Het aanpakken van het capaciteitstekort bij DJI heeft grote prioriteit. Het is essentieel voor het functioneren van de rechtstaat dat straffen ten uitvoer worden gelegd. Samen met de ketenpartners zijn daarom alle inspanningen erop gericht het capaciteitstekort terug te dringen. Omdat de Kamer hierover apart periodiek wordt geïnformeerd, gaat deze brief hier niet nader op in. Dit geldt eveneens voor de aanpak van voortgezet crimineel handelen in detentie.³

In deze brief ga ik in op diverse andere onderwerpen binnen het gevangeniswezen. Op het gebied van re-integratie zijn mooie resultaten behaald, zoals de verlenging van de succesvolle pilot Huis van Herstel Twente. De afgelopen periode is daarnaast meer aandacht geweest voor de positie van (jong)volwassen vrouwen in detentie.

¹ DJI. (2018) Visie op gevangenisstraffen: recht doen, kansen bieden. [Visie op gevangenisstraffen: Recht doen, kansen bieden](#) | Publicatie | dji.nl

² Kamerstukken II, 2023/24, 29 270, nr. 155

³ Kamerstukken II, 2025/25, 29 911, nr. 465

Zowel bij de herijking van de visie op het gevangeniswezen als bij de ontwikkeling van nieuwe behandel- en detentieconcepten door DJI zal de (vormgeving van) detentie van (jong)volwassen vrouwen een specifiek focuspunt zijn.

Politieke leiding

Onze referentie
6298721

Inhoudsopgave

- 2. Re-integratie van (ex-)gedetineerden
 - 2.1 Detentie & re-integratieproces
 - 2.2 Beleidsreactie evaluatie nieuwe werkwijze ID-kaarten in detentie
 - 2.3 Huis van Herstel Twente
 - 2.4 Pilot maatwerk van gevangenzorg Nederland
- 3. (Jong)volwassen vrouwen in detentie
 - 3.1 Advies RSJ Ingesloten vrouwen in beeld
 - 3.2 Bureau Clara Wichmann
- 4. Overige onderwerpen
 - 4.1 Ontwikkelingen Inrichting voor Stelselmatige Daders
 - 4.2 Motie over niet-gebonden geestelijke verzorging
 - 4.3 Voortgang motie Singh
 - 4.4 **Motie reisverbod zedendelinquenten**

2. Re-integratie van (ex-)gedetineerden

Aan een veilige terugkeer in de samenleving na detentie moet al tijdens detentie gewerkt worden. Uit de Nazorgmonitor⁴ blijkt dat de inzet op re-integratie een positieve bijdrage levert aan de afname van recidive. Daarom worden gedetineerden vanaf de aanvang van hun detentie actief voorbereidt op terugkeer in de samenleving. Centraal daarbij staan de vijf basisvoorwaarden: identiteitsbewijs, onderdak, werk en inkomen, schuldenaangepak, zorg. En ook een sociaal netwerk is essentieel voor welzijn en re-integratie. Samen met ketenpartners blijft de inzet hierop onverminderd voortgaan en wordt continu gewerkt aan verbeteringen. Hieronder wordt ingegaan op de bereikte resultaten en vernieuwing die in gang is gezet.

2.1 Detentie & re-integratieproces

Op 20 juni 2024⁵ is door mijn ambtsvoorganger de Kamer geïnformeerd over de concrete wijzingen die voortvloeien uit de dialoogsessie van de invoeringstoets op de Wet straffen en beschermen (Wet SenB). Hieruit bleek dat de pijlers waarop de wet gebaseerd is - straf is straf, gedrag telt en werken aan een veilige terugkeer - breed ondersteund worden door ketenpartners. Echter, er zijn verschillende signalen van onbedoelde effecten en knelpunten bij de invoering. Mede naar aanleiding hiervan is een verbetertraject gestart om het detentie en re-integratieproces beter aan te sluiten bij de bedoeling van de Wet (werktitel: D&R 2.0).

Het centrale uitgangspunt van D&R 2.0 is: doen wat nodig is, voor wie dat nodig is, wanneer dat nodig is. Met dit traject streeft DJI ernaar om medewerkers en middelen zo effectief mogelijk in te zetten en tegelijkertijd de administratieve lasten te beperken. Hierdoor ontstaat er meer ruimte voor aandacht aan gedetineerden die dat nodig hebben vanwege zorg- en veiligheidsrisico's, en voor verdieping van de re-integratie voor hen die langer in detentie verblijven.

⁴ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). (2024). Monitor nazorg ex-gedetineerden - 7e meting [Rapport] <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3387>

⁵ *Kamerstukken II*, 2024/25, 29 279, nr. 865

Per 1 januari 2025 zijn de eerste wijzigingen ingevoerd. In de eerste plaats betreft dit het afschaffen van het promoveren/degraderen in het Huis van Bewaring (HvB). Deze werkwijze leidde tot een aanzienlijke rapportagedruk, zonder een direct doel. Immers, in het Huis van Bewaring kan geen plusprogramma worden aangeboden. Dit betekent echter niet dat er niet meer gerapporteerd hoeft te worden. Integendeel, maatwerk blijft cruciaal. Voor elke gedetineerde wordt bepaald met welke frequentie rapportages worden opgesteld en hoe vaak bespreking in het multidisciplinair overleg plaatsvindt. De focus ligt daarbij vooral op het bespreken van en rapporteren over zorg- en veiligheidsrisico's.

Politieke leiding

Onze referentie
6298721

Een tweede signaal uit de invoeringstoets betreft de forse onvoorziene toename van verlofaanvragen als gevolg van de invoering van de Wet SenB. Met name het verlofdoel sociaal netwerk leidde tot veel aanvragen, mede door het ontbreken van duidelijke kaders om te beoordelen of een aanvraag gerechtvaardigd was. Per 1 januari 2025 zijn daarom de voorwaarden voor het re-integratieverlof sociaal netwerk aangescherpt. De frequentie, duur en het maximaal aantal keren dat dit verlof kan worden aangevraagd, zijn aangepast. Daarnaast is het moment waarop een gedetineerde hiervoor in aanmerking kan komen, verplaatst naar een later stadium in de detentie. Ook kunnen vrijheden slechts worden toegekend als deze passen binnen het individuele traject en expliciet zijn opgenomen in het D&R-plan. Hiermee is toegewerkt naar een logische, passende en onderbouwde opbouw van vrijheden, die nodig zijn voor een verantwoorde en geleidelijke terugkeer naar de maatschappij. Met deze wijzigingen wordt meer gewerkt volgens de bedoeling van de visie en de Wet SenB: 'straf is straf', 'gedrag telt' en 'een veilige terugkeer'.

Daarnaast is eerder uit diverse onderzoeken gebleken dat de werkdruk onder casemanagers hoog is.⁶ Het is van essentieel belang dat zij over voldoende tijd en ruimte beschikken om hun verantwoordelijkheden op het gebied van re-integratie op een zorgvuldige en verantwoorde wijze te kunnen uitvoeren.⁷ Om hier gericht op te kunnen sturen, zal door DJI in het derde kwartaal van 2025 een werklustmeting worden uitgevoerd. Op basis hiervan kan worden gezien op welke wijze casemanagers zo effectief mogelijk ingezet kunnen worden om D&R goed vorm te geven.

2.2 Beleidsreactie evaluatie nieuwe werkwijze ID-kaarten in detentie

Het hebben van een ID-kaart is een van de basisvoorwaarden voor een goede re-integratie. Daarom is het sinds 1 september 2023 mogelijk gemaakt dat de burgemeester van de gemeente waar iemand in detentie zit een ID-kaart verstrekt aan een gedetineerde, ook wanneer deze elders als woonachtig staat ingeschreven. Door deze nieuwe werkwijze kan een gedetineerde sneller aan een ID-kaart komen en wordt de kans groter dat gedetineerden de PI verlaten met een geldige ID-kaart. Bij aanvang van het traject is bepaald dat de werkwijze in 2025 wordt geëvalueerd om een besluit te kunnen nemen over de wijze van voortzetting en de financiering ervan vanaf 2026. Het onderzoeksbureau Significant Public heeft de evaluatie uitgevoerd. Hierbij bied ik uw Kamer het rapport aan (zie bijlage 1).

De onderzoekers concluderen dat het beoogde doel van de nieuwe werkwijze wordt bereikt en dat de werkwijze voldoende rendement oplevert om

⁶ *Kamerstukken II*, 2022/23, 24 587, nr. 797 en Inspectie Justitie en Veiligheid. (2023). Samen werken aan een nieuwe start. [Rapport]. [Rapport Samen werken aan een nieuwe start](#) | [Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

⁷ *Kamerstukken II*, 2023/24, 29 279, nr. 865

gecontinueerd te worden. Zij doen enkele voorstellen om de doorlooptijd voor het aanvragen van een ID kaart te verkorten. Omdat bijna de helft van de gedetineerden korter in detentie verblijft dan de huidige doorlooptijd van de procedure, is hier winst te behalen. Denk aan het naar voren halen van het moment dat wordt vastgesteld of een gedetineerde een geldig identiteitsbewijs heeft. Ook in de procedure voor het aanvragen van een ID kunnen vertragende factoren worden aangepakt zoals problemen met de benodigde apparatuur.

Politieke leiding

Onze referentie
6298721

Ik ben de onderzoekers erkentelijk voor de inzichten en aanbevelingen die in het rapport staan. Het is van groot belang dat zoveel mogelijk gedetineerden detentie verlaten met een geldige ID-kaart. Het beoogde doel van de nieuwe werkwijze wordt dan ook bereikt. Tegelijkertijd geven de onderzoekers aan dat op onderdelen verbetering mogelijk is. Samen met de betrokken partijen als de VNG en DJI zal ik inzetten op het wegnemen van de knelpunten in het proces waardoor het proces versneld kan worden en het bereik vergroot wordt.

2.3 Huis van Herstel Twente

De pilot Huis van Herstel Twente bij de Penitentiare Inrichting (PI) Almelo is een van de trajecten onder de paraplu van 'Koers en Kansen': een innovatieprogramma van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het Huis van Herstel Twente richt zich op Twentse mannen die in de laatste fase van hun detentie zitten en kampen met problemen op meer dan één leefgebied. Binnen de pilot stond centraal om in samenwerking met andere professionals en de gedetineerde te werken aan een succesvolle terugkeer in de Twentse regio. Het doel van de pilot was om daarmee allerhande maatschappelijke-, zorg- en veiligheidskosten te voorkomen en het risico op recidive te verminderen.

De looptijd van de pilot Huis van Herstel Twente is in 2018 vastgesteld op vijf jaar, tot en met december 2023. In 2021 is de pilot operationeel geworden. Naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aangenomen motie en gesprekken met onder andere bestuurders van de Twentse gemeenten, is in oktober 2023 overeenstemming gekomen over een verlenging van de pilot met nog twee jaar (2024 en 2025) met een bijdrage vanuit het Ministerie.⁸ Het Ministerie heeft aangegeven dat vanaf 2026 geen bijdrage meer volgt, het is dan aan de Twentse gemeenten of zij wel of niet door willen gaan met het Huis van Herstel Twente. Destijds is afgesproken dat de Twentse gemeenten hier uiterlijk juli 2025 duidelijkheid over geven.

Onlangs hebben de Twentse gemeenten gezamenlijk besloten het Huis van Herstel Twente in 2026 en 2027 voort te zetten en de extra kosten, naast de reguliere kosten die DJI heeft voor de celcapaciteit, te financieren. De inzet, impact en resultaten van het Huis van Herstel Twente zullen jaarlijks worden gemonitord en geëvalueerd. In 2027 nemen de Twentse gemeenten een besluit over mogelijke structurele voortzetting na 2027.

Het is goed te zien dat de Twentse gemeenten zich de komende twee jaar blijven inzetten voor een succesvolle terugkeer van Twentse ex-gedetineerden. Voor deze inzet wil ik hen graag bedanken.

Ik blijf de voortgang en besluitvorming met belangstelling volgen en hoop dat het Huis van Herstel als inspiratie kan dienen voor andere gemeenten en regio's.

⁸ *Kamerstukken II* 2023/24, 24587, nr. 923

2.4 Pilot Maatwerk van Gevangenzorg Nederland

Maatwerk is een pilot die sinds 2022 door Gevangenzorg Nederland wordt uitgevoerd in de Penitentiare Inrichting (PI) in Alphen aan den Rijn. Deze pilot is erop gericht gedetineerden te motiveren om aan de slag te gaan met hun toekomst, onder andere door te helpen in bij de zoektocht naar passend werk. De aanpak is positief geëvalueerd: volgens onderzoekers is aannemelijk dat de aanpak bijdraagt aan het hebben van geschikt en duurzaam werk na detentie.⁹ Eerder heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer al laten weten dat de beschrijving van de aanpak in 2025 gedeeld zal worden met andere PI's en vrijwilligersorganisaties, zodat een zo groot mogelijk groep gedetineerden de nodige ondersteuning kan ontvangen bij toeleiding naar werk en arbeidsbemiddeling¹⁰. Deze handreiking is inmiddels gereed en door Gevangenzorg Nederland gedeeld met andere vrijwilligersorganisaties die actief zijn in het gevangeniswezen. Zij kunnen daar inspiratie uit halen en (onderdelen van) de aanpak toepassen in hun eigen werkzaamheden. Ik wil Gevangenzorg Nederland bedanken voor alle inzet, zowel voor het ontwikkelen van een nieuwe aanpak als voor hun betrokkenheid bij individuele gedetineerden. Andere vrijwilligersorganisaties kunnen hier hun voordeel mee doen en zo gezamenlijk (ex-)gedetineerden helpen stappen te zetten naar een betere, delict vrije toekomst.

Politieke leiding

Onze referentie
6298721

3. (Jong)volwassen vrouwen in detentie

3.1 Advies RSJ Advies Ingesloten vrouwen in beeld

Op 10 maart jl. heeft de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) een advies uitgebracht over ingesloten vrouwen.¹¹ De RSJ geeft aan dat er meer aandacht moet komen voor de positie van meisjes en vrouwen binnen een gesloten justitiële setting, zodat het systeem beter kan aansluiten op de genderspecifieke achtergrondkenmerken en behoeften. Meisjes en vrouwen maken slechts een klein deel uit van de mensen die in aanraking komen met justitie (6%). Bij de beleidsvorming zijn mannen het uitgangspunt, bijvoorbeeld als het gaat om het aanbod van het dagprogramma, de beveiliging en praktische zaken. Omdat de achtergrond en behoeften van meisjes en vrouwen verschillen van die van mannen, sluiten de organisatie van justitiële inrichtingen, het beleid en de bejegening niet altijd goed op hen aan. Dit kan volgens de RSJ leiden tot ongelijkheid en tot extra schade. Dit alles heeft ook zijn uitwerking na vrijlating, met een verminderde kans op een geslaagde resocialisatie. De RSJ besteedt in het advies aandacht aan de specifieke behoeften van vrouwen en meisjes en de beschikbaarheid van voorzieningen voor hen in het gevangeniswezen, de forensische zorg en de Justitiële Jeugdinrichtingen en doet enkele aanbevelingen.

Naar aanleiding van het Inspectierapport is de universiteit Leiden verzocht, in opdracht van DJI, de sociale veiligheid in de PI's voor vrouwen in kaart te brengen – zoals ervaren door medewerkers en gedetineerde vrouwen.¹² Het onderzoek geeft inzicht in de factoren die bijdragen aan de ervaren sociale veiligheid en onveiligheid en het schetst een kwalitatief beeld van dit onderwerp in de context van vrouwen en meisjes in detentie. Zo komt in het onderzoek duidelijk naar voren dat de gevangenis een setting is met unieke contextuele kenmerken die op zichzelf al een duidelijke stempel drukken op de beleving van sociale

⁹ WODC. (2024). Evaluatie Maatwerk-aanpak. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3414>

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 24 587, nr. 1009

¹¹ Kamerstukken II, 2024/25, 24 587, nr. 1024

¹² Kamerstukken II, 2024/25, 24 587, nr. 1023

veiligheid. Het onderzoek biedt voor de hele DJI-organisatie handvatten om met thema's als bewustzijn van het werken in een machtspositie aan de slag te gaan, specifiek met het werken met mensen die in grote mate afhankelijk zijn van het personeel, en in het bijzonder vrouwen en meisjes in detentie.

Politieke leiding

Onze referentie
6298721

Naar aanleiding van het Inspectierapport, het advies van de regeringscommissaris tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag en het onderzoek van de universiteit Leiden zijn door DJI concrete verbetermaatregelen getroffen. Zo zijn maatregelen getroffen om de drempels voor het melden van ongewenst gedrag te verlagen, om de informatievoorziening aan de gedetineerde vrouwen te verbeteren, om kennis te bevorderen ook bij de commissies van toezicht, zijn verplichte opleidingsmodules ontwikkeld voor medewerkers die werken met gedetineerde vrouwen, wordt er waar nodig gewerkt aan een betere man/vrouw samenstelling van de teams, wordt er stevig geïnvesteerd in de sociale/psychologische veiligheid binnen teams zodat collega's elkaar (durven) aanspreken op (mogelijk) ongewenst gedrag, is de visitatieprocedure aangepast en zullen bodyscans ingevoerd worden.

De rapporten van de universiteit Leiden en de RSJ laten echter ook zien dat detentie voor vrouwen te zeer een afgeleide is van detentie voor mannen en daarmee onvoldoende recht doet aan de specifieke kenmerken van vrouwelijke gedetineerden. Een meer fundamentele herbezinning is dus wenselijk. DJI is daarom een traject gestart om tot een herontwerp van detentie van (jong)volwassen vrouwen te komen waarbij. Daarbij wordt ook gekeken naar goede voorbeelden uit het buitenland. Een eerste stap die DJI hierin heeft gezet is een landelijk symposium op 20 juni jl. met een grote groep medewerkers uit het gevangeniswezen, de vreemdelingenbewaring, de forensische zorg en jeugdinrichtingen. Onderzoekers van de Universiteit Leiden en van de RSJ hebben daarbij inleidingen verzorgd. Het doel van deze dag was om tot een gezamenlijk beeld te komen van wat er, op basis van relevante onderzoeken en adviezen, nodig is om detentie voor (jong)volwassen vrouwen veilig, mensgericht en effectief vorm te geven – passend bij de behoeften en kenmerken van (jong)volwassen vrouwelijke justitiabelen. In het vervolg van dit traject zullen ook ketenpartners en andere externe partijen en deskundigen betrokken worden. Ik houd u door middel van deze voortgangsbrief op de hoogte van het verloop van dit traject.

3.2 Bureau Clara Wichmann

Op 27 maart jl. heeft mijn ambtsvoorganger het Misstandenboek van Bureau Clara Wichmann (BCW) in ontvangst genomen, waarin verhalen worden gedeeld van (ex-)gedetineerden over hun ervaringen met de medische zorg in penitentiaire inrichtingen voor vrouwen. Het boek belicht verschillende gevallen waarin vrouwen ervaren dat hun gezondheidsklachten onvoldoende serieus werden genomen.

BCW benadrukt een aantal thema's, namelijk:

- Onvoldoende kennis van ernst van geuite klachten.
- Ontoegankelijkheid van specialistische medische zorg.
- Fouten bij medicatieverstrekking en het overmatig toedienen van kalmerende middelen.
- Onvoldoende gendersensitieve zorg.

Bureau Clara Wichmann doet verschillende aanbevelingen:

1. Er dienen protocollen opgesteld te worden voor adequate signalering en behandeling van acute gezondheidsklachten bij afwezigheid van medische staf in de avond, nacht en weekend.
2. Gedetineerden dienen dagelijks toegang te hebben tot medische staf.
3. Er dient betere continuïteit van de medische zorg te zijn (vaste huisarts).
4. Een second opinion moet beschikbaar komen voor gedetineerden zonder dat zij daarvan de kosten moeten dragen.
5. Binnen detentie dienen dezelfde standaarden te gelden op het gebied van lichamelijke autonomie en informed consent als buiten detentie.
6. Binnen detentie moeten genderspecifieke beleidsmaatregelen worden ontwikkeld.

Politieke leiding

Onze referentie
6298721

Alvorens in te gaan op deze aanbevelingen uit het misstandenboek is van belang te benadrukken dat gedetineerden aan de zorg van de Staat (DJI) toevertrouwd worden en dat zij er daarom vanuit moeten kunnen gaan dat zij zich in een sociaal veilige omgeving bevinden en ook de (medische) zorg krijgen die zij nodig hebben. Ik neem daarom signalen vanuit de misstandenboek zeer serieus.

DJI staat voor de kwaliteit van zorg die door de zorgprofessionals in de inrichtingen dagelijks geboden wordt langs dezelfde professionele standaarden die ook buiten detentie gelden. Ook het onafhankelijk toezicht is op deze wijze ingericht. Zorgverlening blijft echter zowel binnen als buiten DJI mensenwerk, waarbij fouten gemaakt kunnen worden met soms zeer ingrijpende gevolgen. Uitgangspunten voor DJI zijn transparantie, het leren van fouten en het voor de toekomst zoveel als mogelijk voorkomen ervan. DJI maakt hierbij gebruik van instrumenten zoals die ook in de reguliere zorg worden gehanteerd.

DJI heeft voor ieder afzonderlijk onderwerp, zoals genoemd in het misstandenboek, uitgezocht hoe vaak vrouwelijke gedetineerden een klacht hebben ingediend over medische zorg en hoe vaak zij in het gelijk zijn gesteld bij de RSJ. Dit bleek zeer geringe aantallen en percentages te gaan. Ook is er de afgelopen jaren bij de vrouwengevangenissen geen sprake van waarschuwingen of verscherpt toezicht door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Dat laat onverlet dat het misstandenboek van Bureau Clara Wichmann op onderdelen wel degelijk aanleiding geeft tot het doorvoeren van aanpassingen op het terrein van de zorg binnen DJI. Tevens stuurt DJI het misstandenboek toe aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

De eerste drie aanbevelingen zien op dagelijkse toegang (ook bij afwezigheid van medische staf in avond, nacht en weekend) en continuïteit van zorg. DJI heeft de huidige werkwijze gezien. Geconcludeerd wordt dat de huidige werkwijze functioneert. Uit de praktijk blijkt dat de arts veelvuldig wordt ingeschakeld. In de avond, nacht en weekenduren is altijd een huisarts telefonisch bereikbaar die binnen 1 uur op locatie kan zijn. De instructie aan penitentiair inrichtingswerkers (PIW'er)/beveiligers is om altijd de dienstdoende arts te raadplegen. Indien er bijzonderheden zijn geeft de medische dienst een nachtoverdracht mee aan de PIW'ers/beveiligers.

Uit cijfers blijkt dat de arts tijdens de avond, nacht en weekenduren veelvuldig consulten op locatie houdt (enkele honderden keren per jaar per vrouweninrichting). Dit bevestigt het beeld dat dit systeem in zijn algemeenheid naar behoren werkt.

Net zoals vaak in de (vrije) maatschappij het geval is, is het niet haalbaar en uitvoerbaar om een vaste huisarts voor elk PI te organiseren. DJI beziet wel de mogelijkheden om de regie op zorgtrajecten van justitiabelen verder te verbeteren.

Politieke leiding

Onze referentie
6298721

Ten aanzien van aanbeveling vier geldt dat DJI haar beleid rondom de financiering van een second opinion voor medisch-specialistische zorg gaat aanpassen. Momenteel staat in het Vademecum dat justitiabelen recht hebben op een second opinion. Het vervoer, de personeelskosten en alle bijbehorende kosten zijn voor eigen rekening. Dit wordt aangepast in die zin dat kosten van onderzoek en vervoer voor rekening van DJI kunnen komen. Hierbij wordt aangesloten op de werkwijze ten aanzien van second opinions in de vrije maatschappij. Dit wordt per casus afgewogen, op dezelfde manier als dat in de reguliere zorg gebeurt.

Voor wat betreft aanbeveling vijf geldt dat DJI deze aanbeveling onderschrijft. Zorgprofessionals werken volgens dezelfde beroepsnormen- en kaders als buiten DJI. De eisen aan de kwaliteit van zorg binnen DJI zijn niet anders dan buiten DJI. Daarmee gelden dus dezelfde standaarden op het gebied van lichamelijke autonomie en informed consent. Vanuit de Penitentiaire beginselenwet (PBW) zijn er mogelijkheden om de lichamelijke autonomie te beperken, maar dat staat (behoudens dwang(be)handeling op medische gronden) los van de zorg.

De zesde aanbeveling ziet op dat het voor gedetineerde vrouwen van belang is dat hun genderspecifieke behoeften worden erkend en geïntegreerd in de zorg die zij ontvangen. Er zijn inmiddels meerdere adviezen en rapporten uitgebracht over vrouwen in detentie, zoals het advies van de RSJ en van de Universiteit Leiden. Ik wijs daarvoor op hetgeen hierover is opgemerkt over het herontwerp van de vrouwendetentie.

Naast bovenstaande acties naar aanleiding van de aanbevelingen heeft DJI ook op een aantal andere onderwerpen aanpassingen in gang gezet, die ook terugkomen in het misstandenboek van BCW. DJI gaat de tekst in het Vademecum verduidelijken. In het Vademecum, dat elk jaar wordt opgesteld aan de hand van het basis zorgverzekeringspakket in de vrije maatschappij, beschrijft DJI welke (para) medische en mondzorg verstrekkingen geboden worden. Hierin staat dat de zorgprofessional een rol speelt in de kostenbeheersing van de gezondheidszorg binnen DJI. Dit kan de indruk geven dat zorgprofessionals het kostenaspect zwaarder mee laten wegen in hun oordeel om zorg te bieden dan dat zij buiten DJI zouden doen. Dat is echter niet het geval. Net zoals in de vrije maatschappij is er een veelheid aan factoren die meespelen in de overweging van zorgprofessionals. De kosten- en doelmatigheidsaspecten van zorg zullen in het Vademecum worden verduidelijkt, volgens de lijn 'deze overwegingen zijn hetzelfde als in de vrije maatschappij'.

Ten aanzien van aanwezigheid van beveiliging bij medisch onderzoek in bijvoorbeeld het ziekenhuis, loopt er al een traject om artikel 19 van de Regeling vervoer van justitiabelen aan te passen. Het huidige uitgangspunt is dat de transportbegeleider aanwezig is, tenzij de behandelaar anders wenst en dit met het oog op de veiligheid verantwoord wordt geacht. In het voorstel voor het nieuwe artikel 19 wijzigt dit uitgangspunt naar 'de transportbegeleider is niet aanwezig tijdens het medisch onderzoek, tenzij dit vanuit veiligheidsoverwegingen niet verantwoord wordt geacht'.

Tot slot, wat betreft het punt omtrent de medicatieverstrekking is er binnen elke penitentiaire inrichting een medische dienst, bestaande uit in ieder geval psychiaters, psychologen, artsen en justitieel verpleegkundigen. De apotheek zorgt ervoor dat de juiste medicatie en dosis in afgesloten medicijnzakjes per persoon worden geleverd. Verpleegkundigen zorgen ervoor dat de medicatie op de juiste afdelingen terecht komt. De PIW'ers en de complexbeveiligers (in de avond) reiken de voorverpakte medicatie uit. Zij hebben hiervoor een e-learning medicatietoediening gedaan. Hiermee zijn zij bekwaam om medicatie te verstrekken. Het verstrekken van medicatie is geen voorbehouden handeling die alleen door zorgprofessionals mag worden gedaan.

Overige onderwerpen

4.1 Ontwikkelingen Inrichting voor Stelselmatige Daders

In maart 2025 is het handboek Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD) gepresenteerd op de Landelijke Expertmeeting ISD. Dit handboek is te gebruiken door alle zeven ISD-inrichtingen. In de loop van 2025 worden er proeftuinen gedraaid in de ISD-inrichtingen om tot een optimaler en inhoudelijk beter en efficiëntere uitvoering van de ISD-maatregel te komen. Ook wordt in 2025 tijd besteed aan het optimaliseren van rapportage formats en die landelijk uniform uit te rollen. Begin 2026 wordt een ISD Expertmeeting voor ketenpartners van de ISD georganiseerd. Tevens zal gestart worden met de motie Bruyning (NSC)¹³, waarbij wordt gezien of een groter deel van de ISD-maatregel extramuraal ten uitvoer kan worden gelegd.

4.2 Motie over niet-gebonden geestelijke verzorging

Tijdens het tweeminutendebat op 20 maart jl. dat plaatsvond naar aanleiding van het commissiedebat gevangeniswezen op 12 maart jl. is er een motie aangenomen van het lid van Nispen (SP) over het aanbieden van ongebonden geestelijke verzorging. Gevraagd is dat DJI ervoor zorgdraagt dat de toegang tot overige geestelijke verzorging, waaronder ongebonden geestelijke verzorging, praktisch beter wordt georganiseerd.

De toegang tot overige geestelijke verzorging was al wettelijk geregeld.¹⁴ Er is in de Penitentiaire beginselenwet opgenomen dat de directeur van de inrichting de ingeslotene in de gelegenheid stelt op in de huisregels vastgestelde tijden en plaatsen contact te onderhouden met andere dan de aan de inrichting verbonden geestelijk verzorgers.

Bij binnenkomst wordt gedetineerden gevraagd van welke geestelijke verzorging zij gebruik zouden willen maken.

Er kon al door gedetineerden op hun aanvraagbriefje voor geestelijke verzorging worden aangegeven dat zij 'overige' geestelijke zorg willen. Bij 'overig' staat nu ook de toelichting dat dat andere dan aan de inrichting verbonden geestelijke verzorgers zijn. Op basis van het verzoek van een gedetineerde kan dan aan ongebonden geestelijk verzorgers toegang tot de inrichting worden verleend door de directeur van de inrichting. Gedetineerden hebben de mogelijkheid om hun voorkeur voor geestelijke verzorging later te wijzigen. De directeur van de

¹³ Tweede Kamer, 2024/2025, 24 587, nr. 1036

¹⁴ Er geldt het vermelde in respectievelijk artikel 41, derde lid, onder b, van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw); artikel 40, derde lid, onder b, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt) en artikel 46, derde lid, onder b, van de Beginselenwet Justitiële jeugdinrichtingen (Bji).

inrichting weegt, bij de beoordeling van het toelaten van de andere, dan aan de inrichting verbonden geestelijk verzorgers, zijn verantwoordelijkheid voor de orde en veiligheid uitdrukkelijk mee.

Politieke leiding

Onze referentie
6298721

Het beeld is op basis van de praktijk dat er slechts zeer geringe behoefte is aan overige - dan aan de inrichting verbonden - geestelijke verzorging. DJI zal monitoren hoe zich dit ontwikkelt. Ik doe de motie hiermee gestand.

4.3 Voortgang motie Singh

Eind 2024 is een motie aangenomen van de Leden Ceder (ChristenUnie) en Van Nispen (SP), waarin verzocht wordt om alsnog een verzoek tot strafoverdracht (Wots-verzoek) op te starten en maatwerk te bieden binnen het beleidskader, om de heer Singh op korte termijn naar Nederland over te laten brengen.¹⁵ Zoals in eerdere Kamerbrieven van mijn ambtsvoorgangers is aangegeven, kan de heer Singh op basis van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Wots) niet naar Nederland worden overgebracht omdat hij niet aan de vereisten voldoet van duurzame binding met Nederland en aanwezigheid van strafrestant, die nodig zijn om succesvol een Wots-procedure te doorlopen.¹⁶ Hiertegen loopt een hoger beroepsprocedure bij de civiele kamer van het gerechtshof Den Haag. De zitting vond plaats op 30 juni 2025. De uitspraak in hoger beroep volgt (doorgaans) tien weken na de inhoudelijke behandeling van de zitting. Daarom wordt deze eerst afgewacht, voordat besloten wordt hoe verder wordt gegaan met de motie van de Leden Ceder en Van Nispen. Tot die tijd houd ik vast aan de lijn dat de heer Singh geen juridische basis heeft om in aanmerking te komen voor strafoverdracht.

4.4 Motie reisverbod zedendelinquenten

De in 2023 aangenomen motie¹⁷ van de leden Kuik (CDA) en Ellian (VVD) verzoekt de regering om het reisverbod dat zedendelinquenten en tbs'ers opgelegd kunnen krijgen effectiever te handhaven. Daarnaast wordt er in de motie verzocht om te onderzoeken hoe andere EU-landen dit probleem aanpakken. Ook wordt er een beroep gedaan op de regering voor betere internationale samenwerking en gegevensdeling met landen buiten de Europese Unie, om zo veel mogelijk te voorkomen dat het kinderseksstoerisme in stand wordt gehouden.

De Wet Langdurig Toezicht (WLT) maakt het mogelijk om langer en intensiever toezicht te houden op (voormalige) tbs-gestelden en zedendelinquenten. De rechter kan op basis van de WLT een gedrags- beïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) opleggen. Aan de GVM worden voorwaarden verbonden waaraan de betrokkene zich moet houden, zoals een meldplicht, locatieverbod, locatiegebod, en een reisverbod. Daarnaast biedt de Paspoortwet (Ppw) mogelijkheden om een paspoort in te trekken of een aanvraag te weigeren, waardoor het reizen van Nederland naar een land buiten de EU wordt bemoeilijkt.

In gesprekken met mijn ambtsvoorganger lieten de politie en de Koninklijke Marechaussee weten handhavend op te treden als tbs-gestelden of zedendelinquenten met een uitreisverbod worden gesignaleerd. Echter, vanwege het vrije verkeer van personen binnen de EU is het mogelijk om zonder restricties

¹⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 VI, nr. 105

¹⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 30 010, nr. 60.

¹⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 24587 nr. 906

binnen de EU te reizen. Dit bemoeilijkt handhaving van een eventueel uitreisverbod binnen de EU.

Politieke leiding

Onze referentie
6298721

De reclassering houdt toezicht op de voorwaarde van een uitreisverbod. Dit toezicht vindt plaats door middel van opgelegde bijzondere voorwaarden zoals een meldplicht of elektronische monitoring via een enkelband.

Als blijkt dat iemand met een uitreisverbod toch is uitgereisd, bijvoorbeeld via een ander EU-land, en er sprake is van een internationale signalering of een Europees arrestatiebevel, dan houdt FASTNL, een samenwerking tussen het Landelijk Parket van het OM en de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies van de politie, zich bezig met het opsporen van veroordeelde voortvluchtigen.

In het rapport Grenzeloos¹⁸ van het WODC is onderzocht welke aanpak gevolgd wordt in Duitsland, Ierland en Zweden voor het tegengaan van transnationaal seksueel kindermisbruik, waaronder de maatregel van een uitreisverbod. De maatregelen komen grotendeels overeen met Nederland, daarom komen er uit het onderzoek geen nieuwe maatregelen naar boven voor toepassing in Nederland.

Wat betreft internationale samenwerking zet Nederland zich al langere tijd in voor EU-brede afspraken over gegevensdeling met derde landen die voldoen aan EU-rechtsnormen. Bij nieuwe bilaterale rechtshulpverdragen die worden opgesteld of als bestaande verdragen worden gewijzigd, wordt waar mogelijk en wenselijk de uitwisseling van justitiële gegevens voor preventieve doeleinden opgenomen. Hiermee is de motie reisverbod zedendelinquenten uitgevoerd.

5. Tot slot

Met deze voortgangsbrief is uw Kamer op de hoogte gebracht van actuele ontwikkelingen die het gevangeniswezen in Nederland raken. Naast alle inzet om de capaciteitsproblemen het hoofd te bieden, mogen we ook de belangrijke thema's zoals re-integratie, en (jong)volwassen vrouwen in detentie niet uit het oog verliezen. Ook deze onderwerpen zijn van belang voor een veilige detentie en een veilige terugkeer in de samenleving wanneer de straf is uitgezeten.

De Staatssecretaris Rechtsbescherming,

T.H.D. Struycken

¹⁸ WODC. (2021). Grenzeloos, <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3144>

Vergaderjaar 2024–2025

30 420

Emancipatiebeleid

Nr. 414

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2024

In Nederland moet je jezelf kunnen zijn, verliefd kunnen worden op wie je wilt en je kunnen ontwikkelen tot wie je wilt zijn. Daar staan wij als land wereldwijd om bekend. Die vrijheid lijkt echter af te nemen, want in de praktijk voelt lang niet iedereen zich hier vrij en veilig genoeg voor. Vanuit de samenleving bereiken mij regelmatig verhalen van mannen die niet meer hand in hand op straat durven lopen. Jongeren die zich niet vrij voelen om uit de kast te komen. Onveilige situaties op school. Mensen die uit angst voor de reacties van binnen én buiten hun eigen gemeenschap niet meer zichtbaar zichzelf durven zijn. Vrouwen die bepaalde plaatsen vermijden omdat ze er geïntimideerd worden. En op de werkvloer is het helaas nog steeds geen vanzelfsprekendheid dat mannen en vrouwen bij gelijk presteren gelijk worden behandeld. Dit is niet ons Nederland. Gelijke behandeling, gelijke kansen en veiligheid van iedereen staan in ons land niet ter discussie. Daar trekken we samen een duidelijke grens. Wie je ook bent en op wie je ook verliefd wordt: je mag er zijn, je mag je eigen keuzes maken en je staat niet alleen. En daar waar sprake is van onveilige situaties of discriminatie, pakken wij dat aan.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de prioriteiten en uitgangspunten van het emancipatiebeleid.

1. Het doel van emancipatie

Emancipatie gaat over toegroeien naar een samenleving waar personen of groepen vrij en zelfstandig kunnen leven en waarbij eenieder ruimte heeft om eigen keuzes te maken. Een grote meerderheid van de Nederlandse bevolking wil dat mensen zichzelf kunnen zijn en gelijk behandeld worden, ongeacht hun achtergrond, geslacht of seksuele gerichtheid. Als kabinet blijven we ons hiervoor inzetten. De cijfers laten zien dat onze inspanning nodig blijft. Zo hebben vrouwen bijvoorbeeld nog altijd geen gelijke kansen op de arbeidsmarkt. De acceptatie van lhbtq+ personen onder jongeren lijkt achteruit te gaan en veel lhbtq+ personen voelen zich

onveilig.¹ In Nederland krijgen lhbtq+ personen regelmatig te maken met verschillende vormen van fysiek of verbaal geweld.²

Meer dan de helft van de Nederlandse vrouwen heeft ooit seksueel grensoverschrijdend gedrag meegemaakt.³ Vrouwen zijn vijf keer vaker dan mannen slachtoffer van fysiek seksueel geweld in de leeftijd van 18 tot 24 jaar.⁴ Bij bijna 80% van de moorden op vrouwen (femicide) worden deze gepleegd door (ex-)partners of familieleden.⁵

Dat moet beter. In de rechtsstaat Nederland is gelijke behandeling verankerd in onze Grondwet en verschillende mensenrechtenverdragen. De opdracht van emancipatie past daarmee in de taak van de overheid om gelijkheid te bevorderen en deze verdragen na te leven en te versterken, zodat iedereen op een volwaardige, gelijke en veilige manier kan deelnemen aan onze samenleving.

2. Prioriteiten

Het kabinet kiest in het verlengde van het Hoofdlijnenakkoord (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 37) en het Regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) voor twee prioriteiten in het emancipatiebeleid: *i) iedereen moet veilig kunnen zijn*, en *ii) iedereen moet volwaardig kunnen meedoen*.

i. Iedereen moet veilig kunnen zijn

Iedereen in Nederland heeft het recht om overal veilig te zijn: op straat, op de werkvloer, op school, in de privésfeer, in het uitgaansleven, in de sport, en online. Er is geen plaats voor geweld en discriminatie. Bescherming tegen discriminatie is verankerd in Artikel 1 van de Grondwet en in de Algemene Wet Gelijke Behandeling.

Daarom neemt het kabinet extra maatregelen om geweld tegen lhbtq+ personen tegen te gaan. Dit najaar geef ik samen met mijn collega van JenV vorm aan het vervolg van het Actieplan Veiligheid lhbt 2019–2022. Daarnaast worden maatregelen genomen om kwetsbare jongeren te beschermen die worden gedwongen hun seksuele gerichtheid te onderdrukken. Ook investeert dit kabinet in de bestending van de aanpak door de politie van alle vormen van discriminatie en racisme, door het Expertisecentrum Aanpak Discriminatie Politie (ECAD-P) structureel te financieren en het programma «Politie voor Iedereen» voort te zetten. Daarbinnen speelt het Netwerk Divers Vakmanschap een grote rol, met onder andere «Roze in Blauw». Daarnaast is de veiligheid van lhbtq+ asielzoekers in de asielopvang een aandachtspunt.

De oorzaken van de ervaren daling van acceptatie van lhbtq+ personen en van geweld tegen lhbtq+ personen zijn complex. Religieuze en culturele factoren, leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en sociaaleconomische status spelen een rol bij de houding tegenover lhbtq+ personen. Een negatieve houding tegenover lhbtq+ personen is echter nog niet hetzelfde

¹ Pride Panel Eenvandaag: Acceptatie lhbt+ op dieptepunt: minder dan de helft van de gemeenschap vindt dat het goed gaat – EenVandaag[1197782855] (avrotros.nl). De afkorting lhbtq+ staat voor lesbische, homoseksuele, biseksuele, transgender, intersekse en queer personen.

² Zie oa: Richten op de regenboog, 2024, WODC; EU FRA Survey 2020, Homonegatief geweld, 2009, WODC.

³ Seksuele gezondheid in Nederland, 2017, Rutgers

⁴ Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag, 2022, WODC & CBS

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023. Onder femicide wordt verstaan dodelijk geweld tegen vrouwen en meisjes.

als overgaan tot geweld. In recent onderzoek komt het WODC⁶ op basis van strafdossiers tot vier daderprofielen van geweldsplegers, waarin motieven en aanleidingen voor geweld worden gestructureerd: «afkeer van lhbtq+», «schelden als reflex», «groepsagressie» en «grappen ten koste van». Daders zijn bijna allen man, vaak minderjarig of jongvolwassen waarvan een deel bij de ouders woont, en hebben vaak strafrechtelijke antecedenten. Daarbij geeft een klein deel van de daders expliciet aan een religie te belijden. Volgens de onderzoekers is de mate waarin religie een rol speelt bij lhbtq+-gerelateerd geweld echter moeilijk te duiden. Om beter inzicht te krijgen in deze complexiteit laat ik, mede zoals toegezegd in de schriftelijke vragen van het lid Becker (VVD)⁷ en verzocht in de motie Eerdmans⁸, verder onderzoek doen naar de oorzaken van de dalende acceptatie van lhbtq+ personen onder jongeren, met daarin aandacht voor de rol van conservatieve denkbeelden en sociale media. De resultaten verwacht ik voor de zomer van 2025 met uw Kamer te delen.

Samen met mijn collega-bewindspersonen zet ik mij in voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen, huiselijk geweld, femicide en schadelijke praktijken, zoals eengerelateerd geweld, huwelijksdwang en vrouwelijke genitale verminking.

Veel van de in 2023 gemelde zaken van eengerelateerd geweld in Nederland vonden plaats in een Syrische, Turkse of Marokkaanse gemeenschap.⁹ En het risico op genitale verminking is groter onder tweede generatie meisjes afkomstig uit Somalië, Egypte, Ethiopië, Sierra Leone en Guinee.¹⁰ Eengerelateerd geweld en genitale verminking zijn verwerpelijke culturele praktijken en hebben niets te maken met de vrijheid van godsdienst. Dergelijke praktijken worden door het kabinet hard bestreden.

Voor het voorkomen en aanpakken van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld voer ik samen met de bewindslieden van SZW, VWS en JenV het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld uit. Dit programma loopt tot eind 2026. Regeringscommissaris Mariëtte Hamer blijft ook tot dat moment in functie.

In het onderwijs is de veiligheid van leerlingen en studenten een voorwaarde om überhaupt tot leren te kunnen komen en zich optimaal te kunnen ontplooiën. Ongeacht wie je bent, waar je wortels liggen, van wie je houdt en of je man of vrouw bent of je geen van beiden voelt. Het is onacceptabel dat dit niet voor alle leerlingen en studenten vanzelfsprekend is. Pesten, discrimineren en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag komen helaas nog veel te vaak voor. Het bevorderen van sociale veiligheid in het onderwijs is één van mijn speerpunten. Met het Wetsvoorstel «Vrij en veilig onderwijs» komt er een meldplicht voor ernstige incidenten en een verplichte aanstelling van vertrouwenspersonen in het funderend onderwijs. In dit wetsvoorstel wordt ook de bestaande meldplicht voor zedenmisdrijven uitgebreid van minderjarigen naar alle leerlingen en studenten, en naar seksuele intimidatie. Mbo-, hbo- en wo-instellingen krijgen een zorgplicht voor sociale veiligheid. Daarnaast is het belangrijk dat kinderen al vanaf een jonge leeftijd leren

⁶ Richten op de regenboog, 2024, WODC

⁷ Aanhangsel Handelingen II, 2023/24, nr. 2259

⁸ Kamerstukken II, 2024–2025, 36 600 nr. 35

⁹ Jaarverslag van het Landelijk Expertisecentrum Eengerelateerd Geweld 2023. Het Landelijk Expertisecentrum registreert alleen onder personen met een migratieachtergrond; de cijfers kunnen dus niet vergeleken worden met de rest van de samenleving.

¹⁰ Vrouwelijke Genitale Verminking: Omvang en risico in Nederland, Pharos, 2019

hoe je respectvol met elkaar omgaat en hoe je wensen en grenzen kunt aangeven. Het bieden van neutrale en leeftijdsadequate relationele en seksuele vorming draagt eraan bij dat kinderen respectvol leren omgaan met elkaar, ook in het vervolgonderwijs en hun verdere leven.

ii. Iedereen moet volwaardig kunnen meedoen

Iedereen in Nederland heeft het recht om in vrijheid eigen keuzes te maken, en volwaardig mee te doen in de samenleving. Vrouwen zijn de afgelopen decennia steeds vaker economische zelfstandig geworden. De arbeidsparticipatie van vrouwen is gestegen, en er zijn steeds meer vrouwen in topfuncties. Maar van gelijkheid van vrouwen op de arbeidsmarkt is nog lang geen sprake. Zowel voor de individuele ontplooiingskansen als voor de samenleving valt hier nog veel te winnen. Zorg voor kinderen, mantelzorg, en vrijwilligerswerk zijn van grote waarde. Dit alles kan leiden tot een bewuste keuze om minder te werken, al dan niet tijdelijk. Het staat eenieder vrij om daarin een eigen afweging te maken.

Er zijn echter nog altijd verwachtingen en stereotiepe rolpatronen die het vanzelfsprekend maken dat vrouwen degenen zijn die in deeltijd werken en meer zorgtaken op zich nemen. Dit kan een belemmering zijn voor bestaanszekerheid en economische zelfstandigheid van vrouwen. Al in de schoolloopbanen van jongens en meisjes bestaan grote verschillen; zij kiezen relatief vaak typische «mannen- en vrouwenopleidingen en beroepen».¹¹ Dit kan leiden tot belemmeringen in het maken van eigen keuzes en daarmee tot onderbenutting van wat kinderen en jongeren in hun mars hebben. Omwille van vrije keuze en omwille van de tekorten op de arbeidsmarkt willen we die stereotypen doorbreken. Daarom versterken en herwaardenen we het praktijkgericht onderwijs met een nadruk op techniek en technologie. Daarnaast sluit dit kabinet een pact in het mbo om studenten op te leiden voor strategische tekortsectoren, waarbij bijzondere aandacht is voor vrouwen in de technieksector. Ook willen we meer mannen voor de klas door de pabo voor hen aantrekkelijker te maken.

Het kabinet vindt dat meer werken ook meer moet lonen. Wij stimuleren dit bijvoorbeeld door pilot met een voltijds- en meerurenbonus in het onderwijs. Het Groeifondsproject *Meer Uren Werkt!* richt zich op het wegnemen van praktische belemmeringen om meer uren werken mogelijk te maken. Om de ongelijke verdeling van arbeid en zorg te verbeteren zet het kabinet in op de stelselherziening van de kinderopvang en de vereenvoudiging van het verlofstelsel.

Daarnaast hebben werkende vrouwen niet altijd gelijke kansen. Gemiddeld verdienen vrouwen nog steeds minder per uur dan mannen. Zelfs bij gelijke taken en prestaties komt dat voor. Het kabinet implementeert daarom de EU Richtlijn Loontransparantie. Deze richtlijn bevat transparantieverplichtingen voor werkgevers, waardoor werkgevers en werknemers hierin meer inzicht kunnen krijgen en loonverschillen worden tegengegaan.

Ook de participatie van vrouwen in topposities blijft nog achter. Wij houden de positie van vrouwen in topposities nauwkeurig in de gaten en evalueren de Wet «Evenwichtiger verhouding tussen mannen en vrouwen in bestuur en raad van commissarissen» vijf jaar na de inwerkingtreding daarvan.¹²

¹¹ Een verkenning van sekseverschillen in het onderwijs | Advies | Onderwijsraad

¹² Kamerstuk 35 628

Vooral vrouwen met weinig opleiding, sommige groepen vrouwen met een migratieachtergrond en alleenstaande moeders bevinden zich vaak in een kwetsbare economische positie. In sommige monoculturele hechte of gesloten gemeenschappen vinden vormen van onvrijheid plaats die onacceptabel zijn, ook los van fysiek geweld zoals beschreven in de vorige paragraaf. Dit kabinet staat voor de vrijheid van godsdienst, maar ziet ook de noodzaak meisjes en vrouwen te beschermen tegen de dwang die soms kan uitgaan van religieuze voorschriften. Deze leggen vrouwen en meisjes vaak meer beperkingen op dan mannen en jongens. Bijvoorbeeld over of ze alleen uit mogen gaan, over wat zij niet of juist wel moeten dragen, of seks voor het huwelijk geoorloofd is, of ze mogen werken en of ze zelf mogen beslissen over hun geld. Afwijken van de culturele of religieuze norm zet het recht op zelfbeschikking van het individu hierbij onder druk. Daarom zet het kabinet bijvoorbeeld in op een verandering «van binnenuit» met mensen die zelf onderdeel zijn van zulke gemeenschappen. Ook wordt ingezet op het bevorderen van financiële zelfredzaamheid van vrouwen, die zich in deze gemeenschappen vaak in een afhankelijkheidssituatie bevinden.¹³ De inzet op zelfbeschikking en het tegengaan van schadelijke praktijken is onderdeel van de bredere actieagenda integratie, waarover de Kamer volgend jaar uitgebreider geïnformeerd wordt.¹⁴ In die actieagenda laat het kabinet zien dat het voor een vrij en veilig Nederland is waar je mag zijn wie je bent, mag houden van wie je wilt en waar wordt onderschreven dat mannen en vrouwen gelijke rechten hebben.

3. Vooruitblik

Als Staatssecretaris voor Emancipatie en coördinerend bewindspersoon zal ik namens het kabinet voor de zomer van 2025 een Emancipatienota met uw Kamer delen. In deze nota zal ik samen met collega-bewindspersonen de concrete doelen en maatregelen op het gebied van emancipatie voor de huidige kabinetsperiode uitwerken. Vanzelfsprekend heb ik daarbij oog voor de situatie in Europees en Caribisch Nederland en ga ik in gesprek met maatschappelijke organisaties.

Tot slot geef ik u graag een overzicht van wat uw Kamer de komende maanden, tot aan de Emancipatienota, zal ontvangen:

- Tweede Voortgangsrapportage van het Nationaal Actieprogramma Aanpak Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld;
- Mid-term review Strategische Partnerschappen 2022–2027.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul

¹³ Meerjarenplan Zelfbeschikking 2022–2025

¹⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022–2023, 35 341, 32 175, nr. 17

Richten op de regenboog

Een onderzoek naar daders en prevalentie van geweld tegen
LHBTQ-personen

Y. Seidler

R. Wolff

E. ter Woord

K. van der Schans

Januari 2024



Colofon

Richten op de regenboog. Een onderzoek naar daders en prevalentie van geweld tegen LHBTQ-personen

Y. Seidler, R. Wolff, E. ter Woord & K. van der Schans

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Rotterdam, januari 2024

Erasmus Universiteit Rotterdam/Risbo

Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
tel.: 010-4082124

© Copyright Risbo BV. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van de Directie van het Instituut.

Voorwoord

De afgelopen jaren is de aandacht voor diversiteit en inclusie in brede zin gegroeid. Er is meer aandacht gekomen voor hoe met elkaar omgegaan wordt en op welke wijze de samenleving vormgegeven kan worden op een manier waarbinnen iedereen zich thuis voelt. Daarbij is ook aandacht voor de positie van LHBTQ-personen. In het maatschappelijk debat gaat het bijvoorbeeld over hoe iemand aangeduid wenst te worden, wat er op je paspoort staat, maar ook ontstaan er discussies over sportdeelname van transpersonen. Daarbij wordt er steeds vaker onderscheid gemaakt tussen het biologische geslacht en hoe iemand zichzelf identificeert in combinatie met de seksuele gerichtheid van personen. In dat kader heeft Nederland zich lang als voorloper op het gebied van LHBTQ-rechten gepresenteerd.

Een deel van de LHBTQ-personen die binnen dit onderzoek gesproken is, vindt dat Nederland al lang niet meer die voortrekkersrol heeft. Zij maken zich zorgen om het klimaat tegen LHBTQ-personen en de vrijheid waarin zij kunnen leven. Zij hebben het gevoel steeds vaker negatief bejegend te worden en ervaren ook geweld. Daarbij lijkt het erop dat in combinatie met COVID-19 en het gevoel van toenemende polarisatie in de samenleving, een groeiende tweedeling is ontstaan tussen voor- en tegenstanders rondom LHBTQ-rechten.

Uit de LHBT-monitor van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Huijnk et al., 2022) komt naar voren dat LHBT-personen bovengemiddeld vaak geweld ervaren. Echter, is er weinig bekend over wie precies de plegers zijn. Met dit onderzoek voeren we een eerste verkenning uit naar de plegers van dit soort geweld en trachten we deze in een aantal profielen te vangen.

Dit onderzoek had niet uitgevoerd kunnen worden zonder de medewerking van het Openbaar Ministerie en de afzonderlijke parketten waar de strafdossiers zijn ingezien. In het bijzonder bedanken het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD) voor hun hulp bij het meedenken en opstellen van de zoekopdracht die gebruikt is om tot een selectie van strafzaken te komen. Ook danken wij Jeanine Reidnied voor de hulp bij het verkrijgen van toestemming tot het inzien van de dossiers. Tot slot een woord van dank aan de slachtoffers die zo moedig waren hun verhaal aan ons te vertellen en de medewerkers van de belangenverenigingen die ons te woord wilden staan.

De onderzoekers zijn gedurende het onderzoek vakkundig begeleid door de begeleidingscommissie, bestaande uit prof. dr. Henny Bos (Universiteit van Amsterdam, voorzitter), dr. Willem Huijnk (SCP), drs. Jean Luc Luijs (Ministerie van Justitie en Veiligheid, tot maart 2023), mr. Astrid Matthijssen (Ministerie van Justitie en Veiligheid, vanaf maart 2023), dr. Jasper van der Kemp (Vrije Universiteit) en dr. Saskia Baas (Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum).

Youri Seidler (projectleider)
Januari 2024

Samenvatting

Aanleiding

De laatste jaren is er toenemende aandacht voor (geweld tegen) LHBTQ-personen, maar is er tegelijkertijd niet veel actuele kennis over de prevalentie en daders van geweld tegen deze groepen in Nederland. Naar aanleiding van Kamervragen van Kamerlid Bergkamp over het aanpakken van homofobie tijdens het Mondelinge Vragenuur van 19 mei 2020, heeft de Minister van Justitie en Veiligheid toegezegd dat er een onderzoek komt naar geweld tegen LHBTQ-personen en de daders die hierbij betrokken zijn. Dit onderzoek is het resultaat van die toezegging.

Onderzoekopzet

In dit onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum, hebben wij ons beziggehouden met de vraag wie de daders van geweld tegen LHBTQ-personen zijn. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Welke kenmerken en motieven hebben daders van geweld gericht tegen LHBTQ-personen en wat is de aard en omvang van dit geweld?

De kern van dit onderzoek bestaat uit de analyse van 88 strafdossiers uit de periode 2017-2021 waarbij seksuele gerichtheid, genderexpressie of genderidentiteit een rol speelt. Het gaat hier om zaken waarbij personen door de rechter zijn veroordeeld. Om die reden wordt gesproken over daders in plaats verdachten. De resultaten uit de strafdossiers zijn aangevuld en geduid met bevindingen uit de literatuur, een enquête onder 146 LHBTQ-personen, interviews met zeven slachtoffers en tien personen die spraken namens zes LHBTQ-belangenverenigingen. Om inzicht in de omvang te krijgen zijn politieregistraties van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid en geslacht geanalyseerd. Hierna worden eerst de hoofdbevindingen benoemd, daarna wordt per een antwoord per onderzoeksvraag geformuleerd. De samenvatting wordt afgesloten met een reflectie op de resultaten.

Hoofdbevindingen

Wat onderscheidt daders van LHBTQ-gerelateerd geweld?

Daders van LHBTQ-gerelateerd geweld die in de onderzochte strafdossiers naar voren komen, zijn bovengemiddeld vaak man en hebben bovengemiddeld vaak antecedenten in vergelijking met geweldplegers in het algemeen. Behalve deze kenmerken zijn er met name veel overeenkomsten tussen daders van LHBTQ-gerelateerd geweld en verdachten van criminaliteit in het algemeen. Er zijn geen grote verschillen gevonden voor wat betreft de nationaliteit, leeftijd en kwetsbare sociaaleconomische positie van de daders.

Waarom plegen zij geweld?

Een groot deel van het geweld lijkt zijn aanleiding te vinden in fysieke uitingen en gedragingen op straat waarbij het specifiek gaat om gedragingen en uitingen die afwijken van de heteroseksuele en gendernormen. De grootste onderscheiden dadergroep pleegt geweld omdat zij een afkeer hebben van LHBTQ-uitingen. Dit is zorgelijk omdat zij tolerantie ten opzichte van LHBTQ-personen afwijzen en vinden dat daar geen plaats voor is in de maatschappij. Behalve dat er een groep is met afkeer van

LHBTQ-personen en -uitingen, wijzen de resultaten erop dat het voor een deel van de bevolking normaal is geworden om te schelden met LHBTQ-gerelateerde termen of om zich op andere manieren te verzetten tegen LHBTQ-uitingen. Met name een grote groep heteroseksuele mannen lijkt het grappig of normaal te vinden om met dit soort termen te schelden.

Wat weten we nog niet?

Een andere bevinding is dat een analyse van strafdossiers vooral een beeld oplevert van daders van geweld tegen homoseksuele mannen dat plaatsvindt in de openbare ruimte. Daders van geweld tegen lesbische, biseksuele, trans-, interseks, asexuele en queerpersonen zijn nauwelijks aangetroffen in de strafdossiers en daarom grotendeels buiten beeld gebleven. Dit leidt tot verschillende vragen voor vervolgonderzoek. Is er bijvoorbeeld sprake van een registratiekwestie? Wordt geweld tegen bepaalde groepen anders of slechter geregistreerd? Doen sommige groepen minder snel aangifte dan anderen? En waarom blijft geweld in de huiselijke sfeer buiten beeld, ondanks dat dit volgens de andere onderzoeken en respondenten relatief vaak zou voorkomen?

Wat zijn beleidsimplicaties voortkomend uit dit rapport?

Ten eerste dienen er inspanningen geleverd te worden om de aangiftebereidheid onder LHBTQ-gemeenschappen te vergroten. Dit kan door het aangifteproces meer laagdrempelig te maken voor slachtoffers door agenten van meer informatie te voorzien over de verschillende LHBTQ-gemeenschappen en via trainingen meer sensitief te maken in de omgang met LHBTQ-personen. Aan de kant van LHBTQ-gemeenschappen dient de voorlichting over het aangifteproces (en wat je er wel en niet van kunt verwachten) vergroot te worden. Ten tweede dient anti-LHBTQ geweld beter geregistreerd te worden in het aangifteproces en via aanpassing van de wetgeving, zodat duidelijker wordt dat bij geweldsincidenten anti-LHBTQ gerelateerd motieven hebben meegespeeld. Ten derde dient bij mogelijk vervolgonderzoek naast strafdossiers waarbij expliciet sprake is van tegen LHBTQ-personen gericht geweld, ook gezocht te worden in strafdossiers waarin anti-LHBTQ-geweld verdekt naar voren komt, bijvoorbeeld door dossiers te scannen waarin sprake is van huiselijk geweld.

Hieronder wordt uitgebreider antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.

1) Wat is er bekend over de prevalentie van geweld tegen LHBTQ-personen in Nederland?

Uit de onderzoeksliteratuur komt naar voren dat LHBTQ-personen meer geweld ervaren dan heteroseksuele personen: zij voelen zich vaker onveilig en worden vaker slachtoffer van geweld. In grote lijnen zijn LHBTQ-personen en heteroseksuele personen slachtoffer van hetzelfde type geweld. In het merendeel van gevallen gaat het om verbaal geweld (zoals bedreigingen) en komt fysiek geweld (zoals mishandeling) minder voor. Een verschil is dat LHBTQ-personen relatief vaak slachtoffer worden van online geweld.

Uit de politieregistraties blijkt dat er met name veel registraties van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid plaatsvinden. In 2021 waren er 2.113 registraties met betrekking tot discriminatie van seksuele gerichtheid en 53 met betrekking tot geslacht. In de periode 2017-2021 neemt zowel het aantal registraties van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid als van geslacht (fors) toe.

Duiding

Het is niet duidelijk in hoeverre politieregistraties betrekking hebben op LHBTQ-personen als daadwerkelijk slachtoffer. Analyse van de registraties toont aan dat een groot deel gaat over politieagenten in functie of mensen waartegen met 'homo' wordt gescholden. Voor wat betreft de

toename van het aantal registraties tussen 2017-2021 is het de vraag of dit betekent dat deze vormen van discriminatie vaker voorkomen of dat dit andere oorzaken heeft die samenhangen met beleid en registratie.

2) Welke vormen van geweld tegen LHBTQ-personen kunnen worden onderscheiden?

Vanuit de literatuur zijn vier vormen van geweld tegen LHBTQ-personen te onderscheiden: verbaal (online) geweld, fysiek geweld, seksueel geweld en materieel geweld. Deze vormen van geweld komen zowel voor in de openbare ruimte als in de privésfeer. Uit de literatuur komen twee specifieke soorten van geweld in de privésfeer naar voren: huiselijk geweld en eengerelateerd geweld.

Uit de politieregistraties valt op te maken dat discriminatie op grond van seksuele gerichtheid grotendeels uitlatingen betreft (60,7 procent in 2021), veelal belediging op grond van (vermeende) homoseksuele gerichtheid. Hiervan heeft een groot deel betrekking op politieagenten in functie of op mensen waartegen met 'homo' wordt gescholden. Dit duidt op normalisering in de samenleving voor het schelden met 'homo'. Een deel van de incidenten betreft andere geweldsvormen, zoals bedreiging (15,3 procent in 2021) en fysiek geweld in combinatie met een uitlating (14,5 procent in 2021).

In de strafdossiers is gekeken naar 70 unieke casussen (die samen 88 strafdossiers omvatten) waarbij sprake was van LHBTQ-gerelateerd geweld. De meeste van deze casussen gaan over verbale geweldincidenten (31 casussen), gevolgd door fysiek geweld (26 casussen). Huiselijk geweld (5 casussen), online geweld (5 casussen) en materieel geweld (3 casussen) komen aanzienlijk minder vaak voor in de dossiers.

De verschillen tussen de vormen van geweld in de politieregistraties en de strafdossiers worden mogelijk veroorzaakt doordat bij fysiek geweld makkelijker vervolging plaats kan vinden dan bij verbaal geweld. Dit heeft er bijvoorbeeld mee te maken of er een verdachte in beeld is zodat tot vervolging overgegaan kan worden.

De meeste daders uit de strafdossiers worden vervolgd voor eenvoudige belediging (Art. 266 WvSr, 39 procent van de vervolgingen). Hier is sprake van verbaal geweld (schelden) soms in combinatie met fysiek geweld. In iets meer dan een kwart van de gevallen is er sprake van mishandeling (Art. 300 WvSr), waarbij het veelal gaat om mishandeling van mensen in de openbare ruimte, bijvoorbeeld voor een supermarkt, op straat na het uitgaan of in een park.

Modus operandi van daders van LHBTQ-gerelateerd geweld zoals afgeleid uit de strafdossiers

Uit de dossiers ontstaat een beeld van de context waarbinnen deze daders handelen. Geweld vindt veelal plaats in de openbare ruimte, bijvoorbeeld op straat of in parken (37 van de 70 casussen) en in mindere mate in de huiselijke sfeer (12 casussen), in het verkeer (8 casussen) of online (7 casussen). Ongeveer de helft van de 88 daders handelde binnen een groep. In bijna vier op de vijf strafzaken kennen de dader(s) en slachtoffer(s) elkaar niet. Iets minder dan een derde van de daders is (vermoedelijk) onder invloed wanneer zij het misdrijf plegen. In de meeste van deze gevallen gaat het om alcoholgebruik.

Duiding

De locaties waar het geweld in de strafdossiers plaatsvindt komt slechts gedeeltelijk overeen met ander onderzoek. Met name geweld dat in de privésfeer plaatsvindt, komt niet terug in de strafdossiers. Mogelijk komt dit vanwege de selectie van dossiers en/of omdat huiselijk geweld

zodanig geregistreerd wordt dat dit niet in de gehanteerde zoekopdrachten terugkomt. Een andere context die wel uit de literatuur naar voren komt maar niet veelvuldig in de strafdossiers is aangetroffen, betreft geweld tegen LHBTQ-uitgaanspubliek rondom plaatsen waar LHBTQ-persoon samenkomen.

De constatering op basis van de strafdossiers dat daders en slachtoffers elkaar vaak niet kennen, wijkt eveneens af van wat er uit ander onderzoek naar LHBTQ-geweld en geweld in het algemeen naar voren komt. Mogelijk dat dit een registratiekwestie is. Een andere mogelijkheid is dat er makkelijker aangifte wordt gedaan van geweld begaan door onbekenden of dat geweld in de openbare ruimte vaker tot een veroordeling leidt. Bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van getuigen bij geweld in de openbare ruimte.

3) Welke groepen binnen de LHBTQ-gemeenschap zijn het meest kwetsbaar voor geweld?

Op basis van de literatuur worden vier kwetsbare LHBTQ-groepen onderscheiden.

- Jongeren
- Transpersonen
- Biseksuele vrouwen
- LHBTQ-uitgaanspubliek

De politieregistraties geven geen duidelijk inzicht in kwetsbare groepen. Enkel kan geconcludeerd worden dat discriminatie vanwege geslacht vaak betrekking heeft op transpersonen. Het is echter de vraag of dit komt doordat zij vaak slachtoffer zijn, of dat dit beeld ontstaat vanwege het bestaan van de discriminatiegrond 'geslacht' waarbinnen discriminatie tegen transpersonen vaak wordt ondergebracht. Zo zal discriminatie tegen homoseksuele, lesbische en biseksuele personen samengevoegd worden binnen de discriminatiegrond 'seksuele gerichtheid'.

De kwetsbare groepen die uit de literatuur naar voren komen zien we, los van de jongeren, weinig terug in de dossiers. Twee derde van de aangetroffen dossiers heeft betrekking op slachtoffers met een homoseksuele gerichtheid, namelijk 78 van de in totaal 119 slachtoffers. Dit is zeer opvallend aangezien andere onderzoeken aantonen dat lesbische en biseksuele vrouwen en transpersonen relatief vaak geweldsslachtoffer zijn.

Slachtoffers in de strafdossiers naar leeftijd

Ruim een derde van de slachtoffers in de strafdossiers is een jongvolwassene in de leeftijd van 18-25 jaar. Dit strookt met wat er bekend is uit ander onderzoek. De slachtoffergroepen bestaande uit 26-35 en 36-55-jarigen zijn eveneens groot (respectievelijk 28 procent en 25 procent).

Duiding

Het grote aantal dossiers met homoseksuele mannen als slachtoffer, is opvallend te noemen omdat onderzoek laat zien dat ook andere groepen vaak slachtoffer zijn van geweld. Het is daarom aannemelijk dat de strafdossiers een vertekend beeld geven. Een mogelijke verklaring ligt in de registratie van geweldsdelicten. Bijvoorbeeld omdat binnen de politie minder bekendheid is over trans-, biseksuele en queerpersonen of omdat binnen de LHBTQ-gemeenschap bepaalde groepen te maken krijgen met geweld dat minder snel geregistreerd wordt als LHBTQ-gerelateerd geweld. Een andere mogelijkheid is de aangiftebereidheid onder slachtoffers (zie vraag 4). Een derde mogelijkheid is de opzet van deze studie, waardoor een deel van de dossiers met LHBTQ-slachtoffers buiten het

zicht zijn gebleven. Wellicht wordt het vertekende beeld veroorzaakt door een combinatie van genoemde factoren.

4) In hoeverre doen LHBTQ-personen aangifte van verschillende geweldsincidenten en welke factoren zijn hierop van invloed?

Uit verschillende onderzoeken blijkt een lage bereidheid onder LHBTQ-personen om aangifte te doen (of melding te maken) van een geweldsincident. Dit is een algemeen verschijnsel: ook heteroseksuele personen zijn weinig geneigd om aangifte te doen. Ondanks dat, is er een opvallend lage aangiftebereidheid bij groepen zoals biseksuele en lesbische vrouwen, LHBTQ-personen met een migratieachtergrond, LHBTQ-sekswerkers en transpersonen die slachtoffer zijn van fysiek geweld (mishandeling). In de literatuur en onder door ons geïnterviewde belangenverenigingen en slachtofferrespondenten worden verschillende verklaringen gegeven voor de lage aangiftebereidheid onder LHBTQ-personen:

- *Zelfinschatting van de ernst van het geweld* ('is het erg genoeg om aangifte van te doen?'). Slachtoffers beschouwen voorvallen of incidenten inmiddels als 'normaal' gedrag waarmee je hebt om te gaan en/of maken een afweging of het doen van aangifte de inspanning waard is.
- *De dader is een bekende van het slachtoffer*. Slachtoffers doen in dit geval mogelijk geen aangifte, omdat zij na één of meerdere geweldsvoorvallen nog altijd in contact staan met de dader.
- *Het handelen van de politie*. Slachtoffers hebben negatieve ervaringen met de politie bij het afhandelen van aangiftes (onbekendheid met doelgroepen, niet sensitief interacteren) en/of wantrouwen de politie, ingegeven door bijvoorbeeld politieoptreden tijdens demonstraties en andere bijeenkomsten of door een algemeen wantrouwen tegenover overheidsinstanties.
- *Hobbels in de rechtsgang* waardoor slechts weinig aangiftes leiden tot een daadwerkelijke veroordeling (gebrek aan afhandelingservaring bij de politie, te weinig rechtserkenning van de LHBTQ-achtergrond voor geweldsdaden).
- *Registratie van incidenten*. Het doen van aangifte op grond van bepaalde vormen van seksuele gerichtheid is moeilijk of zelfs niet mogelijk. Een voorbeeld is artikel 137c WvSr dat betrekking heeft op aanzetten tot haat en groepsbelediging. Transpersonen en biseksuele personen kunnen zich niet op dit artikel beroepen omdat seksuele voorkeur wel als grond wordt genoemd (met uitzondering van biseksualiteit), maar gender niet.

Degene die aangifte hebben gedaan in de strafdossiers, geven relatief vaak aan dat zij het zat zijn om beledigd te worden vanwege hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit of -expressie.

Duiding

Zoals eerder gezegd, hebben de door ons geanalyseerde strafdossiers voornamelijk betrekking op incidenten tegen homoseksuele mannen, die zich afspelen in de openbare ruimte. Dit is een vertekend beeld, dat mogelijk samenhangt met de lage aangiftebereidheid onder lesbische, biseksuele, trans- en queerpersonen. De hierboven genoemde verklaringen spelen daarbij een rol.

5) Welke regionale verschillen bestaan er met betrekking tot geweld tegen LHBTQ-personen?

In het onderzoek is weinig inzicht verkregen in regionale verschillen met betrekking tot geweld tegen LHBTQ-personen. Alleen op basis van politieregistraties kan iets gezegd worden over verschillen in aantal registraties naar politie-eenheid. Met name bij eenheden binnen de Randstad en Oost-

Nederland zijn meer registraties dan bij andere eenheden. Ook is het opvallend te noemen dat het aantal registraties bij een aantal eenheden fors toeneemt in de periode 2017-2021, terwijl in andere eenheden een veel wisselender beeld zichtbaar is. Wanneer gekeken wordt naar het aantal registraties per eenheid gerelateerd aan het inwoneraantal, dan valt op dat het aantal registraties in Amsterdam en de andere Randstedelijke gebieden het grootst is. Het blijft echter lastig om de verschillen tussen eenheden te duiden omdat er ook verschillen zijn in capaciteit van de eenheden en de omvang van de aldaar woonachtige LHBTQ-gemeenschap.

6) Wat zijn de achtergrondkenmerken van daders die betrokken zijn bij de verschillende categorieën van geweld tegen LHBTQ-personen?

In de literatuur en uit politieregistraties komt naar voren dat plegers van geweld tegen LHBTQ-personen veelal minderjarige of jongvolwassen mannen zijn. In de literatuur wordt soms verwezen naar de (niet-Westerse) migratieachtergrond van daders, zijn er indicaties dat een hogere mate van religiositeit gepaard gaat met een grotere kans op daderschap en zijn daders vaak bekenden van slachtoffers. In de politieregistraties valt op dat in 2021 ruim driekwart van de verdachten antecedenten heeft.

Uit de analyse van strafdossiers komt op een aantal punten een vergelijkbaar beeld naar voren als uit de literatuur en de politieregistraties. Daders zijn bijna allen man, vaak minderjarigen of jongvolwassene waarvan een deel bij de ouders woont. Een klein deel van de daders (twaalf van de 88) geeft expliciet aan een religie te belijden (christelijk, moslim, religie niet bekend). Daders met een christelijke achtergrond behoren relatief vaak tot een oudere leeftijdsgroep. Bij veel van de daders waarvan bekend is dat zij een religie aanhangen, spelen religieuze overtuigingen een rol bij het incident. In deze gevallen geven daders openlijk toe dat zij niet-heteroseksualiteit afwijzen.

Omdat in eerder onderzoek aandacht is besteed aan de migratieachtergrond van plegers hebben ook wij hier naar gekeken in de strafdossiers. Hiervoor is nationaliteit als indicator gebruikt omdat migratieachtergrond (op basis van geboorteland persoon/ouders) niet wordt geregistreerd binnen de strafdossiers. De helft van de plegers heeft de Nederlandse nationaliteit. Zij zijn hiermee veruit de grootste groep. Iets minder dan een op de vijf plegers heeft de (Nederlands-)Marokkaanse nationaliteit. Deze groep is relatief jong: zes van de zestien daders zijn minderjarig en vier zijn tussen de 18 en 25 jaar.

Driekwart van de 88 daders heeft al antecedenten voordat zij veroordeeld worden voor LHBTQ-gerelateerd geweld. Daders bezitten vaak risicokenmerken waarvan bekend is dat deze de kans vergroten om in aanraking te komen met de politie. Het gaat bijvoorbeeld om het hebben van een (gedrags)stoornis, een moeilijke jeugd/opvoeding, en het rondhangen in groepen op straat (vooral onder jongeren). Hoewel niet met zekerheid de sociaaleconomische positie vastgesteld kan worden op basis van de dossiers, wijzen de verhalen van de verdachten en contextuele factoren erop dat zij relatief vaak een kwetsbare sociaaleconomische positie hebben. Een groot deel van de daders heeft geen vaste baan, kan moeilijk rondkomen en/of leeft van een uitkering.

Verder is in de strafdossiers gekeken naar de seksuele gerichtheid van daders. Bij een kwart van de daders komt naar voren dat zij zelf heteroseksueel zijn. In een groot deel van de gevallen blijft dit onduidelijk, maar op basis van uitspraken tijdens het verhoor kan worden aangenomen dat het overgrote deel van deze daders zichzelf als heteroseksueel identificeert. Tot slot is er een groep van veertien daders, die relatief vaak betrokken is bij incidenten met verbaal geweld, die aangeeft geen probleem te hebben met LHBTQ-personen.

Duiding

Het is de vraag in hoeverre het beeld van daders van geweld tegen LHBTQ-personen zich onderscheidt van geweldsplegers in het algemeen. Vergeleken met de totale groep geweldplegers in Nederland is het percentage mannelijke plegers van LHBTQ-geweld bovengemiddeld. Verder lijken daders van LHBTQ-gerelateerd geweld in vergelijking met verdachten van criminaliteit in het algemeen bovengemiddeld vaak antecedenten te hebben (vanwege het kleine aantal onderzochte dossiers dient deze bevinding met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd).

Naast verschillen zijn er ook overeenkomsten: wat betreft het kenmerk nationaliteit komt het percentage Nederlandse daders en daders met een niet-Nederlandse nationaliteit grotendeels overeen met verdachtencijfers van alle criminaliteit in Nederland. Ook is bekend dat jongeren over het algemeen vaker verdacht zijn van misdrijven dan ouderen. Dat met name jongeren als dader uit de strafdossiers komen is in die zin niet verrassend. Ook de kwetsbare sociaal-emotionele en sociaal-maatschappelijke positie van daders van LHBTQ-geweld geldt meer algemeen voor geweldsplegers.

7) Welke motieven kunnen aan de verschillende dadertypes worden toegeschreven?

In de literatuur worden verschillende verklaringen genoemd voor gewelddadig gedrag tegen LHBTQ-personen. Zo kan het zijn oorsprong hebben in opvattingen over het onderscheid en de machtsverhouding tussen mannen en vrouwen en/of gebaseerd zijn op a) een traditioneel normen en waardenpatroon, ingegeven door een bepaalde (religieuze) levensovertuiging b) de behoefte aan erkenning/goedkeuring van vrienden of familieleden of c) op eigen gevoelens van angst en ongemak bij daders. Deze opvattingen komen tot uiting in gedrag wanneer iemand afwijkt van de gendernorm (lees: heteronorm), wat een 'trigger' kan zijn voor geweld tegen LHBTQ-personen. Hoe meer of hoe zichtbaarder iemand afwijkt van deze norm, hoe meer plegers 'getriggerd' worden om over te gaan tot 'actie'.

Bij 38 van de 70 daders in de strafdossiers is onduidelijk wat hun motief was. Het grootste deel van de daders waarbij het motief wel duidelijk is, geeft aan dat zij een afkeer hebben van LHBTQ-uitingen. Bijvoorbeeld vanuit hun religieuze overtuiging of ideeën over gender in de samenleving. Voor het grootste deel van de daders geldt echter dat zij achteraf niet precies weten waarom ze geweld hebben gepleegd. Veel van deze daders geven aan niks te hebben tegen LHBTQ-personen. Zij geven bijvoorbeeld aan impulsief te hebben gescholden. Dit is vaak het geval bij incidenten waarbij een opstootje ontstaat dat aanvankelijk niet gerelateerd is aan een LHBTQ-uiting.

Behalve het motief, kan ook gekeken worden naar welke situatie aanleiding gaf tot het geweldsincident. De meest voorkomende aanleidingen van geweld in de strafdossiers zijn fysieke uitingen (10 van de 70 casussen) of het gedrag of de kleding van de slachtoffers die (in de ogen van de dader) een uiting zijn van een seksuele gerichtheid of genderexpressie die afwijkt van de (hetero)norm (14 van de 70 casussen).

Duiding

De motieven en aanleiding van LHBTQ-gerelateerd lijken specifiek te gelden voor dit type daders in plaats voor daders in het algemeen. Een groot deel van het geweld lijkt zijn aanleiding te vinden in fysieke uitingen en gedragingen op straat waarbij het specifiek gaat om gedragingen en uitingen die afwijken van de heteroseksuele en gendernormen. De bevindingen uit de strafdossiers sluiten daarmee aan bij uitkomsten uit de literatuur. Afkeer van LHBTQ-uitingen, zowel fysiek als gedragingen, speelt blijkbaar een belangrijke rol bij een deel van het geweld.

De beperkte mate waarin religie een rol speelt bij LHBTQ-gerelateerd geweld in de onderzochte strafdossiers, is moeilijk te duiden. In sommige onderzoeken wordt religiositeit in verband gebracht met een negatieve houding ten opzichte van homoseksualiteit. In de strafdossiers is het aandeel gelovige daders kleiner dan het percentage gelovigen in Nederland. Echter zijn er alleen uitspraken gedaan over iemands religiositeit wanneer dit in de verhoren duidelijk ter sprake kwam. Het is dus mogelijk dat een groter deel van de daders zich als gelovig identificeert dan uit de dossiers naar voren komt. Dit neemt echter niet weg dat het aantal incidenten dat expliciet religieus gemotiveerd is, relatief beperkt is.

Daderprofielen

Om de verschillen in motieven en aanleidingen te structureren zijn op basis van de strafdossiers vier daderprofielen opgesteld. Daarbij is gekeken naar verschillende aspecten (zoals zelfverklaard motief, contextuele factoren en achtergrondkenmerken). Het gaat om de profielen 'afkeer van LHBTQ', 'schelden als reflex', 'groepsagressie' en 'grappen ten koste van'. De profielen vormen archetypen die gebaseerd zijn op kwalitatieve onderzoeksmethoden. In de praktijk zal er vaak sprake zijn van een combinatie van kenmerken en kunnen daders ook afwijken van deze archetypen.

Daderprofiel: Afkeer van LHBTQ

De grootste groep bestaat uit daders (26 personen) die vanuit afkeer tegen LHBTQ-uitingen geweld tegen LHBTQ-persoonen begaan. Bij deze daders lijken uitingen van LHBTQ, opgevat te worden als een 'aanval' op traditionele normen en waarden en de inrichting van de samenleving. Hierna volgt een overzicht van de persoons- en sociale kenmerken en incidentkenmerken behorende tot dit daderprofiel.

Persoons- en sociale kenmerken	Incidentkenmerken
• Man • 25-36 jaar • Vermoedelijk heteroseksueel • Relatief vaak religieus (katholiek/protestants/islamitisch) • Traditionele opvattingen over seksualiteit • Een deel is een verward persoon en/of dakloze • Heeft een lage sociaaleconomische positie (uitkeringsafhankelijk/ laagbetaald) • Verleden met zorgdiensten • Heeft antecedenten (soms voor vergelijkbare discriminatiefeiten) • Weinig beschermende factoren aanwezig	• Ziet LHBTQ als (impliciete) aanval op de heteronormatieve waarden • Neemt aanstoot aan uitingen van LHBTQ (fysiek en gedrag) • Keurt gedrag openlijk af (geen controle over eigen handelen) • Handelt solo • Fysiek en verbaal geweld • In de openbare ruimte

Daderprofiel: Schelden als reflex

De op een na grootste groep betreft daders waarbij het geweld zich uit door te schelden met discriminerende woorden tegen LHBTQ-persoonen (20 personen). Binnen dit heeft in veel gevallen de aanleiding niets te maken met de seksuele gerichtheid, en is het onduidelijk waarom er bijvoorbeeld met 'homo' wordt gescholden. Hieronder volgt een overzicht van de persoons- en sociale kenmerken en incidentkenmerken behorende tot dit daderprofiel.

Persoons- en sociale kenmerken	Incidentkenmerken
• Man • 18-35 jaar • Nederlandse nationaliteit/ (Nederlands-)Marokkaanse nationaliteit • Heeft antecedenten (voor ander soort feiten) • Laag opgeleid, kwetsbare sociaaleconomische positie • Vindt schelden tegen/met LHBTQ normaal	• Aanvankelijk aanleiding conflict is niet gerelateerd aan LHBTQ-uiting • LHBTQ wordt erbij gehaald na escalatie • Verbaal geweld, soms escalerend in fysiek geweld • Slachtoffer kan zowel een bekende als onbekende van dader zijn • Vindt plaats in de openbare ruimte of in de privésfeer

Daderprofiel: Groepsagressie

Daders die tot dit profiel behoren, plegen geweld tegen LHBTQ-persoonen als onderdeel van een groep (18 personen), vaak een groep 'hangjongeren'. Er is hierbij vaak sprake van meerdere geweldplegers. De aanleiding voor geweld heeft binnen deze dadergroep veelal te maken met het zichtbaar zijn als (vermeend) LHBTQ-persoon. Hieronder een overzicht van de persoons- en sociale kenmerken en incidentkenmerken.

Persoons- en sociale kenmerken	Incidentkenmerken
• Man • Jonge daders (minderjarig en <25 jaar) • Nederlandse nationaliteit/ (Nederlands-)Marokkaanse nationaliteit • Relatief vaak eerder in beeld geweest bij politie • Schoolgaand/studerend • Lid van groep hangjongeren/problematische jongerengroep	• Fysiek geweld • Pestgedrag • Geweld zonder aanleiding • In het openbaar en het OV • Reactie op heteronorm afwijkend gedrag

Daderprofiel: Grappen 'ten koste van'

Het laatste profiel heeft betrekking op personen die denken een grap te kunnen maken ten koste van LHBTQ-persoonen (9 personen). Daders binnen dit profiel denken zelf een leuke 'grap' te maken, maar hebben niet door dat dit ten koste gaat van LHBTQ-persoonen en dat dit als kwetsend kan worden ervaren. Hieronder een overzicht van de persoons- en sociale kenmerken en incidentkenmerken.

Persoons- en sociale kenmerken	Incidentkenmerken
• Man • Heteroseksueel • Nederlandse nationaliteit • Geen strafblad • Hoger opgeleid/stabiel leven • Spijt van incident • Weinig risico- veel beschermende factoren aanwezig	• Materieel/verbaal geweld • In groepsverband • Tegen LHBTQ in algemeen • Niet sensitief voor LHBTQ • Vastgelegd op sociale media • Maken van een statement/voor een publiek • Daders kennen slachtoffer niet persoonlijk

In hoeverre zijn de vier opgestelde daderprofielen ook van toepassing op geweld tegen LBTIQ-persoonen? (N.B.: de H is weggelaten)

Omdat de strafdossiers met name betrekking hebben op homoseksuele slachtoffers, is het de vraag in hoeverre deze ook herkenbaar zijn voor andere groepen. Vanuit die gedachten zijn er gesprekken gevoerd met zeven slachtoffers en tien personen van zes LBTIQ-belangenverenigingen. Deze

organisaties en slachtofferrespondenten herkennen zich in de vier geschetste daderprofielen. Daarbij hebben zij de daderprofielen verder aangescherpt en uitgebreid. Zo zijn zij van mening dat door de politiek ingegeven opvattingen een rol kunnen spelen bij het daderprofiel 'Afkeer van LHBTQ' en kunnen ook jongeren uit hoger opgeleide milieus daders zijn. Daarnaast is naar voren gekomen dat daders, meer dan uit de vier door ons geschetste daderprofielen blijkt, bekenden kunnen zijn van slachtoffers (familie, collega's, verenigingsleden, dates). Als verklaring voor het grotendeels uitblijven van dossiers waarbij sprake was van (verbaal en fysiek) geweld in de privésfeer, wordt benoemd dat het kennen van de dader een sterk drempelverhogend effect kan hebben op het doen van aangifte.

Duiding

In de literatuur over geweldplegers in het algemeen zijn verschillende overeenkomsten te zien met de profielen 'afkeer van LHBTQ', 'schelden als reflex' en 'groepsagressie'. Met name voor het profiel 'groepsagressie' valt op dat het veel overeenkomsten vertoont met al bestaande profielen van geweldsplegers. In die zin lijkt dit profiel breder te gelden dan alleen voor geweld tegen LHBTQ-personen. Overeenkomstige aspecten die uit de andere profielen naar voren komen zijn de voorgeschiedenis met zorgverlening, zwakke sociaaleconomische positie, mentale gezondheidsproblematiek en het impulsief handelen.

Conclusie

De strafdossiers geven waardevolle maar tegelijkertijd beperkte inzichten in de kenmerken van daders, slachtoffers en vormen van LHBTQ-gerelateerd geweld. De informatie is waardevol omdat het betrekking heeft op bewezen feiten waarbij een gerechtelijke uitspraak heeft plaatsgevonden. Tegelijkertijd is het lastig om de uitkomsten op waarde te schatten vanwege het beperkte aantal dossiers en zijn er aanwijzingen dat de dossiers een onvolledig beeld schetsen. De strafdossiers geven vooral inzicht in het geweld dat zich afspeelt in de openbare ruimte waarbij de daders veelal onbekenden zijn. Het geweld dat zich afspeelt in de privésfeer en gericht is tegen andere groepen dan mannen met een homoseksuele gerichtheid, blijft grotendeels onbelicht.

De uitkomsten van dit onderzoek wekken de indruk dat voor een deel van de bevolking het normaal is geworden om te schelden met LHBTQ-gerelateerde termen of om zich op andere manieren te verzetten tegen LHBTQ-uitingen, bijvoorbeeld via vernieling of fysiek geweld. Bij drie van de vier geformuleerde daderprofielen lijkt dit het geval. De groep daders die geweld pleegt omdat zij een afkeer hebben van LHBTQ-uitingen, is het grootst van de onderscheiden groepen. Dit is extra zorgelijk omdat zij tolerantie ten opzichte van LHBTQ-personen afwijzen en vinden dat daar geen plaats voor is in de maatschappij.

Waar geweld vanuit groepsgedrag of afkeer van LHBTQ-personen, gezien kan worden als criminaliteit die helaas altijd zal bestaan binnen een samenleving, wijzen de profielen waarbij wordt gescholden uit reflex of grappen worden gemaakt ten koste van LHBTQ-personen op een veel breder maatschappelijk probleem. Het lijkt erop dat een grote groep, met name heteroseksuele mannen, het grappig of normaal vindt om met dit soort termen te schelden. Een deel van hen heeft zelf vaak het idee dat hun uitingen onschuldige kledkamerpraat betreft. Ook komt veel geweld tegen LHBTQ-personen voort uit een gebrek aan respect en uit onbegrip voor mensen die afwijken van de hetero- en gendernormen in de samenleving. Hier is sprake van tekortschietende sensitiviteit waardoor vaak onnodig, en mogelijk ook onbedoeld, LHBTQ-personen kwetsend worden bejegend.

Welke maatregelen zouden mogelijk effectief kunnen zijn in het voorkomen en bestrijden van geweld tegen LHBTQ-personen?

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden om toekomstig beleid te vormen. Voor het prioriteren van beleid nemen we vier knelpunten rondom LHBTQ-gerelateerd geweld waarop het beleid ingezet kan worden.

1. Een deel van het LHBTQ-gerelateerd geweld komt voort uit intolerantie en afkeer van LHBTQ-personen en/of -uitingen

Het daderprofiel 'afkeer van LHBTQ' is de grootste van de onderscheiden daderprofielen. Deze daders lijken LHBTQ-uitingen niet te tolereren in de openbare ruimte en plegen vaak bewust geweld tegen LHBTQ-personen. Om die reden dient er beleid te gemaakt te worden waarmee een sterk signaal wordt afgegeven tegen daders van LHBTQ-gerelateerd geweld. Om dit te verwezenlijken dient er in zijn algemeenheid genoeg capaciteit en middelen bij betrokken instanties beschikbaar te zijn.

2. Een deel van het geweld duidt op een normalisatie in de samenleving om te schelden met LHBTQ-gerelateerde termen

De profielen 'groepsagressie', 'schelden uit reflex' en 'grappen ten koste van' duiden op een bepaalde mate van normalisatie in de samenleving rondom het schelden met LHBTQ-gerelateerde termen. Om dit tegen te gaan zal vooral ingezet moeten worden op brede maatschappelijke voorlichting en educatie op verschillende niveaus.

3. LHBTQ-personen doen weinig aangifte van geweldsincidenten

Uit zowel de literatuur als de gesprekken met belangenverenigingen en slachtoffers komt naar voren dat vanwege verschillende redenen weinig aangifte wordt gedaan van geweldsincidenten. Dit heeft deels te maken met het beperkte vertrouwen in het handelen van de politie, een gebrek aan kennis over de mogelijkheden onder de doelgroepen en wetgeving die niet inclusief is voor alle groepen. In de toekomst dient daarom ingezet te worden op voorlichting en sensitiviteitstrainingen voor handhavende instanties, voorlichting over rechten en mogelijkheden over aangifte onder LHBTQ-personen. Tot slot dient ervoor gezorgd te worden dat wet- en regelgeving inclusief ingericht is zodat alle groepen zich gehoord voelen.

4. Er is nog veel onduidelijk over geweld tegen specifiek groepen zoals intersekse en asexuele personen

Uit de literatuur en gesprekken met belangenverenigingen voor intersekse en asexuele personen, komt het beeld naar voren dat groepen met verschillende vormen van geweld te maken krijgen. Zij benoemen vaak gelijk te worden gesteld met LHBT-groepen maar dat dit vaak niet terecht is. Om die reden is toekomstig onderzoek nodig. Bijvoorbeeld naar de registratie van geweld om meer inzicht te krijgen in andersoortige daders, slachtoffergroepen en de prevalentie.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	5
1. Inleiding.....	19
1.1 De centrale onderzoeksvraag	20
1.2 LHBTQ als gehanteerde afkorting	21
1.3 Opbouw van het rapport	22
2. Wat is er al bekend over LHBTQ-gerelateerd geweld?	23
2.1 Vormen van geweld tegen LHBTQ-persoon.....	23
2.2 Prevalentie van geweld tegen LHBTQ-persoon in Nederland	25
2.3 Plegers van LHBTQ-gerelateerd geweld.....	27
2.4 Aangiftebereidheid	29
2.5 Bevindingen aan de hand van onderzoeksvragen	30
3. Onderzoeksmethoden en -verantwoording	33
3.1 Literatuuronderzoek	33
3.2 Enquête onder LHBTQ-persoon	34
3.3 Heranalyse van politieregistraties	34
3.4 Analyse van strafdossiers.....	36
3.5 Interviews met slachtoffers en belangenverenigingen	38
3.6 Beperkingen van dit onderzoek	39
4. LHBTQ-discriminatie in politieregistraties	41
4.1 Meldingen van discriminatie vanwege geslacht of seksuele gerichtheid.....	41
4.2 Verdachten in de politieregistraties 2017-2021	43
4.3 Registraties naar regio 2017-2021	44
4.4 Bevindingen aan de hand van de onderzoeksvragen	46
5. Over de slachtoffers en context van de geweldsincidenten.....	49
5.1 Slachtoffers	49
5.2 Soort geweld en locatie	50
5.3 Bevindingen aan de hand van de onderzoeksvragen.....	52

6.	Over de daders.....	55
6.1	Persoonskenmerken	55
6.2	Incidentkenmerken	57
6.3	Sociale context van de daders	59
6.4	Bevindingen aan de hand van de onderzoeksvragen	62
7.	Daderprofielen	69
7.1	Afkeer van LHBTQ	70
7.2	Schelden als 'reflex'	73
7.3	Groepsagressie.....	75
7.4	Grappen 'ten koste van'	76
7.5	Conclusie	78
8.	Reflectie van LBTIQ-belangenverenigingen en slachtoffers	83
8.1	Inleiding.....	83
8.2	Herkenbaarheid daderprofielen	84
8.3	Aangiftebereid, -afhandeling en -registratie	87
8.4	Bevindingen aan de hand van onderzoeksvragen	91
9.	Conclusie.....	93
9.1	Reflectie op de uitkomsten.....	93
9.2	Beleidsimplicaties	99
	Literatuur	103
	Bijlage 1: Uitkomsten enquête onder LHBTQ-personen.....	109
	Bijlage 2: Selectie van strafdossiers	111
	Bijlage 3: Analyse template strafdossiers	113
	Bijlage 4: Uitleg wetsartikelen	115
	Bijlage 5: Aanvullingen hoofdstuk 5.....	117
	Bijlage 6: Aanvullingen hoofdstuk 6.....	119
	Bijlage 7: Aanvullingen hoofdstuk 7.....	121

1. Inleiding

In september 2023 verscheen een artikel in de Groene Amsterdammer over sterk toenemende online vijandigheden tegen LHBTQ-personen, met name tegen transpersonen. Het artikel schetst hoe online intolerantie en haat hand in hand gaan met steeds luider klinkende anti-LHBTQ geluiden op straat en in het uitgaansleven. Dit is ook terug te zien in politiecijfers. De politie registreerde in 2018 1.505 discriminatie-incidenten op grond van seksuele gerichtheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties et al., 2022). In 2021 waren dit 2.114 incidenten, een toename van ruim 40 procent. Seksuele gerichtheid is, na herkomst, de discriminatiegrond waarop de meeste incidenten betrekking hebben (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022).

In het rapport dat voor u ligt zal onder meer naar voren komen dat een deel van de personen die tot slachtoffergroepen behoren, zich zorgen maken over het klimaat van intolerantie en over de (on)vrijheid waarin zij kunnen leven. Dit beeld wordt bevestigd door onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau waaruit blijkt dat lesbische, homoseksuele en biseksuele personen zich vaker onveilig voelen. Bovendien zijn zij vaker slachtoffer van geweld dan heteroseksuele personen (Huijnk et al., 2022). Maar wat betreft de daders van dit geweld? Wie zijn deze personen? Waarom richten zij hun pijlen op de Regenboog en gedragen zij zich gewelddadig? Hier is nog weinig over bekend. Deze kennis is echter van groot belang, omdat inzichten in wat daders drijft om geweld te plegen, ook sleutels bevatten om dit geweld terug te dringen.

In dit onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum, hebben wij ons beziggehouden met de vraag wie de daders van geweld tegen LHBTQ-personen zijn. Wat zijn hun motieven? Wat zijn achtergrondkenmerken van daders? En binnen welke context vinden geweldsincidenten plaats? Centraal stond een analyse van strafdossiers uit de periode 2017-2021 waarbij seksuele gerichtheid, genderexpressie of genderidentiteit een rol speelde. Het gaat hier om zaken waarbij plegers door de rechter schuldig zijn bevonden. Op basis hiervan, ondersteund door materiaal uit een literatuur- en een vragenlijstonderzoek, zijn vier daderprofielen opgesteld.

Omdat veel strafdossiers betrekking hadden op slachtoffers met een homoseksuele gerichtheid, zijn aanvullende data verzameld via interviews met belangenverenigingen zoals de Nederlandse organisatie voor seksediversiteit (NNID), Transnetwerk Nederland, de Nederlandse Organisatie Aseksualiteit, regionale COC-afdelingen, Bi+ en via gesprekken met LBTQ-personen die geweld hebben ervaren (N.B.: dus geen homoseksuele mannen).

Seksuele gerichtheid, genderidentiteit en genderexpressie

In dit rapport komen enkele termen naar voren die voor de lezer wellicht nadere toelichting behoeven:

Seksuele gerichtheid heeft betrekking op het vermogen van personen om zich seksueel en affectief aangetrokken te voelen en om intieme en seksuele relaties aan te gaan met individuen van hetzelfde geslacht of meer dan één geslacht (European Union Agency for Fundamental Rights, 2009). Seksuele gerichtheid is sinds 22 februari 2023 in artikel 1 van de Grondwet opgenomen als non-discriminatiegrond.

Genderidentiteit verwijst naar de interne en individuele ervaring van elke persoon zijn geslacht, dat al dan niet overeenkomt met het bij de geboorte toegewezen geslacht, inclusief het persoonlijk gevoel over het lichaam en andere uitingen van geslacht, inclusief kleding, spraak en manieren (European Union Agency for Fundamental Rights, 2009). Genderidentiteit is niet hetzelfde als seksuele gerichtheid. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat homoseksuele mannen een geweldsincident ervaren vanwege hun seksuele gerichtheid, terwijl een transpersoon zichzelf als heteroseksueel kan beschouwen maar geweld ervaart vanwege de genderidentiteit.

Genderexpressie kan worden beschouwd als de manier waarop personen zich uitdrukken binnen de verschillende mogelijkheden die het genderspectrum biedt – zoals mannelijkheid, vrouwelijkheid, androgynie, etc. Genderexpressie verwijst naar het zichtbare aspecten (zoals uiterlijk, kleding, spraak en gedrag) van iemands genderidentiteit (European Union Agency for Fundamental Rights, 2009).

1.1 De centrale onderzoeksvraag

Dit onderzoek heeft als doel om een beeld te krijgen van a) de daders van geweld tegen LHBTQ-personen en b) de context waarbinnen deze incidenten plaatsvinden. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke kenmerken en motieven hebben daders van geweld gericht tegen LHBTQ-personen en wat is de aard en omvang van dit geweld?

Om deze vraag te beantwoorden hebben wij ons gericht op de volgende deelvragen:

Over de aard, prevalentie en slachtoffers van geweld tegen LHBTQ-personen:

- 1) Wat is er bekend over de prevalentie van geweld tegen LHBTQ-personen in Nederland?
- 2) Welke vormen van geweld tegen LHBTQ-personen kunnen worden onderscheiden?
- 3) Welke groepen binnen de LHBTQ-gemeenschap zijn het meest kwetsbaar voor geweld?
- 4) In hoeverre doen LHBTQ-personen aangifte van verschillende geweldsincidenten en welke factoren zijn hierop van invloed?
- 5) Welke regionale verschillen bestaan er met betrekking tot geweld tegen LHBTQ-personen?

Over de daders:

- 6) Wat zijn de achtergrondkenmerken van daders die betrokken zijn bij de verschillende categorieën van geweld tegen LHBTQ-personen?
- 7) Welke motieven kunnen aan de verschillende dadertypes worden toegeschreven?

Voor verdere beleidsontwikkeling ter bevordering van de veiligheid van LHBTQ-personen:

- 8) Welke maatregelen zouden mogelijk effectief kunnen zijn in het voorkomen en bestrijden van geweld tegen LHBTQ-personen?

1.2 LHBTQ als gehanteerde afkorting

Er kunnen verschillende afkortingen gebruikt worden om de grotere gemeenschap te benoemen waartoe bijvoorbeeld lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuele, intersekse en transpersonen behoren, zoals LHBTI, LHBTI+ of LHBTIQ. De Europese Commissie hanteert de afkorting LHBTIQ, gebaseerd op een onderscheid naar de volgende vier groepen (Europese Commissie, 2020).

1. Personen die zich aangetrokken voelen tot personen van hetzelfde geslacht (*lesbiennes, homoseksuelen*) of beide geslachten (*biseksuelen*);
2. Personen waarvan de genderidentiteit en/of genderexpressie niet overeenkomt met het geslacht dat hen bij de geboorte is toegewezen (*transpersonen*);
3. Personen die geboren zijn met geslachtskenmerken die niet passen bij de typische definitie van mannelijk of vrouwelijk (*interseksuelen*);
4. Personen waarvan de identiteit niet past in een binaire classificatie van seksualiteit of geslacht (*queers*). Queers verzetten zich tegen het man-vrouw onderscheid en elke identiteitsvorm in het algemeen.

De afkorting die de Europese Commissie hanteert is voor ons leidend, echter wel in combinatie met bevindingen uit de analyse van de strafdossiers. Uit deze analyse bleek namelijk dat geen van de strafdossiers betrekking had op intersekse personen. Om deze reden is besloten om de 'i' niet op te nemen in de door ons gehanteerde afkorting. *Wij zullen in dit rapport dus de afkorting 'LHBTQ' gebruiken wanneer wordt verwezen naar de gemeenschap als geheel.* Wij geven een toelichting wanneer van deze term wordt afgeweken, bijvoorbeeld bij verwijzing naar bestaand onderzoek naar specifieke groepen. Zo is de LHBT-monitor van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Huijnk et al., 2022) gericht op lesbische, homoseksuele, biseksuele en transpersonen.

Hoewel de groepen intersekse en aseksuele personen niet in de afkorting zijn opgenomen, hebben we wel getracht om recht te doen aan hun ervaringen met geweld via gesprekken met het NNID, de Nederlandse organisatie voor seksediversiteit die zich in het bijzonder inzet voor intersekse en de Nederlandse Organisatie Aseksualiteit (NOA)¹. Hiervan wordt verslag gedaan in hoofdstuk 8.

Tot slot wijzen wij de lezer erop dat, hoewel in dit rapport wordt gesproken over 'de LHBTQ-gemeenschap', wij ons realiseren dat er binnen deze gemeenschap veel diversiteit is, ook met betrekking tot geweld. Zo is de aanleiding voor geweld niet bij alle groepen hetzelfde. Bij de ene groep speelt bijvoorbeeld de seksuele gerichtheid een rol, maar bij andere groepen wordt geweld ervaren

¹ Aseksualiteit wordt op de NOA-website omschreven als: 'het ervaren van geen of weinig seksuele aantrekkingskracht naar andere personen'.

vanwege de genderidentiteit, genderexpressie of geslachtkenmerken. Daarbij is er een groot verschil in de mate van zichtbaarheid van gedrag en uitingen en in hoeverre dit zichtbaar is als afwijkend van de (hetero)norm.

1.3 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op wat er vanuit de literatuur al bekend is met betrekking tot (daders van) geweld tegen LHBTQ-personen. In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksopzet van de studie beschreven. Daarin worden de gehanteerde onderzoeksmethodes en gemaakte keuzes met betrekking tot het onderzoek toegelicht. In hoofdstuk 4 worden gegevens uit de politieregistraties besproken. In hoofdstuk 5 gaan wij in op de slachtoffers en de context waarbinnen de onderzochte geweldsincidenten plaatsvinden, afgeleid uit een analyse van strafdossiers. Hoofdstuk 6 is gewijd aan (achtergrond)kenmerken van daders van geweld tegen LHBTQ-personen, eveneens gebaseerd op strafdossiers, aangevuld met cijfers uit politieregistraties en data uit de enquête. In hoofdstuk 7 schetsen wij de daderprofielen, gebaseerd op de bevindingen uit de twee daaraan voorafgaande hoofdstukken. Hoofdstuk 8 betreft de reflectie op de daderprofielen en een beschouwing op aangiftebereidheid vanuit het perspectief van LBTIQ-belangenverenigingen en -slachtoffers. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en daaruit afgeleide beleidsimplicaties (hoofdstuk 9).

2. Wat is er al bekend over LHBTQ-gerelateerd geweld?

In dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan de onderzoeksliteratuur met betrekking tot geweld tegen LHBTQ-personen. Eerst kijken we in welke verschijningsvormen geweld voorkomt. Vervolgens gaan wij in op de prevalentie van geweld (de mate waarin geweld voorkomt) en wat we tot nu toe weten van daders. Tot slot besteden we aandacht aan de aangiftebereidheid omdat dit van grote invloed is op het in het vizier krijgen van daders. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele bevindingen.

2.1 Vormen van geweld tegen LHBTQ-personen

Geweld tegen LHBTQ-personen wordt in diverse onderzoeken vanuit verschillende invalshoeken belicht. Zo kan een bepaalde groep centraal staan, bijvoorbeeld transslachtoffers (Motmans et al., 2015) en/of is de aandacht gericht op een categorisering van geweld (D'haese et al., 2014). Ook de breedte van de definitie kan variëren. Zo hanteren Chakraborti et al. (2014) de term 'hate crime', die zij omschrijven als 'acts of violence, hostility and intimidation directed towards people because of their identity or perceived 'difference''. Daden van geweld ('acts of violence') worden in deze omschrijving losgekoppeld van intimidatie, terwijl in andere onderzoeken intimidatie weer wel tot daden van geweld worden gerekend (Huijnk et al., 2022). Verder kan de focus gericht zijn op de zwaarte van het geweld. Motmans et al. (2015) stellen dat de tijdsduur, frequentie en het soort geweld gezamenlijk bepalen of een incident als 'licht' dan wel 'zwaar' wordt bevonden. Omdat de subjectieve belevenis van een incident afhankelijk is van persoonlijke kenmerken en context, kunnen volgens de auteurs moeilijk uitspraken worden gedaan over of het ene incident 'zwaarder' is dan een ander incident. Binnen dit onderzoek sluiten we aan bij de definitie van LHBTQ-geweld van Motmans et al. (2015). Zij definiëren LHBTQ-geweld als: *geweld dat gemotiveerd wordt door de vooroordelen of afkeer van de dader ten aanzien van LHBTQ-personen of door de (veronderstelde) LHBTQ-identiteit van een persoon*. In deze omschrijving staat het perspectief van de dader centraal en kan ook een heteroseksueel persoon gezien worden als slachtoffer van LHBTQ-gerelateerd geweld, bijvoorbeeld wanneer een dader een heteroseksuele man aanziet voor homoseksuele man.

Zoals gezegd komt geweld tegen LHBTQ-personen voor in diverse verschijningsvormen. D'haese et al. (2014) en Motmans et al. (2015) onderscheiden vier categorieën van geweld tegen LHBTQ-personen: verbaal, fysiek, seksueel en materieel geweld. Deze indeling komt grotendeels met andere onderzoeken. In tabel 2.1, waarin ook wordt verwezen naar andere literatuurbronnen, worden deze categorieën beschreven en geïllustreerd met een aantal voorbeelden.

Tabel 2.1: Vormen van geweld tegen LHBTQ-personen (D'haese et al., 2014; Motmans et al, 2015) en bijbehorende voorbeelden

Geweldvorm	Beschrijving	Voorbeelden
Verbaal (online) geweld (Huijnk e.a. 2022)	Iemand (bewust of onbewust) met woorden geweld aandoen	Beledigen, verwijten, discriminerend bejegenen, naroeppen, uitschelden, uitlachen, bedreigen, intimideren, belasteren, chanteren
Fysiek geweld (Jackman, 2002; Act4Respect, 2019; Politie z.d.)	Opzettelijke ongewenste lichamelijke mishandeling, al dan niet gebruikmakend van een voorwerp, wapen of substantie	Slaan, steken, snijden, bijten, spugen, duwen, trekken, trappen, schoppen, wurgen, verminken, vermoorden
Seksueel geweld (Walby et al. 2017; Stotzer 2009; Bruynooghe en Noelanders, 1998)	Expliciete en ongewenste handelingen of gedragingen	Verkrachten, aanranden, seksueel misbruiken
Materieel geweld	Beschadiging of diefstal (van persoonlijke eigendommen)	Vernielen, stelen, bekladden

Naast verschijningsvormen van geweld, kan ook een onderscheid worden gemaakt naar *plaatsen* waar geweld zich afspeelt. Geweld doet zich zowel voor in de openbare (digitale) ruimte, denk aan geweld op straat, in het uitgangsleven of via haatberichten op sociale media, als in de privésfeer ('achter de voordeur'). In beide domeinen manifesteert geweld zich op verschillende manieren. Wij willen hier twee soorten geweld uitlichten die betrekking hebben op de privésfeer vanwege de grote impact die deze kunnen hebben op slachtoffers, namelijk huiselijk geweld en eengerelateerd geweld.

Huiselijk geweld is geweld dat plaatsvindt in de huiselijke kring van betrokkenen en verwijst naar de sociale (machts)relatie tussen het slachtoffer en de dader: slachtoffers en daders zijn bekenden van elkaar (Walby et al., 2017; Movisie, 2022). Huiselijk geweld kan verschillende vormen aannemen, zoals lichamelijk, seksueel, psychisch of materieel geweld en gericht zijn op personen van verschillende groepen. Bij sommige groepen slachtoffers blijkt vaker sprake van daders met bepaalde kenmerken of relaties met het slachtoffer. Uit onderzoek onder transpersonen komt bijvoorbeeld naar voren dat, afhankelijk van de leeftijd van het slachtoffer, (stief)vaders of (ex)partners het vaakst als dader worden genoemd (Van Oosterhout, 2019).

Eengerelateerd geweld vormt een ander cluster van geweld dat voorkomt in de privésfeer. Uit onderzoek van Movisie (2021a) blijkt dat normafwijkende seksuele oriëntatie, genderidentiteit of gedragingen aanleiding kunnen zijn tot geweld met als motief het beschermen of zuiveren van de familie-eer. In culturen waar dit plaatsvindt – Movisie noemt hier de Turkse, Koerdische, Irakese, Afghaanse, Hindoestaanse, Marokkaanse en orthodox-christelijke cultuur – is vaak sprake van afgebakende rollenpatronen tussen mannen en vrouwen. Binnen deze rolverdeling heeft de man veelal als taak om de familie-eer te beschermen. Eengerelateerd geweld wordt dan ook vaak gepleegd door mannen en kan zich in verschillende vormen voordoen, zoals opsluiting, mishandeling, verstoting, uithuwelijking, gedwongen deelname aan 'genezingsprocessen', heropvoedingskampen, hormoonbehandelingen tot aan moord (eerwraak). In hetzelfde onderzoek wordt tegelijkertijd benoemd dat er weinig zicht is op de omvang van eengerelateerd geweld tegen LHBTQ-personen, omdat hier nog geen specifiek onderzoek naar is gedaan.

2.2 Prevalentie van geweld tegen LHBTQ-persoonen in Nederland

In deze paragraaf gaan wij dieper in op wat er bekend is uit onderzoek de prevalentie van geweld tegen LHBTQ-persoonen in Nederland: in welke mate komt dit geweld voor? We plaatsen daarbij als kanttekening dat cijfers vertekend kunnen zijn vanwege het *dark number*-verschijnsel: incidenten die niet gemeld en daardoor niet geregistreerd worden. Dit komt zowel voor in onderzoek als in officiële registratiecijfers, met name politiecijfers. Dit laatste lijkt vooral veroorzaakt te worden door de lage aangiftebereidheid binnen de LHBTQ-gemeenschap. Veel LHBTQ-persoonen doen geen aangifte van geweldsincidenten, waardoor deze niet terug te vinden zijn in politiedossiers. Bovendien zouden bepaalde subgroepen binnen de LHBTQ-gemeenschap, zoals transpersoonen, minder snel geneigd zijn aangifte te doen dan andere groepen. We zullen later in dit hoofdstuk terugkomen op het thema aangiftebereidheid.

Geweld tegen LHBTQ-persoonen in algemene zin

Het meest recente beeld over geweld tegen LHBT-persoonen in Nederland is afkomstig uit de LHBT-monitor van het SCP (Huijnk et al., 2022). De monitor laat zien dat lesbische, homoseksuele en biseksuele personen zich vaker onveilig voelen en vaker slachtoffer worden van geweld dan heteroseksuelen. Zo gaf 11 procent van de homoseksuele respondenten en 9 procent van de biseksuele respondenten een bevestigend antwoord op de vraag of zij in de afgelopen vijf jaar te maken hadden gehad met geweldsdelicten, tegen 7 procent van de heteroseksuele respondenten. Plegers waren in veel gevallen een bekende van het slachtoffer: 42 procent van de homoseksuele en 51 procent van de biseksuele respondenten gaf aan de dader te kennen. Onderzoek van het European Union Agency for Fundamental Rights komt met vergelijkbare cijfers. Volgens dit onderzoek ligt het percentage LHBTQ-persoonen dat fysiek of seksueel geweld heeft meegemaakt in Nederland op 11 procent (European Union Agency for Fundamental Rights, 2020).

Wat betreft geweldsvormen blijkt uit de LHBT-monitor dat LHBT-persoonen en heteroseksuelen in grote lijnen hetzelfde type geweld meemaken (Huijnk et al., 2022). Bij beide groepen gaat het in het merendeel van de geweldsdelicten om bedreiging (verbaal geweld). Fysieke mishandeling komt minder voor. Een verschil is dat LHBT-persoonen relatief vaak slachtoffer worden van online geweld. Lesbische, homoseksuele en biseksuele respondenten ervaren significant meer online laster en stalken dan heteroseksuele respondenten. Daarbij krijgen biseksuele respondenten significant vaker te maken met online bedreigingen dan heteroseksuele respondenten. In onderzoek van Movisie (2022) is specifiek gekeken naar online seksuele intimidatie jegens LHBTQ-persoonen. Hieruit kwam naar voren dat van de ondervraagde vrouwen de biseksuele vrouwen met 24 procent aanzienlijk meer online seksuele intimidatie ervaren dan lesbische en heteroseksuele vrouwen (respectievelijk 9 en 6 procent). Ook bij andere vormen van geweld blijken biseksuele vrouwen vaker slachtoffer te zijn. Hierover meer in de volgende sectie. Bij de ondervraagde mannen lagen de verhoudingen anders. Van de ondervraagde mannen gaf 19 procent van de homoseksuele mannen aan te maken hebben gehad met online seksuele intimidatie, tegenover 15 procent van de biseksuele en 3 procent van de heteroseksuele mannen.

Enkele groepen zijn extra kwetsbaar

Een aantal groepen uit de LHBTQ-gemeenschap lijkt bovengemiddeld groot risico te lopen slachtoffer te worden van geweld, zoals bijvoorbeeld uit onderzoek van Movisie met betrekking tot online seksuele intimidatie zichtbaar werd.

In deze sectie zoomen wij in op de volgende extra kwetsbare groepen:

- Jongeren
- Transpersonen
- Biseksuele vrouwen
- LHBTQ-uitgaanspubliek

Wij merken hierbij op dat er nog weinig bekend is over geweld tegen sommige groepen, zoals intersekse, non-binaire personen en LHBTQ-personen met een migratieachtergrond. Van deze groepen is dus ook onbekend of het groepen zijn die extra risico lopen om geweldsslachtoffer te worden.

Jongeren

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat LHBT-jongeren een zeer kwetsbare groep vormen voor geweld onder LHBT-personen. Dit geldt zowel voor gevoelens van onveiligheid als voor slachtofferschap van geweld. Het gaat hierbij om verschillende geweldsvormen zoals seksueel en online geweld, emotionele verwaarlozing, mishandeling thuis of pestgedrag (Act4Respect, 2019; Huijnk et al., 2022). Zo worden jongeren die zich niet als man of vrouw identificeren vaker gepest in zowel het basis- als voortgezet onderwijs en worden jongeren die nog niet (zeker) weten wat hun seksuele oriëntatie is (*questioning youth*), vaker gepest dan heteroseksuele jongeren (Huijnk et al., 2022). Ook jongens die zich 'meisjesachtig' gedragen en meisjes die zich 'jongensachtig' gedragen ervaren meer pestgedrag dan andere jongeren (Movisie, 2021b). Transjongeren vormen een groep binnen de gemeenschap van LHBTQ-jongeren die het extra zwaar te verduren lijkt te hebben. Hierover meer in de volgende sectie.

Transpersonen

Transpersonen krijgen veel te maken met geweld (Movisie, 2021b). Uit onderzoek van Van Oosterhout (2019) blijkt dat de verschillende vormen van geweld, zoals mishandeling, bedreiging en fysiek en seksueel geweld 2 tot 7 keer vaker voorkomt onder transpersonen dan bij wat bekend is over de bevolking in het algemeen. 40 procent van de respondenten maakte in het jaar voorafgaand aan het onderzoek in de huiselijke sfeer incidenten mee die regelmatig voorkwamen (psychisch geweld, lichtere vormen van fysiek geweld). Verder komt uit het onderzoek naar voren dat personen die zichtbaar transpersoon zijn een grotere kans lopen om slachtoffer te worden van fysiek geweld dan bij transpersonen bij wie dit veel minder/niet zichtbaar is.

Eerdere bevindingen van onderzoek naar geweld tegen jongeren, laat onder andere zien dat 21 procent van de transjongeren voor hun zestiende jaar te maken kreeg met huiselijk geweld; ruim twee keer zo vaak als bij cisgender leeftijdsgenoten (jongeren waarvan de genderidentiteit overeenkomt met het geboortegeslacht) (Rutgers, 2017). Een vergelijkbare uitkomst wordt gevonden door Scholte et al. (2016): een op de vijf schoolgaande transpersonen die uit de kast zijn, geeft aan slachtoffer te zijn geweest van grof lichamelijk geweld. Ruim 40 procent geeft aan verbaal geweld te (hebben) ervaren.

Biseksuele vrouwen

Ook biseksuele vrouwen lijken extra risico te lopen slachtoffer te worden van een geweldsmisdrijf. Zo ervaren biseksuele vrouwen veel vaker geweld achter de voordeur (huiselijk geweld) dan heteroseksuele vrouwen: 21 tegenover 9 procent. (Movisie, 2022). Op het gebied van seksueel

geweld zijn er eveneens grote verschillen. In de LHBT-monitor van het SCP wordt gesteld dat biseksuele vrouwen veelvuldig en bovengemiddeld vaak te maken hebben met verschillende vormen van seksueel geweld. Huijnk et al. (2022) benoemen dat één op de drie biseksuele vrouwen de afgelopen vijf jaar slachtoffer is geweest van fysiek seksueel geweld en bijna de helft (44 procent) is het afgelopen jaar slachtoffer geweest van ten minste één vorm van seksueel geweld. Bij lesbische vrouwen bedroeg dit aandeel (slachtoffers van ten minste één vorm van seksueel geweld) 24 procent, onder heterovrouwen 14 procent. Biseksuele vrouwen blijken vergeleken met lesbische en heteroseksuele vrouwen dus kwetsbaarder voor seksueel geweld.

LHBTQ-uitgaanspubliek

Geweld tegen LHBTQ-personen speelt zich deels af rond plaatsen waar mensen samenkomen, zoals homo-ontmoetingsplaatsen (Huijnk et al., 2022). Aanwezigheid bij deze gelegenheden maakt het gemakkelijker om LHBTQ-personen te identificeren, wat de hoge frequentie van geweld (mede) in deze context kan verklaren (Waldner & Berg, 2008). Ook zou alcoholgebruik ervoor zorgen dat geweld tijdens het uitgaan meer voorkomt, omdat LHBTQ-personen onder invloed kwetsbaarder overkomen en meer LHBTQ-stereotiep gedrag vertonen (Waldner & Berg, 2008). Stereotiep of gender-non-conform gedrag, en daarmee zichtbaarheid, lijkt ook versterkt te worden bij LHBTQ-uitgaansgelegenheden, omdat dit gedrag binnen dit soort gelegenheden meer geaccepteerd zou zijn (Van Lisdonk, 2018). Deelname aan het uitgaansleven en aanwezigheid bij LHBTQ-uitgaansgelegenheden in het bijzonder zou daarmee het risico op slachtofferschap vergroten.

2.3 Plegers² van LHBTQ-gerelateerd geweld

Nu we hebben gekeken naar de prevalentie van geweld tegen LHBTQ-personen en welke groepen extra kwetsbaar lijken, wordt het tijd om te zien wat uit de onderzoeksliteratuur bekend is over de plegers van dit soort geweld. We besteden eerst aandacht aan achtergrondkenmerken van plegers, vervolgens gaan we in op achterliggende motieven.

Achtergrondkenmerken van plegers

Onderzoek wijst uit dat plegers van geweld tegen LHBTQ-personen voornamelijk *mannen* zijn (Van San en de Boom, 2006; Act4Respect, 2019). Zo blijkt uit onderzoek naar discriminatie van LHBTQ-personen van de European Union Agency for Fundamental Rights (2020) dat fysiek of seksueel geweld in 77 procent van de gevallen door een man werd gepleegd. Binnen de groep mannen valt verder op dat plegers vaak *jonge mannen* zijn tussen de 17 en 30 jaar (Act4Respect, 2019) en dat in een aantal studies wordt verwezen naar de (*niet-Westerse*) *migratieachtergrond* van plegers. De slachtoffers die voor het onderzoek van Van San & De Boom (2006) werden bevraagd, omschreven het uiterlijk van de daders in de helft van de gevallen als “buitenlands”. Dit komt overeen met andere onderzoeksbevindingen in de Amsterdamse context, die in het kader van geweld tegen LHBTI-personen wijzen op jonge mannelijke daders met een niet-Westerse achtergrond (De Gooijer et al. 2021).

Een ander achtergrondkenmerk is dat de *dader vaak een bekende* is van het slachtoffer. Huijnk et al. (2022) constateren dat dit het geval is bij bijna de helft van de geweldsdaden tegen LHB-personen

² Er wordt in deze paragraaf bewust gesproken over plegers in plaats van daders. De term daders wordt meestal gebruikt voor mensen die door de rechter zijn veroordeeld. De term plegers is breder en gaat over mensen die geweld hebben gepleegd. Het gaat alleen om gedrag dat in het verleden is vertoond. Deze kwalificatie zegt niets over de identiteit van de pleger of over zijn toekomstige gedrag (De Haas, 2012).

(hetzelfde geldt overigens ook voor hetero-personen). In hun onderzoek komt verder naar voren dat voor biseksuele personen de pleger vaker een bekende is dan voor lesbische/homoseksuele personen. Plegers die men kent zijn vooral bekenden uit de buurt, van werk, studie of uit andere kringen (ook hier zijn nauwelijks verschillen met hetero-personen). Familieleden en (ex-)partners worden in dit onderzoek het minst vaak als pleger genoemd. Als het specifiek over huiselijk geweld gaat, dan blijkt uit onderzoek van Van Oosterhout (2019) dat onder transjongeren (18-24 jaar) de dader in de helft van de gevallen de (stief)vader en/of (stief)moeder is.

Een derde achtergrondkenmerk is *de mate van religiositeit* van daders. Keuzenkamp & Kuyper (2013) concluderen dat praktiserend religieuzen (gedefinieerd als mensen die minimaal eens per week een religieuze bijeenkomst bijwonen) vaker een negatieve houding hebben ten opzichte van homoseksualiteit. Overigens hoeven homo-negatieve opvattingen gebaseerd op een religieuze overtuiging niet noodzakelijk te leiden tot geweld. Deze kan daar wel een voedingsbodem voor zijn.

Achterliggende motieven

Afwijken van de gendernorm kan een 'trigger' zijn voor geweld tegen LHBTQ-personen. Hoewel tolerantie ten opzichte van LHBTQ-personen nog altijd wordt gezien als de maatschappelijke norm en onderdeel van de Nederlandse identiteit, worden er met name vanuit de LHBTQ-gemeenschap steeds vaker vraagtekens gezet bij de vooruitstrevendheid van Nederland op het gebied van LHBTQ-rechten (Van Lisdonk, 2018). Heteroseksualiteit wordt gezien als de gebruikelijke seksuele oriëntatie en bijvoorbeeld homoseksualiteit wordt geaccepteerd zolang het de heteronormativiteit (de veronderstelling dat heteroseksualiteit de normale of natuurlijke toestand is) niet in twijfel trekt (Van Lisdonk, 2018). De Nederlandse samenleving laat zich dus kenmerken door een algemeen positieve houding ten opzichte van LHBTQ-personen waar tegelijk veel waarde wordt gehecht aan 'normaal doen'. LHBTQ-gerelateerd geweld zou daarom vaker plaatsvinden tegen mensen die zich (waarneembaar) niet gedragen in overeenstemming met hun toegewezen/biologische geslacht: personen ervaren vooral discriminatie en geweld wanneer zij niet aan de gendernorm voldoen (Van Lisdonk, 2018). Jongens/mannen die afwijken van de gendernorm, bijvoorbeeld door zich vrouwelijk te gedragen, worden hier harder op afgerekend en ervaren meer stigmatisering dan meisjes/vrouwen die niet aan de gendernorm voldoen (Baams et al., 2013). Deze redenering volgend is het ook niet verbazingwekkend dat transpersonen nog vaker geweld meemaken dan LHB-personen – en dan vooral degenen die 'merkbaar' trans zijn, bijvoorbeeld aan het begin van een eventuele transitie (Motmans et al., 2015). In grote lijnen lijkt het erop neer te komen dat hoe meer of hoe duidelijker/zichtbaarder iemand niet voldoet aan de gendernorm, hoe meer plegers 'getriggerd' worden om over te gaan tot 'actie', wat zich kan uiten in bijvoorbeeld pestgedrag of andersoortig geweld.

Geweld dat gericht is op houdingen of gedragingen die afwijken van de gendernorm (lees: heteronorm) is vanuit verschillende perspectieven te verklaren. Jewel & Morrison (2012) dragen hier enkele theorieën voor aan. Deze zijn geformuleerd rondom het fenomeen homonegativiteit, maar kunnen ook worden toegepast op de LHBTQ-gemeenschap als geheel. Een eerste theorie verwijst naar het *gender belief system*, dat is opgebouwd uit stereotypen en verwachtingen die als passend worden beschouwd voor 'mannen' dan wel 'vrouwen'. Daarnaast is het concept *hegemonic masculinity* van belang. Hierin staat centraal dat dominante vormen van mannelijkheid – veelal heteroseksuele mannelijkheid – voortvloeien uit (machts)verschillen tussen mannen en tussen mannen en vrouwen, en deze tegelijkertijd in stand houden. Volgens deze theorie hebben andere (*non-hegemonic*) vormen van mannelijkheid, zoals homo- en transseksuele mannelijkheid, minder status omdat zij geassocieerd worden met vrouwelijkheid. Hegemonic masculinity veronderstelt hiermee ook een lagere status van vrouwen en vrouwelijkheid, vergeleken met (traditionele) mannelijkheid. Daarnaast kan geweld tegen

LHBTQ-personen een uiting zijn van bepaalde houdingen, impliciete veronderstellingen en emoties. Zo kan het dienen als uiting van een bepaald traditioneel normen en waardenpatroon (*value-expression*), wat weer gebaseerd kan zijn op een (religieuze) levensovertuiging. Het kan ook dienen als manier om erkenning en goedkeuring te krijgen van bepaalde groepen vrienden of familieleden (*social-expression*). Tot slot kan er sprake zijn van een defensieve functie (*defense expression*), waarmee plegers hun eigen gevoelens van angst en ongemak proberen te verlichten door zich gewelddadig te gedragen tegen LHBTQ-personen.

2.4 Aangiftebereidheid

Een belangrijke vraag bij onderzoek naar geweld en slachtofferschap is in hoeverre LHBTQ-personen bereid zijn tot het doen van een melding of aangifte en vervolgens welke zaken ook daadwerkelijk worden opgepakt door de politie en het Openbaar Ministerie. Binnen het kader van dit onderzoek is deze vraag van belang omdat het doen van aangifte een eerste cruciale stap is in het in beeld krijgen van daders van geweld tegen LHBTQ-personen.

Lage aangiftebereidheid algemeen verschijnsel, maar erg laag voor specifieke groepen

Er zijn diverse mogelijkheden om LHBTQ-gerelateerd geweld bij instanties kenbaar te maken. Men kan daarvoor terecht bij de politie, maar ook bij een antidiscriminatievoorziening (ADV), het College voor de Rechten van de Mens en bij het Meldpunt Internet Discriminatie (MiND). Bovendien probeert Roze in Blauw, het netwerk binnen de politie voor de LHBTQ-gemeenschap, de drempel voor slachtoffers te verlagen wanneer zij een melding of aangifte willen doen.

Ondanks deze vele mogelijkheden is het al jaren bekend dat maar weinig LHBTQ-personen, die slachtoffer worden van geweld, aangifte doen of een melding maken van wat hen is overkomen. Dit is een algemeen verschijnsel. Uit de LHBT-monitor 2022 (Huijnk et al., 2022) blijkt bijvoorbeeld dat het merendeel van zowel LHB- als heteroseksuele personen dat te maken krijgt met geweld, geen melding doet bij de politie. Deze resultaten komen overeen met die van de vorige LHBT-monitors (Kuyper, 2017; Van Beusekom en Kuyper, 2018).

Diverse onderzoeken wijzen op verschillen in de aangiftebereidheid tussen groepen LHBTQ-personen. Onder lesbische- en biseksuele vrouwen lijkt deze problematiek in versterkte mate te spelen (Movisie: 2011). Onder homoseksuele mannen, LHBTQ-personen met een migratieachtergrond en LHBTQ-sekswerkers geldt dat de meldingsbereidheid extreem laag is: minder dan 10 procent doet aangifte, zelfs bij zware mishandeling (European Union Agency for Fundamental Rights, 2020). Uit een onderzoek van Van Oosterhout (2019) onder transpersonen in Nederland komt naar voren dat één op de acht incidenten (13,3 procent) wordt gemeld bij de politie. In 30 procent van de gevallen doen de bevraagde transpersonen aangifte of melding van fysiek geweld, mishandeling of bedreiging. Dit cijfer is fors lager dan gemiddeld onder de Nederlandse bevolking, waarvan bijna 60 procent aangifte of melding doet van vergelijkbare incidenten.

Verklaringen: inschatting ernst geweld, vertrouwen in politie en hobbels in de rechtsgang

Er worden in de literatuur verschillende verklaringen gegeven voor de lage aangiftebereidheid onder LHBTQ-personen. Een eerste heeft te maken met de *zelfinschatting van de ernst van het geweld*. Slachtoffers doen in dit geval geen aangifte omdat ze het voorval niet belangrijk genoeg vinden, het geen zaak van de politie vinden of het zelf willen oplossen. Zo komt het onder lesbische- en biseksuele

vrouwen regelmatig voor dat zij ervaren geweld bagatelliseren en denken dat ze alleen naar de politie kunnen wanneer ze te maken hebben gehad met zwaar fysiek geweld (Movisie, 2011).

Een tweede verklaring heeft betrekking op *(gebrek aan) vertrouwen in de politie*. Een deel van de slachtoffers geeft aan geen vertrouwen te hebben in de afhandeling van incidenten door de politie, en om die reden geen aangifte doet (Van Oosterhout 2019). Zij zijn van mening dat aangifte “toch niets uithaalt” (Jeene & Oomes, 2009) of er toch niets aan gedaan zal worden (European Union Agency for Fundamental Rights, 2020). Ook uit de internationale literatuur blijkt dat negatieve ervaringen met politieagenten ervoor zorgen dat LHBTQ-personen wantrouwen koesteren jegens de politie en daarom niet snel geneigd zijn aangifte te doen van geweld dat hen is overkomen (European Union Agency for Fundamental Rights, 2014). Bovendien zou de politie het slachtofferschap van LHBTQ-personen vaak in twijfel trekken (Moran & Sharpe, 2004; Miles-Johnson, 2015a, 2015b).

Een factor die mogelijk meespeelt bij de lage aangiftebereidheid is dat er maar in weinig gevallen tot een veroordeling wordt gekomen vanwege *hobbels in de rechtsgang*. Van de 1.000 tot 1.500 meldingen en aangiftes van LHBTQ-discriminatie die er ieder jaar worden gedaan, zou slechts een heel beperkt aantal leiden tot een veroordeling (Kamphorst, 2020). Eén van de mogelijke oorzaken is het gebrek aan ervaring bij de politie om tot een goed onderbouwde aangifte te komen. Zo bestaat er een landelijke code voor LHBTI-discriminatie maar zouden agenten vaak niet weten wanneer ze die moeten toepassen. Een andere oorzaak is de wijze waarop het strafrechtstelsel is ingericht. Zo zijn discriminerende of beledigende uitlatingen op grond van iemands gerichtheid strafbaar, maar voor het plegen van geweld dat wordt ingegeven door bijvoorbeeld homohaat bestaan geen aparte strafbepalingen. Als discrimineren het uitgangspunt is, maar de verdachte doet dat via geweld, bijvoorbeeld mishandeling, dan ligt vervolging voor mishandeling vaak meer voor de hand dan vervolging voor discriminatie, aangezien mishandeling vaak eenvoudiger aan te tonen is. Overigens staat in de richtlijnen van het OM dat bij misdrijven waarbij sprake lijkt van LHBTI-discriminatie een hogere straf kan worden geëist en dat deze vorm van discriminatie niet als afzonderlijk strafbaar feit hoeft te worden bewezen. Rechters hebben dus wel de mogelijkheid om een discriminatoir aspect mee te nemen bij het bepalen van de strafmaat, al blijkt uit de praktijk dat dit niet automatisch gebeurt (Kamphorst, 2020).

2.5 Bevindingen aan de hand van onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van wat in de onderzoeksliteratuur bekend is over geweld tegen LHBTQ-personen in Nederland. De bevindingen vatten we samen aan de hand van de onderzoeksvragen

Over de aard, prevalentie en slachtoffers van geweld tegen LHBTQ-personen:

- Wat is er bekend over de prevalentie van geweld tegen LHBTQ-personen in Nederland? LHBTQ-personen ervaren meer geweld dan personen die niet van de hetero- en/of gendernorm afwijken: zij voelen zich vaker onveilig en worden vaker slachtoffer van geweld. In grote lijnen zijn LHBTQ-personen en heteroseksuele personen slachtoffer van hetzelfde type geweld. In het merendeel van gevallen gaat om verbaal geweld (zoals bedreigingen) en komt fysieke geweld (zoals mishandeling) minder voor. Een verschil is dat LHBTQ-personen relatief vaak slachtoffer worden van online geweld.

Wat is er al bekend over LHBTQ-gerelateerd geweld?

- Welke vormen van geweld tegen LHBTQ-personen kunnen worden onderscheiden?
Er zijn vier vormen van geweld tegen LHBTQ-personen te onderscheiden: verbaal (online) geweld, fysiek geweld, seksueel geweld en materieel geweld. Deze vormen van geweld komen zowel voor in de openbare ruimte als in de privésfeer. Uit de literatuur komen twee specifieke soorten geweld in de privésfeer naar boven: huiselijk geweld en eergeelateerd geweld.
- Welke groepen binnen de LHBTQ-gemeenschap zijn het meest kwetsbaar voor geweld?

Vier groepen binnen de LHBTQ-personen lijken extra kwetsbaar voor geweld:

- Jongeren (pestgedrag, bijvoorbeeld op school)
 - Transpersonen (fysiek en seksueel geweld; bij transjongeren fysiek huiselijk geweld)
 - Biseksuele vrouwen (huiselijk geweld, seksueel geweld)
 - LHBTQ-uitgaanspubliek
- In hoeverre doen LHBTQ-personen aangifte van verschillende geweldsincidenten en welke factoren zijn hierop van invloed?

De bereidheid onder LHBTQ-personen om aangifte te doen (of melding te maken) van een geweldsincident is laag. Dit is echter een algemeen verschijnsel: ook heteroseksuele personen zijn weinig geneigd om aangifte te doen. Dit gezegd hebbende, blijkt er binnen specifieke groepen een opvallend lage aangiftebereid te zijn. Bijvoorbeeld onder biseksuele en lesbische vrouwen, LHBTQ-personen met een migratieachtergrond, LHBTQ-sekswerkers en transpersonen die slachtoffer zijn van fysiek geweld (mishandeling).

In de literatuur worden verschillende verklaringen gegeven voor de lage aangiftebereidheid onder LHBTQ-personen:

- Zelfinschatting van de ernst van het geweld ('erg genoeg om aangifte van te doen?')
- (Gebrek aan) vertrouwen in de politie
- Hobbels in de rechtsgang waardoor slechts weinig aangiftes leiden tot een daadwerkelijke veroordeling (gebrek aan afhandelingservaring bij de politie, te weinig rechtserkenning van de LHBTQ-achtergrond voor geweldsdaaden).

Over de daders:

- Wat zijn de achtergrondkenmerken van daders die betrokken zijn bij de verschillende categorieën van geweld tegen LHBTQ-personen?

In de literatuur wordt een aantal achtergrondkenmerken van daders van geweld tegen LHBTQ-personen genoemd. Daders zijn voornamelijk mannen, veelal in de leeftijdscategorie 17-30 jaar. Ook wordt soms verwezen naar de (niet-Westerse) migratieachtergrond van daders. Verder zijn daders vaak bekenden van slachtoffers en zijn er indicaties dat een hogere mate van religiositeit gepaard gaat met een grotere kans op daderschap.

- Welke motieven kunnen aan de verschillende dadertypes worden toegeschreven?

Afwijken van de gendernorm (lees: heteronorm) kan een 'trigger' zijn voor geweld tegen LHBTQ-personen. Hoe meer of hoe zichtbaarder iemand afwijkt van deze norm, hoe meer

plegers 'getriggerd' worden om over te gaan tot 'actie'. Uit de literatuur blijkt dat gewelddadig gedrag tegen LHBTQ-personen op verschillende manier verklaard kan worden. Zo kan het zijn oorsprong hebben in opvattingen over het onderscheid en de machtsverhouding tussen mannen en vrouwen (gender belief system, hegemonic masculinity) en/of gebaseerd zijn op a) een traditioneel normen en waardenpatroon, ingegeven door een bepaalde (religieuze) levensovertuiging (value-expression) b) de behoefte aan erkenning/ goedkeuring van vrienden of familieleden (social-expression), of c) op eigen gevoelens van angst en ongemak bij daders (defense expression).

3. Onderzoeksmethoden en -verantwoording

In het voorgaande hoofdstuk is besproken wat al bekend is over geweld tegen LHBTQ-personen. Voordat wordt ingegaan op de resultaten uit dit onderzoek, worden eerst de onderzoeksmethoden toegelicht.

Het onderzoek is opgebouwd uit verschillende delen. De kern van het onderzoek wordt gevormd door een analyse van strafdossiers uit de periode 2017-2021. Behalve deze analyse heeft er literatuuronderzoek plaatsgevonden, is een enquête uitgezet onder LHBTQ-personen, zijn politieregistraties bekeken en zijn er gesprekken gevoerd met slachtoffers en belangenverenigingen. Hieronder worden de verschillende delen van het onderzoek verder toegelicht. We hebben daarbij gekozen voor een chronologische opbouw. Dat wil zeggen dat de methoden die het eerst besproken worden ook het eerst zijn uitgevoerd.

3.1 Literatuuronderzoek

Voorafgaand aan het veldwerk en de dossieranalyse heeft er een literatuuronderzoek plaatsgevonden. Tijdens het literatuuronderzoek is gezocht in verschillende databanken naar wetenschappelijke literatuur in combinatie met praktijkonderzoek, monitors en beleidsonderzoeken. Een belangrijk startpunt van het literatuuronderzoek was de destijds pas verschenen LHBT-monitor van het SCP (Huijnk et al., 2022). Daarnaast is gekeken naar relevante studies over daders en motieven van LHBTQ-gerelateerd geweld. Behalve het uitvoeren van een online zoektocht, is er gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethodiek waarbij is gekeken naar relevante onderzoeken in de verwijzingen binnen eerder gevonden publicaties.

Bij de uitvoering van het literatuuronderzoek is ervoor gekozen om literatuur te bespreken die maximaal tien jaar oud is. Dit is gedaan omdat het maatschappelijke debat over sekse en de labels die daarvoor gehanteerd worden voortdurend aan verandering onderhevig zijn. Zo is in de loop van het laatste decennium de afkorting LHBT aangevuld met extra groepen en blijft er discussie over bestaan. Soms wordt bijvoorbeeld de LHBTQIA+-afkorting gebruikt waar ook queer, intersekse, trans, aseksuele en panseksuele personen onder vallen (NOS, 2016). In dit onderzoek hanteren wij zoals besproken in paragraaf 1.2 de afkorting LHBTQ.

De bevindingen van het literatuuronderzoek zijn besproken in hoofdstuk 2. Deze bevindingen worden in de conclusies van de hoofdstukken gebruikt om de uitkomsten uit dit onderzoek te duiden of in context te plaatsen.

3.2 Enquête onder LHBTQ-personen

Het tweede deel van het onderzoek betreft een enquête onder LHBTQ-personen die is uitgezet via het COC en andere belangenverenigingen.³ De enquête had tot doel om een actueel inzicht te krijgen in de aard, omvang en context waarbinnen geweld tegen LHBTQ-personen plaatsvindt.⁴

In de enquête is gevraagd naar de mate waarin respondenten met geweld te maken hebben gehad, welke vormen van geweld dit betreft, binnen welke context dit heeft plaatsgevonden en naar de kenmerken van de daders. De resultaten van de enquête zijn opgenomen in bijlage 1. Vanwege het kleine aantal respondenten dienen de uitkomsten uit de enquête als indicatief beschouwd te worden. De resultaten van de enquête zijn daar waar relevant gebruikt ter ondersteuning van en/of als aanvulling op de uitkomsten van de dossieranalyse.

De enquête is afgenomen tussen 17 maart 2023 en 18 april 2023. Via belangenverenigingen zijn respondenten geworven. Hiervoor is aan de belangenverenigingen gevraagd om een bericht te plaatsen op sociale media waarin leden en personen uit de gemeenschappen opgeroepen worden om deel te nemen. De enquête is door 298 personen ingevuld. De data zijn opgeschoond waarbij onvolledige deelnames uit het databestand zijn verwijderd. Hierna bleven 146 volledig ingevulde vragenlijsten over. De gerapporteerde resultaten hebben enkel betrekking op de volledig ingevulde vragenlijsten. Deze dataset is geanalyseerd met behulp van het programma SPSS.

3.3 Heranalyse van politieregistraties

Het aantal discriminatiefeiten dat door het OM in behandeling is genomen, is beperkt in vergelijking met wat er door de politie aan meldingen en aangiften wordt geregistreerd. Om een vollediger beeld te schetsen, zijn ook politieregistraties onderzocht. In de jaarrapportage Discriminatiecijfers 2021

Het maken van onderscheid kan strafbaar zijn. Burgers of organisaties kunnen daarom aangifte doen van discriminatie of een incident melden bij de politie. In het Wetboek van Strafrecht is discriminatie op vijf discriminatiegronden strafbaar gesteld, te weten: ras, geslacht, godsdienst/levensovertuiging, seksuele gerichtheid en handicap. Het merendeel van de bij de politie gemelde discriminatievormen zit ‘verborgen’ achter andere delicten (belediging, bedreiging, mishandeling, et cetera). Denk aan een mishandeling waarbij het slachtoffer doelwit was vanwege zijn huidskleur, of een vernieling aan het huis van een homoseksueel stel. Bij een dergelijk ‘commuun delict’ dient de officier van justitie in de strafeis een strafverzwaring op te nemen vanwege een discriminatie-aspect. De data over discriminatie worden verkregen met behulp van een landelijke trefwoordenlijst, samengesteld op basis van de vijf hiervoor genoemde discriminatiegronden. Deze wordt uitgezet in de Basis Voorziening Integrale Bevraging (BVI-IB); het raadpleegsysteem van de politie waarin dagelijks een aantal standaardformulieren (tekst) uit de Basis Voorziening Handhaving (BVH) wordt geüpload. Materiedeskundigen binnen de politie screenen de resultaten van deze zoekslag op de aanwezigheid van discriminatoire aspecten. Alle gescreende resultaten bij elkaar vormen de eindlijst voor deze jaarcijfers. De eindlijst is ingelezen in Excel. Dit databestand wordt verder bewerkt, waarbij dubbel geregistreerde incidenten zoveel mogelijk worden verwijderd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Politie en Art.1 (2022)).

³ De Nederlandse organisatie voor seksediversiteit (NNID) heeft de enquête niet verspreid omdat deze qua opzet niet voldoende zou aansluiten bij de (gewelds)ervaringen van interseksu personen. Wel zijn de resultaten uit het onderzoek naar de strafdossiers met het NNID besproken. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in hoofdstuk 8.

⁴ De gehanteerde vragenlijst is opvraagbaar bij de onderzoekers.

(Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties et al., 2022) wordt onder andere gerapporteerd over deze politieregistraties. In het kader wordt uiteengezet hoe deze cijfers tot stand komen.

Het oorspronkelijke databestand dat de basis vormt van 'Discriminatiecijfers 2021' bevat alle vormen van discriminatie in Nederland. In dit onderzoek is gekeken naar een selectie van (gewelds)incidenten met als discriminatiegrond "seksuele gerichtheid" en indien beschikbaar "geslacht (transpersonen)" in de periode 2017-2021.

Concreet is data opgevraagd die voldoet aan onderstaande criteria:

1. Periode: 1 januari 2017 t/m 31 december 2021
2. Discriminatiegrond: Seksuele gerichtheid en geslacht (transpersonen)
3. Wetsartikelen⁵:
WvSr art. 137c, 137d, 137e, 137f, 429quater Sr
WvSr art. 141, 180, 242, 246, 266, 267, 282, 282a, 284, 285, 285b, 287 t/m 296, 300 t/m 306, 307, 308, 312, 317, 318, 350, 352

⁵ In de bijlage 4 is van de vijf wetsartikelen die het vaakst zijn aangetroffen een korte omschrijving opgenomen.

Beschrijving vaakst aangetroffen wetsartikelen

Artikel 266 SR Eenvoudige belediging

Elke opzettelijke belediging die niet het karakter van smaad of smaadschrift draagt, hetzij in het openbaar mondeling of bij geschrift of afbeelding, hetzij iemand, in zijn tegenwoordigheid mondeling of door feitelijkheden, hetzij door een toegezonden of aangeboden geschrift of afbeelding, aangedaan.

Artikel 300 SR Mishandeling

Mishandeling is het opzettelijk toebrengen van pijn en/of letsel zonder dat daartoe een rechtvaardigingsgrond bestaat.

Artikel 137c SR Belediging van een groep mensen

Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap

Artikel 141 SR Openlijke geweldpleging

Zij die openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen

Artikel 285 Bedreiging met een ernstig misdrijf

Bedreiging met openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen, met geweld tegen een internationaal beschermd persoon of diens beschermde goederen, met enig misdrijf waardoor gevaar voor de algemene veiligheid van personen of goederen of gemeen gevaar voor de verlening van diensten ontstaat, met verkrachting, met feitelijke aanranding van de eerbaarheid, met enig misdrijf tegen het leven gericht, met gijzeling, met zware mishandeling of met brandstichting

Op dit databestand zijn analyses uitgevoerd over het aantal aangiften/meldingen per jaar, naar discriminatie tegen seksuele gerichtheid en geslacht. Aanvullend is in beeld gebracht wat er bekend is over de verdachten van deze registraties, naar geslacht en leeftijd. De uitkomsten van deze analyses zijn gebruikt om in hoofdstuk 4 een breder beeld te schetsen van de prevalentie van geweld tegen LHBTQ-personen en om onze resultaten in een breder kader te kunnen plaatsen.

3.4 Analyse van strafdossiers

Om een beeld te krijgen van de aard van geweld tegen LHBTQ-personen, zijn strafdossiers geanalyseerd waarin sprake was van LHBTQ-gerelateerd geweld. Bij het College van procureurs-generaal is een verzoek ingediend om de strafdossiers in te zien die aan de opgestelde criteria voldoen (zie bijlage 2). In de dossiers is een selectie gemaakt van dossiers waarbij er sprake was van discriminatiefeiten (137c t/m 137g, 429quater) en Codis-feiten met als discriminatiegrond “hetero- of homoseksuele gerichtheid” en “transpersonen” in combinatie met wetsartikelen die gerelateerd zijn aan geweld (zie bijlage 4).

Via de query zijn 434 dossiers geïdentificeerd. Na nadere bestudering viel een groot deel van deze dossiers af omdat er bijvoorbeeld geen veroordeling had plaatsgevonden. Ook bleek een groot deel

betrekking te hebben op geweld tegen ambtenaren in functie en hoewel er vaak wel werd gescholden met LHBTQ-gerelateerde termen, leek dit geweld niet direct gericht op LHBTQ-personen. In bijlage 2 wordt uitgebreider ingegaan op de selectie van strafdossiers.

Bij de Raad voor de Rechtspraak is een verzoek ingediend om justitiële documenten behorende bij deze dossiers te mogen inzien. Na goedkeuring van zowel het College van procureurs-generaal als de Raad voor de Rechtspraak zijn afspraken gemaakt met de parketten. De dossiers zijn ter plaatse bij de parketten ingezien. Alleen een aantal dossiers van de parketten Rotterdam en Oost-Brabant zijn (deels) digitaal ingezien via de ‘bestandenpostbus’ van het OM. De dossiers bestonden uit processen-verbaal, justitiële documentatie en, indien aanwezig, aanvullende onderzoeken. De dossiers zijn beoordeeld aan de hand van een template dat is opgenomen in bijlage 3. Met het oog op interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, zijn de eerste vier dossiers door twee onderzoekers afzonderlijk van elkaar geanalyseerd. Vervolgens zijn de uitkomsten met elkaar vergeleken en is er een modus operandi vastgesteld waarmee de resterende dossiers zijn geanalyseerd. De gegevens uit het template zijn in een SPSS-bestand opgenomen om inzicht te krijgen in de verdeling naar achtergrondkenmerken. In het databestand zijn ook uitgebreide omschrijvingen van de incidenten en context opgenomen.

Toelichting op selectie wetsartikelen

In 2023 zijn de termen hetero- en homoseksuele gerichtheid in artikel 1 van de Grondwet vervangen door de inclusievere term seksuele gerichtheid (De Nederlandse Grondwet, 2023). Op het moment van schrijven ligt er een voorstel om naar aanleiding van deze wijziging ook Wet Algemene behandeling en het Wetboek van Strafrecht aan te passen (Wetgevingskalender, z.d.). Medio 2020 is een conceptwetsvoorstel gekomen dat de artikelen 137c Sr (groepsbelediging) en 137e Sr (verspreiding beledigende uitingen) beoogt aan te vullen met de discriminatiegronden geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie. Deze wijziging is echter nog niet doorgevoerd. Omdat de onderzochte dossiers betrekking hebben op de periode 2017-2021 hebben recente wetswijzigingen nog geen invloed op de onderzochte dossiers.

Verwerking van de data en het opstellen van de daderprofielen

In de hoofdstukken 4 en 5 wordt de data uit de strafdossiers beschreven. Deze analyses zijn grotendeels van beschrijvende aard. De data die aan de hand van de templates zijn verzameld en vervolgens in SPSS zijn ingevoerd zijn in tabelvorm in de hoofdstukken weergegeven en besproken. Daarnaast heeft er een kwalitatieve analyse plaatsgevonden van de aanleiding, context en het verloop van het incident. Deze gegevens zijn gebruikt om de daderprofielen op te stellen (hoofdstuk 7).

Eén van de doelen van dit onderzoek is om te kijken of het mogelijk is om te komen tot daderprofielen. Om die reden is er na verzameling van de data uit de strafdossiers, onderzocht of het mogelijk is om de daders in verschillende groepen te categoriseren die met elkaar vergeleken kunnen worden. Hiervoor is een kwalitatieve methode van indelen gekozen.⁶ Bij het opstellen van de daderprofielen is gekozen voor een werkwijze waarbij eerst drie verschillende onderzoekers, onafhankelijk van elkaar alle data in SPSS hebben bekeken. In het bijzonder is gekeken naar de uitgebreide omschrijvingen van de incidenten en de verklaringen van de daders over hun handelen. Op basis van deze analyse hebben de onderzoekers hun eigen bevindingen genoteerd. Vervolgens heeft er overleg plaatsgevonden

⁶ Om de samenhang tussen een groot aantal variabelen te verkennen wordt vaak gebruik gemaakt van positioneringstechnieken zoals correspondentieanalyse, HOMALS en dergelijke. Dat was hier niet mogelijk omdat de achterliggende kenmerken niet eenduidig konden worden gekwantificeerd.

waarin de bevindingen onderling zijn gedeeld. Op basis van de uitkomsten uit deze analyse is een getrapte werkwijze opgesteld om de profielen vast te stellen.

Bij het opstellen van de daderprofielen is ervoor gekozen om primair te kijken naar de motieven van de daders. Hiervoor is in eerste plaats gekeken wat de daders zelf zeggen over de reden van hun handelen. Voor een groot deel van de daders geldt dat zij echter geen uitspraken doen over hun motief. Wanneer dit het geval was, is gekeken naar de verklaringen van slachtoffers over de door hen (gepercipieerde) motieven van de daders. Deze combinatie van door de daders gerapporteerde motieven en de motieven de slachtoffers ligt ten grondslag aan het profiel 'uit afkeer tegen LHBTQ'.

Wanneer er weinig duidelijkheid was over de motieven van daders, zijn incident- en contextuele kenmerken van de incidenten gebruikt om tot een categorisering te komen. Dit is in het bijzonder het geval voor het profiel 'groepsagressie'. Daarbij is gekeken naar de kenmerken: leeftijd, het aantal daders en persoonskenmerken van de daders.

De profielen 'schelden uit reflex' en 'grappen ten koste van' zijn gebaseerd op een combinatie van verklaringen van de daders, slachtoffers en incidentkenmerken.

In de literatuur is vervolgens onderzocht in hoeverre de gevonden profielen aansluiten bij wat er al bekend is in wetenschappelijke literatuur over daderprofielen en in hoeverre de profielen uniek lijken te zijn voor geweld tegen LHBTQ-personen.

3.5 Interviews met slachtoffers en belangenverenigingen

Na afloop van de dossieranalyse is gesproken met LHBTQ-slachtoffers van geweld en met belangenorganisaties om de uitkomsten uit het onderzoek te duiden. Er is vanwege praktische beperkingen bewust gekozen om met belangenorganisaties te spreken, ervan uitgaande dat zij goed op de hoogte zijn van wat er leeft en speelt binnen hun gemeenschappen. Hoewel het aantal interviews relatief beperkt is, representeren de belangenverenigingen een groot aantal leden.

De interviews hebben zowel fysiek als online plaatsgevonden waarbij gebruik is gemaakt van een semigestructureerde interviewleidraad. Van de gesprekken is een verslag gemaakt dat op verzoek is voorgelegd aan de belangenverenigingen. Gespreksverslagen van de interviews met slachtoffers zijn niet ter goedkeuring voorgelegd, hier was geen behoefte aan onder de deelnemers.

In totaal hebben er zes gesprekken met in totaal tien personen van belangenverenigingen plaatsgevonden. De geïnterviewde belangenorganisaties zijn:

- Transgender Netwerk Nederland
- Nederlandse Organisatie Aseksualiteit (NOA)
- Nederlandse Organisatie voor Seksediversiteit (Stichting NNID, organisatie voor seksediversiteit in het algemeen en intersekse in het bijzonder)
- Bi+
- COC Leiden
- COC Groningen/Drenthe

Slachtoffers zijn geworven via een oproep in de vragenlijst die voor dit onderzoek is uitgezet, via de zes geïnterviewde belangenorganisaties en via het netwerk van de onderzoekers. In totaal is gesproken met zeven respondenten. Zij hebben de volgende seksuele gerichtheid of genderidentiteit:

- Biseksueel (1 respondent, begin 20)
- Trans (1 respondent, 18 jaar)
- Queer (3 respondenten: 1 queer vrouw, 26 jaar; twee queer mannen waarvan één met een vluchtelingverleden, leeftijd onbekend)
- Lesbisch (2 respondenten: beide tussen de 30 en 40 jaar)

Geïnterviewde slachtoffers kregen een cadeaubon ter waarde van €40,- voor deelname aan het onderzoek.

3.6 Beperkingen van dit onderzoek

Dit rapport is primair gericht op de kenmerken en motieven van de daders van LHBTQ-gerelateerd geweld. De focus op daders betekent ook dat er een belangrijke beperking is. Er is alleen gekeken naar strafdossiers waarbij sprake is van veroordeelde personen. Voordat het tot een veroordeling komt, dienen er verschillende stappen genomen te worden. Zo dient er eerst aangifte te worden gedaan, moet vervolgens het Openbaar Ministerie (OM) besluiten om tot vervolging over te gaan en moet de verdachte schuldig worden bevonden. Het OM (2022) zegt hierover:

Bovendien komt ook niet alles wat strafbaar is in beeld bij justitie, om verschillende redenen. Zo is het aannemelijk dat er niet altijd aangifte of melding wordt gedaan van (mogelijk strafbare) discriminatie. Wordt er bij de politie alleen een melding gedaan, dan leidt dit in veel gevallen niet tot een zaak die door het OM in behandeling wordt genomen; met een melding wordt de politie door een burger slechts op de hoogte gesteld van een situatie. Als er aangifte wordt gedaan bij de politie, dan is het mogelijk dat er geen verdachte wordt gevonden of dat er sprake is van onvoldoende bewijs. Het kan ook zo zijn dat een incident bij de politie wordt gekwalificeerd als discriminatie, maar dat bij beoordeling door het OM blijkt dat er toch geen aanknopingspunten zijn om de zaak als zodanig te behandelen.

In die zin kan de selectie van de dossiers een vertekend beeld geven en geeft dit onderzoek in de eerste plaats inzicht in de daders uit de periode 2017-2021. De data uit de strafdossiers zijn aangevuld met de uitkomsten van het literatuuronderzoek, de enquête en interviews. Deze uitkomsten hebben vaak geen betrekking op daders maar verdachten.

Een tweede constatering is dat het aantal strafdossiers dat onderzocht is, relatief beperkt is. Aanvankelijk was het idee om een aselechte steekproef van circa 100 dossiers te nemen uit relevante strafdossiers uit de periode 2017-2022. Uit de query die op ons verzoek door het OM is uitgevoerd, bleek echter dat het aantal, naar verwachting, relevante dossiers in totaal slechts rond de 100 dossiers betrof. Om die reden is ervoor gekozen om al deze dossiers te bekijken. Tegelijkertijd bestaat het beeld dat een relatief groot aantal LHBTQ-personen geweld ervaart. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat het beeld dat uit de dossiers naar voren komt representatief is voor geweld tegen LHBTQ-personen.

Op basis van de dossiers bleek het niet mogelijk om alle onderzoeksvragen te beantwoorden. Zo kwam er geen duidelijk beeld naar voren over verschillen in geweld tussen verschillende regio's en stedelijk gebied en het platteland. Vragen over de aard, prevalentie en slachtoffers van geweld tegen LHBTQ-personen zijn voornamelijk beantwoord op basis van het literatuuronderzoek.

Een andere beperking is dat de strafdossiers voor het grootste gedeelte betrekking bleken te hebben op zaken waarbij sprake was van homoseksuele mannelijke slachtoffers (zie hoofdstuk 5). Hoewel er uit de literatuur naar voren komt dat ook andere LHBTQ-groepen veel geweld ervaren, ligt het buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Het gegeven dat met name mannelijke homoseksuele slachtoffers in de strafdossiers aangetroffen zijn, kan ook implicaties hebben voor de herkenbaarheid van de daderprofielen voor andere groepen dan mannen met een homoseksuele gerichtheid. De vraag is dan ook hoe de uitkomsten van dit onderzoek zich laten vertalen naar de ervaringen van andere groepen. Om dit te ondervangen is na analyse van de strafdossiers gesproken met belangenverenigingen zoals de Nederlandse organisatie voor seksediversiteit (NNID), Transnetwerk Nederland, de Nederlandse Organisatie Aseksualiteit, het COC en Bi+ en is hen gevraagd te reflecteren op de resultaten (zie hoofdstuk 8).

Overige beperkingen

De hiervoor genoemde beperkingen hebben betrekking op de analyse van strafdossiers. Om een deel van deze beperkingen te ondervangen zijn ook andere methoden ingezet om zodoende een breder beeld te krijgen. Echter, deze methoden kennen op hun beurt hun eigen beperkingen. Zo geldt dat het aantal deelnemers aan de enquête beperkt is waardoor de uitkomsten als indicatief beschouwd dienen te worden. Ook is er weinig bekend over wie de deelnemers aan de enquête zijn en of de manier van werven, via belangenverenigingen, ertoe heeft geleid dat een specifieke, niet representatieve, groep is bereikt.

Voor de interviews met belangenverenigingen geldt eveneens dat het aantal gevoerde gesprekken relatief beperkt is. Tegelijkertijd spreken de betrokkenen van de belangenverenigingen namens de gemeenschap(pen) die zij vertegenwoordigen en kan er daarom verwacht worden dat zij een breed gedragen beeld hebben. Tijdens de interviews met belangenverenigingen is ervoor gekozen om daderprofielen en uitkomsten van de dossieranalyse voor te leggen en deze te toetsen. Mogelijk dat hierdoor een vorm van sturing heeft plaatsgevonden, dit is echter een bewuste keuze geweest om de zeggingskracht van de daderprofielen te toetsen.

4. LHBTQ-discriminatie in politieregistraties

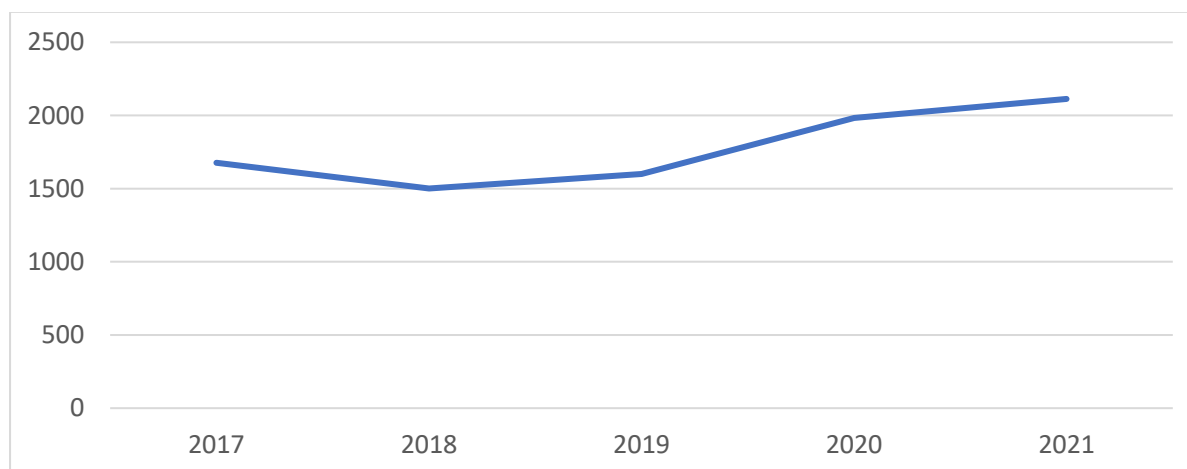
Voordat wordt ingegaan op de analyse van de strafdossiers, wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de politieregistraties van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid en geslacht. De analyse van strafdossiers geeft waardevolle inzichten in de daders van LHBTQ-geweld, maar geeft slechts beperkt inzicht in de prevalentie van geweld tegen LHBTQ-personen. Dit komt omdat van een deel van de incidenten geen aangifte wordt gedaan. Van de zaken waarvan wel aangifte wordt gedaan, wordt een deel niet opgepakt, bijvoorbeeld omdat er geen dader in beeld is. Om beter zicht te krijgen op de prevalentie is daarom gekeken naar politieregistraties. Het gaat in de data om meldingen en niet om bewezen feiten. In onderstaand kader staat verdere verduidelijking over de politieregistraties als databron.

Databron

Politiemedewerkers registreren alle aangiften, meldingen en eigen waarnemingen in het bedrijfsprocessensysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH). De politie rapporteert jaarlijks over de discriminatie-incidenten die in de BVH zijn geregistreerd. De lijst met discriminatie-incidenten bevat meldingen, aangiften en eigen waarnemingen van mogelijke discriminatie, evenals meldingen, aangiften en eigen waarnemingen van incidenten met een mogelijk discriminatie-aspect. Overigens komt het voor dat een betrokkene zelf geen discriminatie heeft ervaren, bijvoorbeeld omdat hij/zij zelf niet LHBTQ is, maar dat dit wel als zodanig in de registraties is opgenomen omdat er belediging van LHBTQ-personen als groep heeft plaatsgevonden. Uitgangspunt voor de registratie van discriminatie-incidenten is het incident: als er meerdere meldingen, aangiften of eigen waarnemingen zijn over hetzelfde incident, dan wordt dit maar één keer opgenomen in de cijfers. De cijfers hebben betrekking op unieke zaken. Het gaat bij de geïdentificeerde incidenten altijd om mogelijke discriminatie en/of een mogelijk discriminatie-aspect. Een geregistreerd discriminatie-incident betreft niet per definitie een strafbaar feit (Discriminatiecijfers in 2021, p. 7).

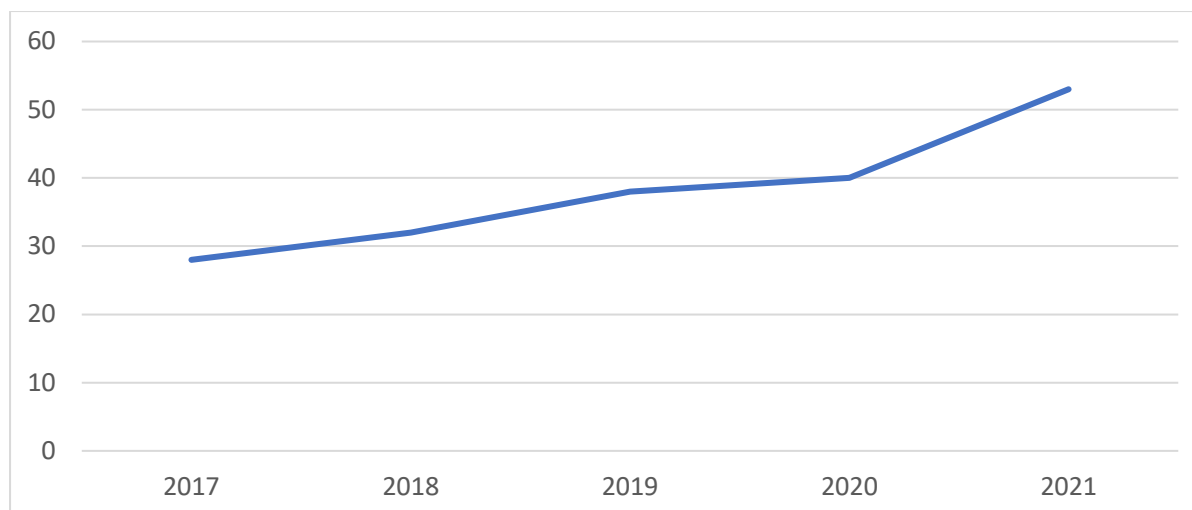
4.1 Meldingen van discriminatie vanwege geslacht of seksuele gerichtheid

In deze paragraaf wordt gekeken naar het aantal meldingen van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid en geslacht. Figuur 4.1 en 4.2 geven het totaal aantal geregistreerde discriminatie-incidenten weer op grond van seksuele gerichtheid en geslacht voor de jaren 2017-2021.



Figuur 4.1: registraties van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid, 2017-2021 (N)

Bron: politieregistraties, bewerking Risbo



Figuur 4.2: registraties van discriminatie vanwege geslacht, 2017-2021 (N)

Bron: politieregistraties, bewerking Risbo

In de figuren is voor beide discriminatiegronden een stijging zichtbaar. Bij de geregistreerde discriminatie-incidenten op grond van seksuele gerichtheid is vanaf 2018 sprake van een forse stijging. In 2018 werden er 1.500 incidenten geregistreerd. In 2021 waren dat er 2.113, een toename van ruim 40 procent in een periode van vier jaar.

Het aantal geregistreerde discriminatie-incidenten op grond van geslacht is zeer beperkt, maar is in deze vijf jaar wel verdubbeld van 28 in 2017 naar 53 in 2021. Het grootste deel van de discriminatie-incidenten op grond van geslacht heeft betrekking op een non-conforme genderidentiteit.

Bij veel registraties vanwege seksuele gerichtheid is met 'homo' gescholden

In de politieregistraties is beperkte aanvullende informatie opgenomen over de geregistreerde incidenten. Deze informatie is in tabel 4.1 weergegeven voor wat betreft de registraties van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid. Het aantal registraties over discriminatie vanwege geslacht is te beperkt om dergelijke uitsplitsingen te doen.

Tabel 4.1: Vorm incidenten bij discriminatie om seksuele gerichtheid, 2017-2021 (N & %)

	2017	2018	2019	2020	2021
Totaal (N)	1.676	1.501	1.600	1.982	2.113
Uitlating	60,7	69,4	62,2	67,0	65,0
Bedreiging	14,9	12,3	16,1	14,0	15,3
Geweld (icm uitlating)	18,3	13,7	17,3	14,2	14,5
Bespugen	2,1	1,1	0,5	1,2	1,0
Bekladding en vernieling	2,5	2,1	1,7	2,4	2,8
Pesterij	0,4	0,8	1,7	1,1	1,0
Onbekend/overig/weigering	1,1	0,6	0,5	0,1	0,4

Bron: politieregistraties, bewerking Risbo

De politieregistraties op grond van seksuele gerichtheid gaan grotendeels over uitlatingen (60,7 procent). In 2021 heeft bijna twee derde van de geregistreerde incidenten betrekking op een uitlating.

Het gaat bijvoorbeeld om naroeppen of beledigen in combinatie met de nadruk op seksuele gerichtheid. Nadere analyse van de politieregistraties leert dat het bij de uitlatingen in de meeste gevallen gaat over mensen die worden beledigd op grond van hun (vermeende) homoseksuele gerichtheid. Denk daarbij aan ruzies waarbij mensen worden beledigd met verwijzing naar hun (vermeende) homoseksuele gerichtheid en registraties van politiemensen die worden uitgemaakt voor 'homo'. Het lijkt daarbij meestal te gaan over het gebruik van het woord 'homo' als een scheldwoord.

Een aanzienlijk deel van de incidenten heeft betrekking op andere vormen van geweld, zoals bedreiging (15,3 procent in 2021) en fysiek geweld in combinatie met een uitlating (14,5 procent in 2021). Een kwalitatieve analyse van een aantal registraties die te maken hebben met de discriminatiegrond seksuele gerichtheid biedt in de meeste gevallen geen antwoord op de vraag of de seksuele gerichtheid van de betrokkenen aanleiding is tot het incident. Bij veel van de incidenten gaat het om bedreigingen of vechtpartijen op straat, op school of in de horeca waarbij betrokkenen voor 'homo' worden uitgemaakt en worden mishandeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om een politieagent die iemand aanhoudt in verband met wildplassen en vervolgens wordt uitgescholden met "kankerhomo" en klappen op zijn hoofd krijgt, of een verdachte van winkeldiefstal die tegen een medewerker van de supermarkt "kankerhomo, ik sla die bril van je kop" roept.

Dat een deel van de registraties betrekking heeft op politieagenten in functie, neemt niet weg dat er ook gevallen zijn waarbij het wel duidelijk lijkt dat de seksuele gerichtheid van één van de betrokkenen de aanleiding is voor bedreiging of geweld. Bijvoorbeeld homoseksuele stellen die door de burens of jongens uit de buurt worden uitgescholden en bedreigd, bedreiging van een lesbisch koppel via sociale media, ouders die met hun kinderen door de straat lopen en waarvan de kinderen worden uitgescholden, en één van de ouders die de verdachten daarop aanspreekt en vervolgens wordt bedreigd.

Registraties van geslacht hebben vooral betrekking op transpersonen

De meldingen met betrekking tot discriminatie vanwege geslacht hebben meestal betrekking op discriminatie van transpersonen personen. Het gaat daarbij zowel om beledigingen, bedreiging of geweld door bekenden als door onbekenden.

4.2 Verdachten in de politieregistraties 2017-2021

De politieregistraties bevatten informatie over verdachten in de discriminatielijsten. De verdenking kan voor een ander feit zijn dan de discriminatie zelf. Het is niet te achterhalen of deze (verdachte) persoon ook de discriminatoire uiting heeft gedaan. Dit geldt zeker bij incidenten met meerdere verdachten. De resultaten uit deze paragraaf dienen daarom als indicatief beschouwd te worden.

In tabel 4.2 is een overzicht gegeven van een aantal kenmerken van verdachten van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid en geslacht in de periode 2017-2021.⁷ Naast kenmerken als leeftijd en geslacht is ook informatie weergegeven of het dossier van de verdachte voor het feit uit het incidentoverzicht is ingezonden naar het OM. Daarbij moet worden opgemerkt dat het op basis van de gestructureerde data niet te achterhalen is of een dossier voor de discriminatoire uiting is ingezonden, of voor een ander feit.

⁷ In tabel 4.2 zijn verdachten van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid en geslacht samengevoegd. Het aantal registraties vanwege discriminatie van geslacht is te beperkt om uitsplitsingen te kunnen doen.

Tabel 4.2: Kenmerken van verdachten voor discriminatie seksuele gerichtheid en geslacht, 2017-2021 (N & %)

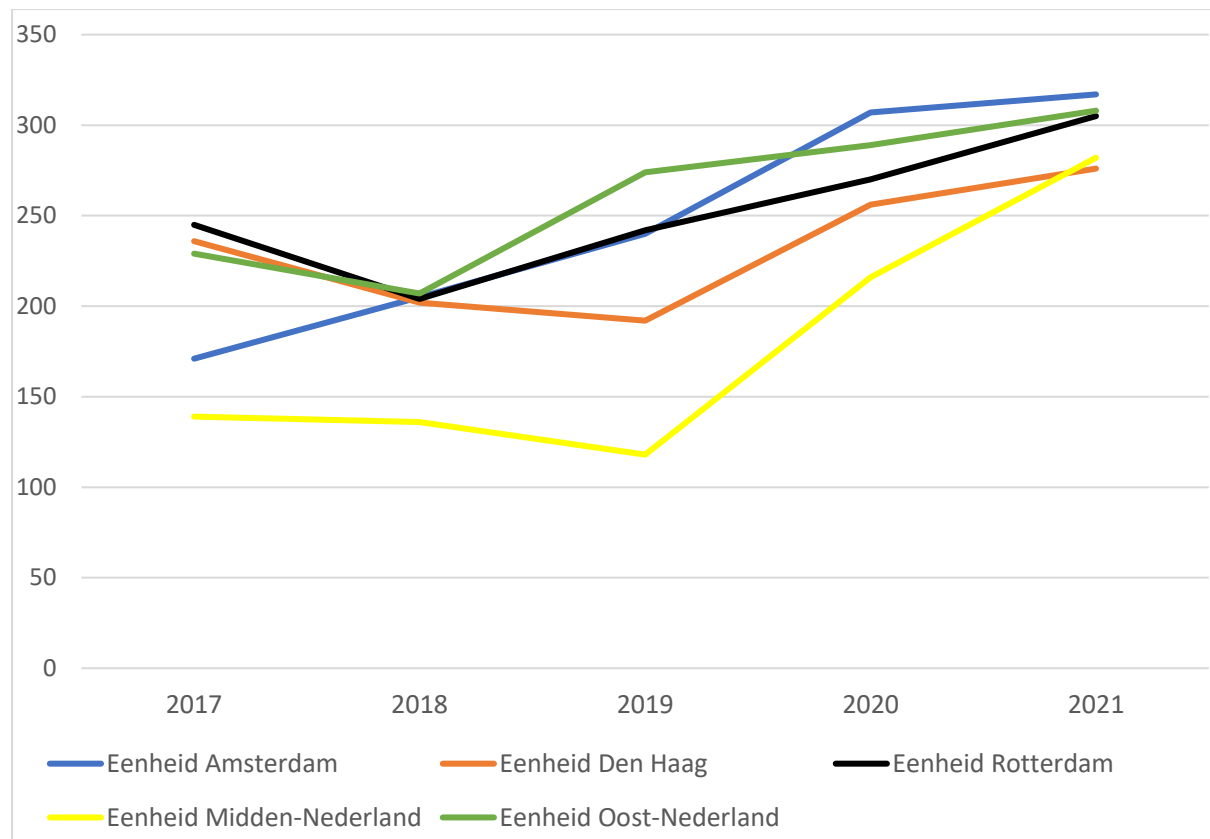
	2017	2018	2019	2020	2021
Totaal (N)	1.330	1.139	1.080	1.278	1.358
<i>Geslacht</i>					
Man	90,2	91,6	91,2	92,6	90,2
Vrouw	9,8	8,4	8,8	7,4	9,8
<i>Leeftijd</i>					
t/m 17 jaar	21,5	21,3	21,7	22,2	23,0
18 t/m 24 jaar	28,0	26,7	22,5	25,4	27,5
25 t/m 34 jaar	22,4	21,4	25,2	21,1	20,0
35 t/m 44 jaar	15,0	15,4	15,8	14,9	15,5
45 t/m 64 jaar	12,2	13,6	14,0	15,7	12,9
65 jaar e.o.	0,8	1,6	0,8	0,7	1,0
<i>Antecedenten</i>					
Ja	71,7	72,4	74,4	75,5	73,7
Nee	28,3	27,6	25,6	24,5	26,3
<i>Ingezonden OM</i>					
Ja	91,4	91,0	92,4	91,9	91,7
Nee	8,6	9,0	7,6	8,1	8,3

Bron: politieregistraties, bewerking Risbo

Voor alle jaren geldt dat meer dan 90 procent van de verdachten van dit soort registraties mannen zijn. Verder valt op dat in 2021 ongeveer de helft van de verdachten minderjarigen (23 procent) en jongvolwassenen (27,5 procent) betreft. Bijna driekwart van de verdachten heeft eerdere antecedenten en is dus eerder met de politie in aanraking geweest. Ook wordt een hoog percentage van de zaken waarbij sprake is van discriminatie wegens seksuele gerichtheid of geslacht naar het OM verzonden. Voor alle jaren ligt dit hoger dan 90 procent. Er zijn geen sterke trends waarneembaar voor de periode 2017-2021.

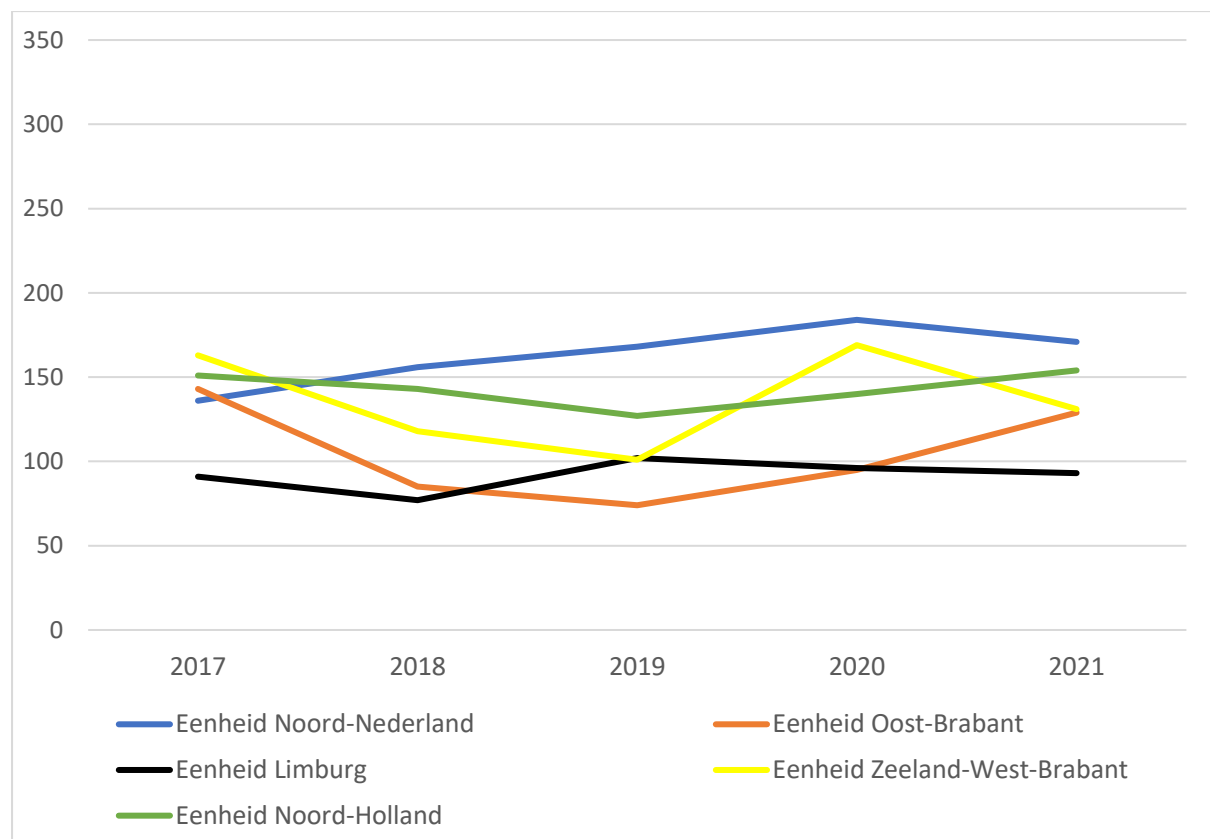
4.3 Registraties naar regio 2017-2021

Ten slotte is gekeken naar de verdeling van het aantal registraties over de verschillende eenheden. Daarbij zijn registraties van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid en geslacht samengevoegd. In figuur 4.3a staan de eenheden weergegeven met de meeste registraties. In figuur 4.3b de eenheden met de minste registraties.



Figuur 4.3a: Registraties van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid en geslacht naar eenheid, 2017-2021 (N)

Bron: politieregistraties, bewerking Risbo



Figuur 4.3b: Registraties van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid en geslacht naar eenheid, 2017-2021 (N)

Bron: politieregistraties, bewerking Risbo

Uit de figuren komt naar voren dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen het aantal registraties per eenheid. Vier van de vijf eenheden waar de meeste registraties zijn, bevinden zich in de Randstad. Het aantal registraties is het kleinst in Limburg, gevolgd door Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant. Er is geen verklaring gevonden voor de piek in het aantal meldingen in Zeeland-West-Brabant in 2020. Ook is het opvallend te noemen dat het aantal registraties bij een aantal eenheden fors toeneemt in de periode 2017-2021, terwijl in andere eenheden een veel wisselender beeld zichtbaar is.

Analyse van het soort registratie naar eenheid, toont aan dat er geen grote verschillen zijn in het soort discriminatie per regio. Voor alle eenheden geldt dat de meeste registraties betrekking hebben op uitlatingen, gevolgd door bedreigingen.

Het is lastig om de verschillen tussen eenheden te duiden. Zo zijn er verschillen in het aantal inwoners die de eenheden bedienen, in capaciteit van de eenheden maar ook in de omvang van de woonachtige LHBTQ-gemeenschap. In tabel 4.3 wordt het aantal registraties per eenheid gerelateerd aan het aantal inwoners.⁸

Tabel 4.3: Registraties van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid en geslacht naar eenheid en inwoners

	Meldingen 2021	Inwoners 2022	Meldingen per 10.000 inwoners
Eenheid Amsterdam	317	1.121.790	2,8
Eenheid Den Haag	276	1.979.070	1,4
Eenheid Limburg	93	1.126.750	0,8
Eenheid Midden-Nederland	282	2.071.280	1,4
Eenheid Noord-Holland	154	1.581.140	1,0
Eenheid Noord-Nederland	171	1.757.650	1,0
Eenheid Oost-Brabant	129	1.472.950	0,9
Eenheid Oost-Nederland	308	3.314.570	0,9
Eenheid Rotterdam	305	1.817.500	1,7
Eenheid Zeeland-West-Brabant	131	1.539.500	0,9

Bron: politieregistraties, CBS, bewerking Risbo

Het valt op dat binnen de eenheid Amsterdam relatief gezien het meeste aantal registraties van dit soort discriminatie wordt gedaan (2,8 registraties per 10.000 inwoners). Ook in de andere eenheden behorende tot de Randstad is het aantal meldingen per 10.000 inwoners hoger dan in de overige gebieden. Binnen de eenheid Rotterdam betreft het 1,7 registraties per 10.000 inwoners. In Midden-Nederland en Den Haag worden 1,4 registraties per 10.000 inwoners gedaan. Het aantal registraties in Oost-Nederland per 10.000 inwoners is in absolute zin relatief laag omdat de eenheid een groot aantal inwoners bedient. Het blijft echter de vraag hoe deze verschillen geïnterpreteerd dienen te worden. Zo wonen naar verwachting meer LHBTQ-personen in de grote steden en zijn er verschillen in politiecapaciteit.

4.4 Bevindingen aan de hand van de onderzoeksvragen

De data afkomstig uit de politieregistraties geeft breder inzicht in de ervaren discriminatie vanwege seksuele gerichtheid en geslacht in de periode 2017-2021. Hieronder wordt voor de uitkomsten van de analyse van politieregistraties besproken per onderzoeksvraag.

⁸ In de tabel wordt het aantal meldingen in 2021 gerelateerd aan het aantal inwoners per 31-12-2022. Het aantal inwoners per politie-eenheid is niet beschikbaar voor 2021.

Wat is er bekend over de prevalentie van geweld tegen LHBTQ-personen in Nederland?

In 2021 waren er 2.113 registraties met betrekking tot discriminatie van seksuele gerichtheid en 53 met betrekking tot geslacht. In de periode 2017-2021 neemt zowel het aantal registraties van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid en geweld (fors) toe. Daarbij valt op dat er met name sprake is van een grote toename van het aantal registraties bij politie-eenheden in de Randstad en Oost-Nederland.

Het is echter moeilijk om deze ontwikkelingen te duiden. Het is niet duidelijk of de toename tussen 2017-2021 betekent dat deze vormen van discriminatie vaker voorkomen of dat dit andere oorzaken heeft. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er meer aandacht is gekomen voor deze vorm van discriminatie of dat er beleidsmatig meer aandacht aan wordt besteed (binnen bepaalde eenheden).

Welke vormen van geweld tegen LHBTQ-personen kunnen worden onderscheiden?

De politieregistraties op grond van seksuele gerichtheid gaan grotendeels over uitlatingen (60,7 procent in 2021). Het gaat bijvoorbeeld om naropen of beledigen in combinatie met de nadruk op seksuele gerichtheid. Bij veel uitlatingen gaat het om mensen die worden beledigd op grond van hun (vermeende) homoseksuele gerichtheid. Het lijkt daarbij meestal te gaan over het gebruik van het woord 'homo' als een scheldwoord. Een deel van de incidenten heeft betrekking op andere vormen van geweld, zoals bedreiging (15,3 procent in 2021) en fysiek geweld in combinatie met een uitlating (14,5 procent in 2021). Een steekproefsgewijze kwalitatieve analyse van bedreigingen en geweldsincidenten die te maken hebben met de discriminatiegrond seksuele gerichtheid biedt in de meeste gevallen geen antwoord op de vraag of de seksuele gerichtheid van de betrokkenen aanleiding is tot het incident.

Wederom is het lastig om de vormen van geweld tegen LHBTQ-personen te duiden op basis van enkel de politieregistraties. Een steekproefsgewijze kwalitatieve analyse van de registraties geeft de indruk dat een groot deel van de registraties betrekking heeft op politieagenten in functie of op mensen waartegen met 'homo' wordt gescholden. Het wordt lang niet altijd duidelijk of de registraties betrekking hebben op LHBTQ-personen. In die zin tonen de registraties een bepaalde mate van normalisering in de samenleving voor het schelden met 'homo'. Dit neemt overigens niet weg dat er ook registraties zijn waarbij het wel duidelijk lijkt dat de seksuele gerichtheid van één van de betrokkenen de aanleiding is voor bedreiging of geweld.

Welke groepen binnen de LHBTQ-gemeenschap zijn het meest kwetsbaar voor geweld?

De politieregistraties geven geen duidelijk inzicht in kwetsbare groepen. Enkel kan geconcludeerd worden dat discriminatie vanwege geslacht vaak betrekking heeft op transpersonen. Het is echter de vraag of dit komt doordat zij vaak slachtoffer zijn, of dat dit beeld ontstaat vanwege het bestaan van de discriminatiegrond 'geslacht' waarbinnen discriminatie tegen transpersonen vaak wordt ondergebracht. Zo zal discriminatie tegen homoseksuele, lesbische en biseksuele personen samengevoegd worden binnen de discriminatiegrond 'seksuele gerichtheid'.

Welke regionale verschillen bestaan er met betrekking tot geweld tegen LHBTQ-personen?

Uitsplitsing van het aantal politieregistraties laat zien dat er verschillen bestaan in het aantal registraties per eenheid. Met name bij eenheden binnen de Randstad en Oost-Nederland worden meer registraties gedaan dan in andere eenheden. Ook is het opvallend te noemen dat het aantal registraties bij een aantal eenheden fors toeneemt in de periode 2017-2021, terwijl in andere eenheden een veel wisselender beeld zichtbaar is. Analyse van het soort registratie naar eenheid, toont aan dat er geen grote verschillen zijn in de vorm van het geregistreerde geweld per regio.

Wanneer gekeken wordt naar het aantal registraties per eenheid gerelateerd aan het inwoneraantal, dan valt op dat het aantal registraties in Amsterdam en de andere Randstedelijke gebieden het grootst is. Het blijft echter lastig om de verschillen tussen eenheden te duiden omdat er ook verschillen zijn in capaciteit van de eenheden en de omvang van de aldaar woonachtige LHBTQ-gemeenschap.

Wat zijn de achtergrondkenmerken van daders die betrokken zijn bij de verschillende categorieën van geweld tegen LHBTQ-personen?

De politieregistraties geven een indicatief inzicht in een beperkt aantal achtergrondkenmerken van verdachten van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid en/of geslacht. In de periode 2017-2021 is meer dan 90 procent van de verdachten van dit soort registraties man. De meeste verdachten zijn minderjarigen (23 procent in 2021) en jongvolwassenen (27,5 procent in 2021). Ook valt het grote aantal verdachten met antecedenten op (74 procent in 2021).

5. Over de slachtoffers en context van de geweldsincidenten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de slachtoffers en de context waarbinnen de incidenten plaatsvonden. De data in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de 88 dossiers waarbij tot een veroordeling is gekomen. Deze dossiers hebben betrekking op 70 unieke zaken. Dit komt doordat er bij achttien zaken sprake is van meerdere daders, maar het hetzelfde incident met dezelfde slachtoffers betrof. Behalve dat er sprake is van meerdere daders, is er ook een aantal zaken waarbij meerdere slachtoffers betrokken zijn. In totaal zijn er 119 slachtoffers in de dossiers aanwezig.⁹ In 55 zaken is er sprake van één slachtoffer, bij 28 zaken zijn er twee slachtoffers en in twee gevallen waren er drie slachtoffers. Daar waar in dit hoofdstuk over slachtoffers wordt gesproken, hebben de cijfers betrekking op 119 personen. Bij het bespreken van de context waarbinnen een misdrijf plaatsvond, hebben de cijfers betrekking op de 70 casussen. De data uit de strafdossiers worden aangevuld met uitkomsten uit de enquête. Op die manier krijgen we een betere duiding en een breder beeld van de mate waarin de strafdossiers overeenkomen of afwijken met de ervaringen van de slachtoffergroep. In de conclusie van het hoofdstuk worden de resultaten geduid met wat er bekend is uit de wetenschappelijke literatuur.

5.1 Slachtoffers

De geanalyseerde strafdossiers hebben vooral betrekking op slachtoffers met een homoseksuele gerichtheid

In tabel 5.1 staat de seksuele gerichtheid van de slachtoffers weergegeven. De seksuele gerichtheid is gebaseerd op de verklaringen van de slachtoffers zelf of opgemaakt uit het strafdossier.

Tabel 5.1: Seksuele gerichtheid van slachtoffers geweld tegen LHBTQ-personen in strafdossiers 2017-2021

	<i>N</i>	%
Totaal	119	100
Homoseksuele mannen	78	66
Lesbische vrouwen	16	13
Tegen LHBTQ in het algemeen	7	6
Transgendervrouw	4	3
Biseksueel	3	3
Queer	2	2
Geen LHBTQ	6	5
Onbekend	3	3

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

Een belangrijke constatering is dat in de geselecteerde strafdossiers uit de periode 2017-2021, met name casussen zijn gevonden die betrekking hebben op homoseksuele mannen. Twee derde van de dossiers (66 procent) heeft betrekking op geweld tegen homoseksuele mannen. Iets meer dan tien procent heeft betrekking op lesbische vrouwen. Bij zes dossiers is door de slachtoffers aangegeven dat zij heteroseksueel zijn, maar heeft er wel vervolging plaatsgevonden op basis van discriminatie van de seksuele gerichtheid. Bijvoorbeeld omdat er gescholden is met 'homo'. Er zijn drie casussen aangetroffen waarbij de slachtoffers biseksueel zijn. Drie dossiers hadden betrekking op discriminatie van LHBTQ-personen in het algemeen en hadden geen betrekking op individuen. Denk bijvoorbeeld aan het bekladden van LHBTQ-uitingen in de openbare ruimte of uitingen tegen LHBTQ-personen in algemene zin. Het aantal dossiers waarbij queerpersonen betrokken waren, is met twee dossiers

⁹ Bij een aantal dossiers is sprake van materieel geweld en zijn niet direct personen/individuen betrokken.

beperkt. Geen van de dossiers had betrekking op transmannen, asexuele of interseksue personen. Zes casussen zijn wel in de zoekopdracht naar voren gekomen, maar blijken na bestudering niet direct verband te houden met LHBTQ-gerelateerd geweld.

Omdat de dossiers vooral betrekking hebben op homoseksuele slachtoffers, zijn de resultaten in dit rapport vooral van toepassing op deze groep. Desondanks zijn er 28 dossiers onderzocht waarbij andere groepen het slachtoffer waren. Om te controleren of de resultaten en geschetste daderprofielen ook overeenkomen voor de andere groepen naast homoseksuele mannen zijn er interviews/focusgroepen uitgevoerd met LGBTQ-personen en belangenorganisaties. De resultaten van gesprekken worden in hoofdstuk 7 besproken.

De meeste slachtoffers van LHBTQ-geweld in de strafdossiers zijn jongvolwassenen

Bij de 70 casussen, zijn 114 individuen als slachtoffer betrokken waarvan de leeftijd bekend is. Een klein aantal casussen betreft geweld tegen voorwerpen. In tabel 5.2 zijn de slachtoffers uitgesplitst naar leeftijd.

Tabel 5.2: Leeftijd van slachtoffers van LHBTQ-geweld

	N	%
Totaal	119	100
0-17	7	6
18-25	41	34
26-35	31	26
36-55	29	24
55+	4	3
Onbekend	7	6

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

Het slachtoffer is in ruim een derde van de gevallen een jongvolwassene in de leeftijd van 18-25 jaar (34 procent) (zie tabel 5.2). De groepen 26-35-jarige en 36-55-jarige slachtoffers (respectievelijk 26 procent en 24 procent) zijn eveneens relatief groot. Er zijn relatief weinig minderjarige en slachtoffers ouder dan 55 jaar aangetroffen in de strafdossiers (respectievelijk 6 procent en 3 procent).

5.2 Soort geweld en locatie

Verbaal en fysiek geweld komt het vaakst in de strafdossiers voor

Van de 70 strafdossiers die zijn bekeken, betreft het 31 dossiers (44 procent) waarin verbale geweldincidenten hebben plaatsgevonden (zie tabel 5.3). Een iets kleiner deel betreft fysiek geweld (37 procent). Er zijn geen strafdossiers gevonden waarbij het eengerelateerd of seksueel geweld betrof.

Tabel 5.3: Soort geweld tegen LHBTQ-personen

	N	%
Totaal	70	100
Verbaal geweld	31	44
Fysiek geweld	26	37
Huiselijk geweld	5	7
Online geweld	5	7
Materieel geweld	3	4

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

Het is goed denkbaar dat casussen waarbij er sprake is van fysiek of verbaal geweld sneller leiden tot strafvervolging. De verdeling van het soort geweld binnen de strafdossiers zegt daarom weinig over hoe vaak welk soort geweld voorkomt in de maatschappij. Om die reden is het van belang om ook breder te kijken naar het soort ervaren geweld door LHBTQ-personen. De uitkomsten uit de strafdossiers komen grotendeels overeen met de uitkomsten van de enquête. Deelnemers aan de enquête benoemen dat zij met name verbaal geweld hebben meegemaakt, gevolgd door online pestgedrag en fysieke bedreigingen (zie tabel b1.2 in de bijlage). Materieel geweld, online geweld en huiselijk geweld zijn in veel mindere mate aan de orde gekomen.

Het meeste geweld tegen LHBTQ-personen vindt plaats in de openbare ruimte

Bij 37 van de 70 casussen (53 procent) vindt het geweld plaats in de openbare ruimte op straat of in een park (tabel 5.4). Bij twaalf dossiers speelt het incident zich af bij iemand thuis, bijvoorbeeld tijdens een huisfeest of familiebijeenkomst. Bij een kleiner deel van de dossiers vinden de incidenten plaats in het verkeer/openbaar vervoer of online.

Tabel 5.4: Locatie waar geweld tegen LHBTQ-personen plaatsvindt

	<i>N</i>	%
Totaal	70	100
Op straat of park	37	53
Huiselijke sfeer	12	17
Verkeer	8	11
Online of media	7	10
Homo-ontmoetingsplek	3	4
Werk of school	1	1
Anders	2	3

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

De bevindingen uit de strafdossiers komen overeen met de uitkomsten uit de enquête, met als uitzondering dat deelnemers aan de enquête ook aangeven geweld mee te maken in een uitgaansgelegenheid (zie tabel b1.3).

De meeste incidenten tegen LHBTQ-personen komen in de middag voor

De helft (35 casussen) van de onderzochte incidenten vindt plaats in de middag (zie tabel 5.5). Ook 's nachts vindt relatief vaak geweld tegen LHBTQ-personen plaats (20 procent van de casussen). Een relatief klein deel van de incidenten speelt zich af in de ochtend of avond. Deelnemers aan de enquête geven aan dat de meeste incidenten 's middags en 's avonds plaatsvinden (zie tabel b1.4 in de bijlage).

Tabel 5.5: Dagdeel waarop geweld tegen LHBTQ-personen plaatsvindt

	<i>N</i>	%
Totaal	70	100
Nacht (22:00-05:59)	14	20
Ochtend (06:00-11:59)	6	9
Middag (12:00-16:59)	35	50
Avond (17:00-21:59)	7	10
Onbekend	8	11

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

In de data is gekeken of bepaalde vormen van geweld vaker plaatsvinden op specifieke momenten van de dag (zie tabel b5.1 bijlage 5). Uit deze uitsplitsing blijkt dat verbaal geweld vooral in de middag plaatsvindt (24 van de 30 incidenten) en dat fysiek geweld het meest 's nachts (8 van de 24 incidenten)

en in de middag (8 van de 24 incidenten) plaatsvindt.¹⁰ De resultaten van de enquête wijken iets af van de strafdossiers. Uit de enquête ontstaat het beeld dat behalve 's middags, ook veel incidenten 's avonds plaatsvinden (zie tabel b1.4 in de bijlage).

De aanwezigheid van (sociale) media en telefoons

Bij dertien van de 70 incidenten (19 procent) spelen de sociale media en/of mobiele telefoons een rol in het verloop van het incident of bij de bewijsvoering. Zo zijn er gevallen van online geweld waarbij LHBTQ-personen gediscrimineerd worden, bijvoorbeeld omdat iemand vindt dat LHBTQ-personen geen kinderen mogen hebben/opvoeden. In een ander geval ontstaat er een discussie online wat escaleert tot bedreiging en het oproepen tot geweld. Een enkele keer leidt het maken van een vlog in de openbare ruimte tot het uitschelden van iemand die vanwege zijn manier van bewegen en kleden opvalt. In veel van dit soort gevallen is er sprake van escalatie en begint het incident relatief onschuldig, bijvoorbeeld ook in een geval waarbij een discriminatoir lied wordt gemaakt over iemand. Dit lied wordt vervolgens opgemerkt door het slachtoffer waarna er aangifte wordt gedaan. Tot slot komt het voor dat mobiele telefoons gebruikt worden in de bewijsvoering, in een aantal gevallen, met name wanneer slachtoffer en dader bekenden van elkaar zijn, wordt er via whatsapp gecommuniceerd. Bij incidenten in de openbare ruimte maken zowel slachtoffers, omstanders als daders vaak beeldopnames.

5.3 Bevindingen aan de hand van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de slachtoffers van LHBTQ-gerelateerd geweld en de context waarbinnen deze incidenten plaatsvonden. In het onderzoek zijn 88 dossiers bestudeerd uit de periode 2017-2021. Uit de dossiers kwamen 70 unieke zaken (casussen) naar voren, bij achttien zaken was er sprake van meerdere daders, maar hetzelfde incident. Daar waar over slachtoffers wordt gesproken, hebben de cijfers betrekking op 119 personen. In het eerste deel van deze paragraaf worden de uitkomsten gekoppeld aan de onderzoeksvragen. In het tweede deel worden de uitkomsten verder geduid door ze te relateren aan wat er bekend is uit de literatuurstudie.¹¹

De uitkomsten uit dit hoofdstuk kunnen gebruikt worden om (deels) een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen.

- Welke vormen van geweld tegen LHBTQ-personen kunnen worden onderscheiden?
- Welke groepen binnen de LHBTQ-gemeenschap zijn het meest kwetsbaar voor geweld?

Hieronder worden deze vragen beantwoord.

Welke vormen van geweld tegen LHBTQ-personen kunnen worden onderscheiden?

Van de 70 unieke casussen, betreffen de meeste dossiers incidenten van verbale geweldincidenten (44 procent), gevolgd door fysiek geweld (37 procent). Andere vormen van geweld zoals huiselijk

¹⁰ Online geweld is hier buiten beschouwing gelaten omdat deze incidenten vaak niet op één moment plaatsvinden maar er sprake is van een meerdere contactmomenten tussen dader/slachtoffer. Het aantal incidenten waarbij sprake was van materieel geweld is buiten beschouwing gelaten vanwege het kleine aantal casussen.

¹¹ Voor de leesbaarheid zijn geen verwijzingen in de tekst geplaatst. De onderzoeken waarnaar verwezen wordt zijn besproken in hoofdstuk 2.

geweld (7 procent), online geweld (7 procent) en materieel geweld (4 procent) komen aanzienlijk minder vaak voor in de casussen.

Het meeste geweld vindt plaats in de openbare ruimte. Dit gebeurt vooral op straat of in parken (53 procent) en in mindere mate in de huiselijke sfeer (17 procent), in het verkeer (11 procent) of online (10 procent).

Welke groepen binnen de LHBTQ-gemeenschap zijn het meest kwetsbaar voor geweld?

Twee derde van de aangetroffen dossiers heeft betrekking op slachtoffers met een homoseksuele gerichtheid, namelijk 78 van de in totaal 119 slachtoffers. Behalve homoseksuele mannen zijn ook andere slachtoffergroepen in de dossiers geïdentificeerd. Zestien slachtoffers zijn lesbische vrouwen, zeven dossiers gingen over geweld tegen LHBTQ in het algemeen en er waren vier transgendervrouwen slachtoffer van geweld. De sterke oververtegenwoordiging van dossiers die betrekking hebben op homoseksuele mannen is opvallend te noemen omdat ander onderzoek laat zien dat lesbische, biseksuele vrouwen en transpersonen relatief vaak slachtoffer zijn van geweld.

De kwetsbare groepen die uit de literatuur naar voren komen zien we, los van de jongeren, weinig terug in de dossiers. Mogelijke redenen kunnen samenhangen met de opzet van deze studie, registratie, aangiftebereidheid of een combinatie van deze factoren. Dit wordt in hoofdstuk 9 verder geduid.

Het slachtoffer van LHBTQ-geweld in de strafdossiers is in ruim een derde van de gevallen (37 procent) een jongvolwassene in de leeftijd van 18-25 jaar. Dit komt overeen met wat er bekend is uit ander onderzoek waarin jongeren als kwetsbaar worden benoemd. In de strafdossiers zijn de slachtoffergroepen bestaande 26-35-jarige en 36-55-jarige slachtoffers met respectievelijk 28 procent en 25 procent eveneens relatief groot.

Discussie

De strafdossiers geven waardevolle maar tegelijkertijd beperkte inzichten in de slachtoffers en vormen van LHBTQ-gerelateerd geweld. De informatie is waardevol omdat het betrekking heeft op bewezen feiten waarbij een gerechtelijke uitspraak heeft plaatsgevonden. Tegelijkertijd is het lastig om de uitkomsten op waarde te schatten vanwege het beperkte aantal dossiers. Het is daarom nodig om de uitkomsten in een breder perspectief te plaatsen.

Uit de dossiers komt sterk naar voren dat met name homoseksuele mannen en jongvolwassenen vaak slachtoffer worden van LHBTQ-gerelateerd geweld. De sterke oververtegenwoordiging van dossiers die betrekking hebben op homoseksuele mannen is opvallend te noemen omdat onderzoek van Huijnk et al. (2022) laat zien dat lesbische en biseksuele vrouwen relatief vaak slachtoffer zijn van geweld. Ook zijn transpersonen relatief vaak slachtoffers van geweld (Movisie, 2021b). Onder de deelnemers aan de enquête wordt eveneens vaak geweld ervaren. Deze groep bestaat voor slechts een kwart uit homoseksuele mannen. Het is daarom aanneembaar dat de strafdossiers een vertekend beeld geven. Er kunnen verschillende mogelijke redenen genoemd als verklaring. De eerste reden kan samenhangen met het soort geweld dat ervaren wordt. Het is daarbij goed om te beseffen dat veel data uit andere onderzoeken is gebaseerd op zelfrapportage door slachtoffers en niet op strafdossiers. Het is goed denkbaar dat sommige vormen van ervaren geweld minder snel tot een veroordeling leiden en daardoor niet in de query terugkomen. Mogelijk dat de ondervertegenwoordigde groepen te maken krijgen met geweld dat minder snel geregistreerd wordt als LHBTQ-gerelateerd geweld, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van huiselijk geweld. Een factor die hierin zou kunnen meespelen, is dat er minder bekendheid zou kunnen zijn binnen de politie over transgender-, biseksuele en queerpersonen dan over homoseksuele mannen en

lesbische vrouwen. Tot slot zou het kunnen dat kwetsbare groepen, geweld minder vaak melden, bijvoorbeeld rondom partnergeweld vanwege de relatie met de pleger(s). Volgens onderzoek van Movisie (2011) geldt in het bijzonder dat lesbische en biseksuele vrouwen vaak geen aangifte doen van wat zij meemaken. Uit ander onderzoek blijkt daarentegen dat ook onder homoseksuele mannen en LHBTQ-personen met een migratieachtergrond de aangiftebereidheid zeer laag is (European Union Agency for Fundamental Rights, 2020). Andere verklaringen voor een lage aangiftebereidheid onder LHBTQ-personen is het gebrek aan vertrouwen in de politie (Van Oostroom, 2019; Universiteit Tilburg, 2009).

De bevinding dat slachtoffers relatief jong zijn komt overeen met wat er bekend is uit ander onderzoek waarin jongeren als kwetsbaar worden benoemd (Huijnk et al., 2022; Act4Respect, 2019).

Het meeste geweld binnen de dossiers vindt plaats in de openbare ruimte. Dit komt overeen met ander onderzoek naar homonegatief dat vooral in de openbare ruimte plaatsvindt (Huijnk et al., 2022). Echter zou ook een aanzienlijk deel van het geweld tegen LHBTQ-personen zich in de privésfeer afspelen (Huijnk et al., 2022; Movisie, 2021a). Die bevinding komt veel minder terug in dit onderzoek, mogelijk vanwege de selectie van dossiers of omdat huiselijk geweld op zodanige manier geregistreerd wordt dat dit niet in de in dit onderzoek gehanteerde query terugkomt. Daarvoor gelden naar verwachting dezelfde mogelijke oorzaken als eerder benoemd zijn. Een andere mogelijke oorzaken is dat geweld in de openbare ruimte eerder tot een veroordeling leidt, bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van getuigen, dan geweld dat in de privésfeer plaatsvindt.

De locaties waar het geweld in de strafdossiers plaatsvindt komt overeen met ander onderzoek naar homonegatief geweld. Het meeste geweld vindt plaats de openbare ruimte (Huijnk et al., 2022). Maar ook thuis vindt geweld tegen LHBTI-personen plaats, bijvoorbeeld in de vorm van partnergeweld of eerdergerelateerd geweld (Movisie, 2021a). Die bevinding komt veel minder terug in dit onderzoek, mogelijk vanwege de selectie van dossiers of omdat huiselijk geweld op zodanige manier geregistreerd wordt dat dit niet in de in dit onderzoek gehanteerde query terugkomt. Daarvoor gelden naar verwachting dezelfde mogelijke oorzaken als eerder benoemd zijn. Een andere groep die wel uit de literatuur naar voren komt (Waldner & Berg, 2008; Van Lisdonk, 2018; Huijnk et al., 2022) maar niet veelvuldig in de strafdossiers is aangetroffen, betreft geweld tegen LHBTQ-uitgaanspubliek rondom plaatsen waar LHBTQ-personen samenkomen. Hoewel er een aantal incidenten is gevonden dat na het uitgaan plaatsvond, vonden deze niet specifiek plaats in de nabijheid van een LHBTQ-uitgaansgelegenheid.

6. Over de daders

In dit hoofdstuk belichten we kenmerken van de daders. Centraal daarbij staan de daders uit de strafdossiers, aangevuld met cijfers van verdachten uit de politieregistraties en de enquête. Daar waar het cijfers betreft die betrekking hebben op de analyse van de strafdossiers werd in het voorgaande hoofdstuk telkens gesproken over 70 casussen. Omdat bij een aantal casussen meerdere daders betrokken waren, ligt het aantal daders hoger. De data in dit hoofdstuk hebben betrekking op 88 personen die veroordeeld zijn voor LHBTQ-gerelateerd geweld. In dit hoofdstuk wordt minder vaak verwezen naar de enquête omdat niet alle behandelde kenmerken van daders zijn bevraagd onder slachtoffers, bijvoorbeeld omdat ze geen weet kunnen hebben van specifieke kenmerken zoals antecedenten.

Plegers, daders en verdachten

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen verdachten, plegers en daders. Met plegers en daders worden personen bedoeld die door de rechtspraak schuldig bevonden zijn aan geweld tegen LHBTQ-persoonen. Bij verdachten gaat het om personen die niet veroordeeld zijn, maar die door slachtoffers als verdachte zijn aangemerkt, of die op enig moment bij instanties in beeld zijn geweest als vermoedelijke pleger van geweld tegen LHBTQ-persoonen. In de strafdossiers is gekeken naar personen die veroordeeld zijn voor geweld tegen LHBTQ-persoonen. Deze personen noemen we in dit hoofdstuk plegers. Wanneer wordt verwezen naar de uitkomsten uit ander onderzoek of de enquête dan hebben we het vaak over verdachten omdat het vaak niet vaststaat of deze personen ook daadwerkelijk het geweld hebben begaan.

6.1 Persoonskenmerken

Bijna alle daders zijn mannen

Veruit het grootste gedeelte van de plegers van LHBTQ-gerelateerd geweld is een man (zie tabel 6.1). Dit geldt voor 93 procent van de daders. Zes van de 88 daders (7 procent) zijn vrouwelijke daders.

Tabel 6.1: Biologisch geslacht van daders van geweld tegen LHBTQ-persoonen

	<i>N</i>	%
Totaal	88	100
Man	82	93
Vrouw	6	7

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

(Jong)volwassenen vormen de grootste dadergroepen

Bijna één op de drie daders is tussen 18-25 jaar (32 procent), of tussen de 26-35 jaar (30 procent) (zie tabel 6.2). De groepen minderjarige daders en daders tussen de 36-55 jaar zijn ongeveer even groot (respectievelijk 16 procent en 15 procent). Het aantal daders dat ouder is dan 55 jaar is met 8 procent beperkt.

Tabel 6.2: Leeftijd van daders van geweld tegen LHBTQ-personen

	<i>N</i>	%
Totaal	88	100
0-17 jaar	14	16
18-25 jaar	28	32
26-35 jaar	26	30
36-55 jaar	13	15
Ouder dan 55 jaar	7	8

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

Nationaliteit van daders

Een gevoelig en normaal lastig te duiden aspect bij onderzoek naar daders is de (mogelijke) migratieachtergrond of nationaliteit van de (mogelijke) daders van geweld tegen LHBTQ-personen. Omdat uit het literatuuronderzoek naar voren komt dat verdachten relatief vaak een niet-Westerse achtergrond lijken te hebben, is dit kenmerk ook vanuit de strafdossiers geanalyseerd. Het is vanuit de strafdossiers echter niet mogelijk de migratieachtergrond van daders met zekerheid vast te stellen. Daarvoor is ook informatie over de nationaliteit van de ouders nodig. Iemand waarvan en van de ouders niet de Nederlandse nationaliteit heeft, wordt in de statistieken ook nog aangeduid als iemand met een migratieachtergrond. Het is daarom aannemelijk dat het aantal daders met een migratieachtergrond groter is dan het aantal daders met de niet-Nederlandse nationaliteit. Daarover kunnen in dit onderzoek echter niet met zekerheid uitspraken worden gedaan. Informatie over de ouders is niet aanwezig in de strafdossiers. Wel kan met zekerheid de nationaliteit vastgesteld worden op basis van de scans van identificatiebewijzen die in de dossiers bijgevoegd zijn. We gebruiken daarom nationaliteit als proxy voor migratieachtergrond (zie tabel 6.3).

Er dient echter voor gewaakt te worden dat er te veel waarde wordt gehecht aan de nationaliteit van verdachten en dat dit als verklarende variabele wordt gebruikt. Zo is bekend dat jongeren over het algemeen vaker verdacht zijn van misdrijven dan ouderen en dat de demografische opbouw van migrantengroepen vaak een relatief groot percentage jongeren kent (Junger-Tas, 2001; Bovenkerk & Fokkema 2015). Bovendien bestaan er risicofactoren die verband houden met kwetsbare sociaaleconomische positie, waar mensen met een migratieachtergrond bovengemiddeld vaak in verkeren (Huijnk & Kessels, 2016). Een laatste factor die een rol kan spelen is dat personen met een migratieachtergrond vanwege (onbewust) etnisch profileren door de politie vaker in beeld komen als verdachte (Molina Espeleta, 2021). Onderstaande resultaten dienen daarom met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

Tabel 6.3: Nationaliteit van daders van geweld tegen LHBTQ-personen

	<i>N</i>	%
Totaal	88	100
Nederlands	44	50
(Nederlands-)Marokkaans	16	18
Surinaams en Antilliaans	8	9
Dubbele nationaliteit (verscheiden)	6	7
Overig niet-Westers	6	7
Midden en Oost-Europees	5	6
Turks	2	2
Overig EU	1	1

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

De helft (50 procent) van de plegers van geweld tegen LHBTQ-personen heeft de Nederlandse nationaliteit. Dit is veruit de grootste groep. Iets minder dan één op de vijf plegers (18 procent) heeft

zowel de Nederlandse en/of Marokkaanse nationaliteit. Andere groepen plegers die relatief vaak zijn aangetroffen betreffen personen met een Midden- of Oost-Europese, Surinaamse of Antilliaanse nationaliteit.

In de data is gekeken of er sprake is van samenhang tussen de nationaliteit en leeftijd van de daders. Hoewel het om kleine aantallen gaat, kan er een aantal voorzichtige aannames worden gedaan (zie tabel b6.1 in bijlage 6). Onder de groep met de Nederlandse nationaliteit is het grootste gedeelte tussen de 18 en 25 jaar, gevolgd door een relatief grote groep 26-35-jarige daders. De groep daders met een Marokkaanse nationaliteit is relatief jong. Zes van de zestien daders is minderjarig en vier zijn er tussen de 18 en 25 jaar. Vanuit deze groep zijn er geen daders ouder dan 35 jaar. De groep Surinaamse/Caribische daders is relatief oud met drie van de acht daders die ouders zijn dan 55 jaar.

6.2 Incidentkenmerken

Een fysieke gedraging of het uiterlijk vaak de aanleiding voor LHBTQ-gerelateerd geweld

Vaak vindt geweld tegen LHBTQ-personen in de strafdossiers plaats nadat een dader reageert op een fysieke uiting of het gedrag of de kleding die (in de ogen van de dader) een uiting zijn van een seksuele gerichtheid die afwijkt van de heteronorm of opvallende (van de normafwijkende) genderexpressie (zie tabel 6.4). Met een fysieke uiting kan gedacht worden aan twee personen van hetzelfde geslacht die hand in hand lopen of affectie naar elkaar tonen. Voorbeelden van gedrag en kleding zijn het dragen van (vermeende) vrouwelijke kleding door mannen, de manier van bewegen en praten.

In twaalf dossiers vindt geweld plaats waarbij de dader bekend is met de seksuele gerichtheid van het slachtoffer. Het incident zelf heeft niet te maken met de seksuele gerichtheid maar dit wordt erbij gehaald wanneer het incident escaleert. In deze gevallen wordt er vaak gescholden met 'homo'. Bij zeven dossiers is een uiting op sociale media de aanleiding voor geweld tegen LHBTQ-personen.

Tabel 6.4: Aanleiding voor geweld tegen LHBTQ-personen¹²

	N	%
Totaal	70	100
Uiterlijk (kleding en voorkomen)	14	20
Dader neemt aanstoot aan seksuele gerichtheid/gender expressie slachtoffer(s)	13	19
Fysieke uiting van seksuele gerichtheid (bv. hand in hand lopen)	10	14
Dader is bekend met seksuele gerichtheid/genderidentiteit slachtoffer(s)	12	17
Sociale media	7	10
Onduidelijk	14	20

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

De resultaten van de enquête onder LHBTQ-slachtoffers komen overeen met het beeld uit de strafdossiers. In meer dan de helft van de ervaren geweldsincidenten was volgens slachtoffers een uiterlijke vertoning, gedraging of uiting van genderexpressie of seksuele gerichtheid de aanleiding.

Daders worden het vaakst vervolgd voor eenvoudige belediging en mishandeling

In tabel 6.5 wordt een overzicht gegeven van de wetsartikelen waarvoor de daders van geweld tegen LHBTQ-personen voor vervolgd zijn. In totaal zijn er 88 daders. Het aantal wetsartikelen waarvoor daders vervolgd worden in tabel 6.4 is hoger dan het aantal daders omdat veel daders voor meerdere

¹² Voor het analyseren van de aanleiding is gekeken op incidentniveau in plaats van daderniveau. Om die reden is het aantal in tabel 5.4 70 (het aantal unieke casussen) in plaats van 88 (het aantal daders).

feiten vervolgd worden. Zo zijn er daders die zowel voor artikel 266 en artikel 300 vervolgd worden. Deze zijn in de tabel bij beide wetsartikelen meegeteld. Om die reden is het aantal wetsartikelen ($n=103$) in de tabel groter dan het aantal daders ($N=88$).

Tabel 6.5: Wetsartikelen waarvoor daders vervolgd worden (Wetboek van Strafrecht)¹³

	<i>N</i>	%
Totaal	103	100
266 (eenvoudige belediging)	40	39
300 (mishandeling)	29	28
285 (bedreiging met een ernstig misdrijf)	9	9
141 (openlijke geweldpleging)	8	8
137c (belediging van een groep mensen)	8	8
Anders	9	9

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

De meeste daders van geweld tegen LHBTQ-personen worden vervolgd voor eenvoudige belediging (Art. 266 WvSr). Dit is in 39 procent van de vervolgingen het geval. Bij deze casussen is er sprake van verbaal geweld (schelden) soms in combinatie met fysiek geweld. Bij 28 procent van de casussen is er sprake van mishandeling (Art. 300 WvSr). Bij deze gevallen gaat het veelal om mishandeling van mensen in de openbare ruimte, bijvoorbeeld voor een supermarkt, op straat na het uitgaan of in een park. In negen gevallen is er sprake van bedreiging met een ernstig misdrijf (Art. 285 WvSr). Het gaat hierbij vaak om bedreigingen met de dood tegen LHBTQ-personen of andere vormen van (zwaar) geweld. Dit kan zowel online als fysiek voorkomen. In acht gevallen is artikel 141 WvSr, openlijke geweldpleging het wetsartikel dat waarvoor de dader vervolgd wordt. Eveneens acht keer is er sprake van groepsbelediging tegen LHBTQ-personen (Art. 137c WvSr). Dit zijn bijvoorbeeld zaken waarbij personen zich uitspreken tegen het bestaan van LHBTQ-personen in het algemeen, of online discriminerende uitspraken doen tegen een LHBTQ-groepering zonder dat daar een specifiek slachtoffer bij wordt benoemd.

Daders en slachtoffers kennen elkaar meestal niet

In driekwart van de strafzaken kennen de dader(s) en slachtoffer(s) elkaar niet (zie tabel 6.6). In veel van deze gevallen gaat het om personen die elkaar op straat of een andere openbare gelegenheid tegen komen. In sommige van de gevallen ontstaat een conflict over iets wat niet gerelateerd is aan de seksuele gerichtheid. In andere gevallen is juist een uiting genderidentiteit of genderexpressie aanleiding voor een dader om een opmerking over te maken.

Tabel 6.6: Bekendheid van daders met slachtoffers van geweld tegen LHBTQ-personen

	<i>N</i>	%
Totaal	88	100
Onbekende	69	78
Bekende	19	22

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

Van de LHBTQ-slachtoffers die aan de enquête hebben deelgenomen, geeft 80 procent aan de dader niet te kennen. Dit komt overeen met de strafdossiers.

Er is gekeken of er een verband is tussen de relatie van daders en slachtoffers en de herkomst van de daders. Uit deze analyse komt naar voren dat geen van de zestien (Nederlands-)Marokkaanse daders

¹³ In de bijlage 5 is van de meest voorkomende wetsartikelen een uitgebreidere omschrijving gegeven.

het slachtoffer kende. Onder de andere herkomstgroepen is de verdeling slachtoffers en daders die elkaar wel of niet kennen ongeveer gelijk aan het gemiddelde.

Daders van geweld tegen LHBTQ-personen handelen net zo vaak solo als in een groep

In de dossiers is gekeken of plegers van geweld tegen LHBTQ-personen alleen of een in groep handelen. De verdeling is ongeveer gelijk. Van de 88 daders opereren er 43 alleen en 45 als onderdeel van een groep. Van de 45 daders in een groep zijn er vijftien die als enige schuldig zijn bevonden aan het plegen van dit geweld. In sommige van deze gevallen was er daadwerkelijk sprake van een enkele dader, in andere gevallen waren er meerdere personen betrokken maar was hun rol niet duidelijk, waren zij niet bekend met de politie of werden zij vrijgesproken.

Tabel 6.7: Bekendheid van daders met slachtoffers van geweld tegen LHBTQ-personen

	<i>N</i>	%
Totaal	88	100
Solo	43	49
Groep	45	51
<i>Groep met 1 dader</i>	15	17

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

Deelnemers aan de enquête geven vaker aan dat er twee of meer daders waren. Meer dan 60 procent van de deelnemers aan de enquête geeft aan slachtoffers te zijn geworden van meerdere daders.

Veroordeling voor geweld tegen LHBTQ-personen resulteert meestal in een taakstraf of boete

In bijna 70 procent van de dossiers krijgt de dader een taakstraf (43 procent) of boete (26 procent) (zie tabel b6.2 in de bijlage 6) opgelegd. In iets meer dan tien procent van de aantal gevallen wordt de dader tot gevangenisstraf veroordeeld (11 procent). Dit betreft de misdrijven waarbij er sprake was van fysiek geweld/mishandeling en/of een combinatie van feiten. In een aantal casussen komt de verdachte voor verschillende ongerelateerde misdrijven tegelijk voor de rechter en is uit het vonnis niet duidelijk op te maken wat precies de opgelegde straf is voor het voor het aspect gericht tegen LHBTQ-personen. Bij een groot deel van de daders is sprake van recidive (vaak voor andere feiten) en heeft de dader al antecedenten (zie tabel 6.7).

6.3 Sociale context van de daders

In deze paragraaf worden sociaal-maatschappelijke kenmerken van daders beschreven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de religiositeit van de daders, seksuele gerichtheid, houding ten opzichte van LHBTQ en de aanwezigheid van risico- en beschermende factoren.

Voor veel van de factoren die in deze paragraaf besproken worden, geldt dat deze lang niet in alle gevallen duidelijk op te maken zijn uit de strafdossiers. In de strafdossiers zijn de processen verbaal (de verhoren met zowel getuigen, slachtoffer(s) en dader) een voorname bron van informatie. Tijdens het verhoor met de dader vindt er vaak eerst een sociaal verhoor plaats waarin de dader een aantal vragen wordt gesteld over zijn of haar achtergrond. Na het sociaal verhoor wordt overgegaan op het verhoor over het incident. De insteek van het sociale verhoor verschilt per verdachte. Zo wordt aan jonge verdachten vaak gevraagd naar hoe het op school gaat en wat voor inkomen zij hebben. Bij oudere verdachten wordt niet gevraagd naar hun schoolcarrière maar wel naar hun bestaanszekerheid. Ook andere aspecten worden niet stelselmatig bevraagd, denk bijvoorbeeld aan

de religiositeit van verdachten of hun seksuele gerichtheid. Dit zijn aspecten die in sommige verhoren per toeval aan bod komen. De uitspraken over de kenmerken die in deze paragraaf centraal staan, zijn veelal toegewezen op basis van uitspraken van de daders zelf.

Plegers van geweld tegen LHBTQ-personen hebben vaak al antecedenten

Veel van de plegers van geweld tegen LHBTQ-personen zijn al eerder veroordeeld geweest voor een misdrijf (zie tabel 6.8). Van de 88 daders hebben er 59 al antecedenten op hun naam staan (70 procent). Van deze 59 daders zijn er drie ook al veroordeeld voor een misdrijf waarbij ook sprake was van discriminatie van seksuele gerichtheid.

Tabel 6.8: Antecedenten van daders met slachtoffers van geweld tegen LHBTQ-personen

	N	%
Totaal	88	100
Nee	22	25
Ja	59	70
<i>Waarvan eerder voor discriminatie seksuele gerichtheid</i>	3	3
Onbekend ¹⁴	4	5

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

Klein deel van de geweldsincidenten tegen LHBTQ-personen is expliciet religieus gemotiveerd

Van 76 van de 88 daders (86 procent) valt niet op te maken of zij een religie aanhangen. Een klein deel van deze respondenten geeft aan wel religieus te zijn opgevoed, maar het is niet duidelijk of religie nog een grote rol speelt in hun leven en of dit een factor speelde bij het plegen van LHBTQ-gerelateerd geweld. Twaalf van de 88 daders (14 procent) geven aan een religie te belijden. Het betreft vijf personen die katholiek zijn, vier moslims en drie personen met een andere (vermoedelijk) christelijke achtergrond. De daders met een christelijke en katholieke achtergrond behoren relatief vaak tot een oudere leeftijdsgroep dan gemiddeld. Deze daders geven in de verhoren bijvoorbeeld aan dat zij fysieke uitingen van homoseksualiteit afkeuren.

Bij geweldsincidenten waarbij de dader een religieuze achtergrond heeft, is de aanleiding van het conflict relatief vaak een uiting van affectie tussen twee mensen van hetzelfde geslacht waarbij de dader een discriminerende opmerking maakt. In sommige gevallen spreken daders zich in het openbaar uit tegen LHBTQ-personen of -opvattingen omdat zij zich hiertoe vanuit hun religie verplicht voelen. Dit soort voorbeelden uit de strafdossiers hebben enkel betrekking op daders die zichzelf als christen beschouwen.

Uit een aantal verhoren komt naar voren dat deze verdachten hun religie boven de grondwet stellen. Zo benoemen zij hun interpretatie van het geloof belangrijker te vinden dan het verbod op discriminatie. Zij tonen dan ook weinig berouw over de incidenten en de kans op lijkt recidive lijkt groot.

Negativiteit tegenover LHBTQ-personen en -uitingen

Uit een deel van de gesprekken met de daders kan opgemaakt worden hoe zij staan tegenover homoseksualiteit en/of LHBTQ-personen in het algemeen. Van de 88 verdachten geven negen openlijk toe dat zij niet-heteroseksualiteit afwijzen. Dit betreft veelal dezelfde daders die aangeven religieus te zijn. Tegelijkertijd is er een groep van veertien daders (16 procent) die aangeeft geen probleem te

¹⁴ Bij vier dossiers was het vanwege technische redenen niet mogelijk om inzage te krijgen in de justitiële documentatie.

hebben met LHBTQ-personen. Bij deze daders betreft het relatief vaak incidenten waarbij sprake is van verbaal geweld. Bij een deel van deze daders lijkt er sprake van sociaalwenselijke antwoorden. Zo komen de daden niet overeen met de verklaringen die achteraf gegeven worden. Er zijn verschillende daders die homoseksuele mannen uitschelden, bespugen of slaan, ogenschijnlijk enkel vanwege het feit dat zij homoseksueel zijn. Bij een groot aantal verhoren willen de daders overigens niet ingaan op hun houding ten opzichte LHBTQ-personen en -uitingen. Dit geldt voor 54 daders (61 procent).

Daders zijn vaak (vermoedelijk) heteroseksueel, maar niet uitsluitend

Bij 26 procent van de daders (23 van de 88) komt duidelijk naar voren dat zij zelf heteroseksueel zijn. In 62 gevallen blijft dit onduidelijk. Op basis van indirecte uitlatingen tijdens het verhoor bestaat het vermoeden dat het overgrote deel van deze daders zichzelf als heteroseksueel identificeert. Zo zien we dat daders die zich als niet heteroseksueel beschouwen, dit als argument gebruiken om te weerleggen dat zij discriminerend zouden handelen. Drie van de 88 daders geven aan dat zij zelf biseksueel zijn. Het betreft mannen die zowel op vrouwen als mannen vallen. Daders die zelf biseksueel zijn, geven achteraf aan spijt te hebben van hun handelen en waren onder invloed tijdens het misdrijf.

Daders hebben vaak een kwetsbare positie

Er is veel onderzoek (zie kader) gedaan naar factoren die een positieve of negatieve impact hebben op de kans om in je leven in aanraking te komen met de politie. Op basis van de bevindingen uit de literatuur is gekeken naar de aanwezigheid van beschermende en risicofactoren in het leven van de daders die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen.

Servaas et al. (2021) hebben in een literatuuroverzicht een overzicht gegeven van de verschillende soorten bescherm- en risicofactoren bij het plegen van geweld verdeeld naar verschillende domeinen. Het gaat hierbij om de domeinen persoonlijke factoren, factoren, school- en werk gerelateerde factoren en omgevingsfactoren. Genoemde beschermende factoren zijn: een hoge intelligentie, de aanwezigheid van steun, autoratieve controle en controle over het eigen gedrag.

De lijst met risicofactoren bestaat onder andere uit het hebben van antecedenten, depressie, suïcidale gedachten, gedragsstoornissen, geloven in de code van de straat, omgaan met delinquente leeftijdsgenoten, verstoorde familiestructuren, slechte familieomstandigheden, het onderdeel zijn van een gang, slechte huisvesting, de aanwezigheid van ongecontroleerde peergroepen, hoge mobiliteit van inwoners, armoede en ongelijkheid.

Voor de domeinen school en werk zijn weinig recente studies gevonden. Servaas et al. (2021) benoemen dat werkeloos zijn en criminaliteit wel samengaan, maar dat causaliteit hierbij niet vastgesteld kon worden. Het kan ook zijn dat iemand door zijn criminele gedrag geen werk meer kan vinden. Voor de invloed van school is nog minder gevonden. Lage cijfers op jongere leeftijd geven een zwak verband voor criminaliteit op latere leeftijd.

Bij 67 van de 88 daders (76 procent) waren er algemene risicofactoren aanwezig die de kans op het vertonen van crimineel gedrag vergroten. De meest aanwezige risicofactor betreft het hebben van antecedenten, eerder zagen we al dat 66 personen antecedenten op hun naam hebben staan. Andere gevonden risicofactoren betreffen het hebben van een stoornis: een aantal daders geeft aan een autistische of gedragsstoornis te hebben. Hierdoor hebben zij moeite om hun gedrag te controleren, zo geven zij aan. Deze daders wonen vaak niet thuis maar via begeleid wonen. In veel van deze gevallen

is er ook sprake van een moeilijke thuissituatie waarbij zij opgegroeid zijn binnen gebroken gezinnen. Andere daders vertellen over hun opvoeding en de moeizame jeugd die zij ervaren hebben. Soms wordt dit gebruikt om te verklaren waarom ze in het verleden in aanraking zijn gekomen met de politie, verslaafd zijn (geweest) of waarom zij gebruik maken van hulpverlening. Een relatief groot deel van de jonge en minderjarige verdachten is onderdeel van een groep en hangt rond op straat. Vaak is er sprake van een combinatie van aanwezige risicofactoren.

Ondanks dat het in de literatuur niet duidelijk is of het hebben van werk en cijfers op school sterk verband houden, zijn dit wel zaken die relatief veelvuldig voorkomen in de dossiers. Een groot deel van de verdachten heeft geen vaste baan. Zij hebben vaak of een onregelmatige baan waar ze niet helemaal van kunnen rondkomen, of leven van een uitkering. Een groot deel van de minderjarige en jongvolwassen daders woont nog thuis bij de ouders. Uit de verhoren waarin het opleidingsniveau wordt benoemd, het betreft vaak schoolgaande daders, komt naar voren dat deze daders veelal op vmbo-/mbo-niveau onderwijs volgen en daar niet goed presteren. Hoewel niet met zekerheid de sociaaleconomische positie vastgesteld kan worden op basis van de dossiers, wijzen de verhalen van de verdachten en contextuele factoren in de richting dat zij relatief vaak een kwetsbare sociaaleconomische positie hebben.

Beschermende factoren zijn in veel beperktere mate aanwezig onder daders van geweld tegen LHBTQ-personen. We hebben deze bij 38 daders (43 procent) waargenomen. Het is mogelijk dat bij daders zowel beschermende als risicofactoren aanwezig zijn. Beschermende factoren die zijn gevonden betreffen bijvoorbeeld het hebben van een vaste baan, stabiele thuissituatie, (vermoeden van) hoge intelligentie op basis van onderwijsniveau en het gebruik kunnen maken van sociale steun. Er lijken geen duidelijke verbanden te zijn tussen de aanwezigheid van risico- en beschermende factoren in combinatie met andere achtergrondkenmerken zoals leeftijd of herkomst.

Onder invloed

Iets minder dan een derde van de daders (27 personen, 31 procent) is (vermoedelijk) onder invloed wanneer zij het misdrijf plegen. Het gaat om gevallen waarbij daders toegeven onder invloed te zijn of waarbij het sterke vermoeden bestaat op basis van getuigenverklaringen of politieobservaties. In de meeste van deze gevallen gaat het om alcoholgebruik. Het aantal casussen waarbij sprake was van (vermoedelijk) drugsgebruik is zeer beperkt.

6.4 Bevindingen aan de hand van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk is gekeken naar de kenmerken daders van LHBTQ-gerelateerde geweldsdelicten. De uitkomsten zijn gebaseerd op de 88 dossiers en evenveel daders. Deze 88 dossiers hebben betrekking op 70 unieke incidenten. Dit komt doordat er binnen achttien dossiers meerdere daders bij hetzelfde incident betrokken waren. Naast de persoonskenmerken van de daders, is in dit hoofdstuk ook gekeken naar de incidentkenmerken en naar de sociale context van daders.

De uitkomsten uit dit hoofdstuk worden gebruikt om een antwoord te geven op onderstaande onderzoeksvragen

- Wat zijn de achtergrondkenmerken van daders die betrokken zijn bij de verschillende categorieën van geweld tegen LHBTQ-personen?
- Welke motieven kunnen aan de verschillende dadertypes worden toegeschreven?

Daarnaast geven de uitkomsten een breder beeld van de manier waarop het geweld plaatsvindt. Om die reden wordt ook een antwoord gegeven op de vraag:

- Welke vormen van geweld tegen LHBTQ-personen kunnen worden onderscheiden?

Hieronder worden deze vragen beantwoord.

Wat zijn de achtergrondkenmerken van daders die betrokken zijn bij de verschillende categorieën van geweld tegen LHBTQ-personen?

In de strafdossiers is een aantal achtergrondkenmerken zoals leeftijd, nationaliteit en geslacht van de daders opgenomen. Uit de analyse komt naar voren dat bijna alle plegers van geweld tegen LHBTQ-personen man zijn (95 procent). Net als de slachtoffers zijn de daders ook vaak jongvolwassen: één op de drie daders van LHBTQ-gerelateerd geweld is tussen de 18 en 25 jaar oud, nog een derde is tussen de 26 en 35 jaar oud. Veel van de plegers van geweld tegen LHBTQ-personen (70 procent) zijn al eerder veroordeeld geweest voor een misdrijf.

In veel onderzoeken naar LHBTQ-geweld wordt gekeken naar de migratieachtergrond van verdachten. De migratieachtergrond van verdachten valt niet uit de dossiers op te maken, maar wel is de nationaliteit van de verdachte bekend. Nationaliteit hebben we daarom gebruikt als proxy van migratieachtergrond. De helft (50 procent) van de plegers heeft de Nederlandse nationaliteit. Iets minder dan een op de vijf plegers (18 procent) heeft zowel de Nederlandse en/of Marokkaanse nationaliteit. De groep daders met een Marokkaanse nationaliteit is relatief jong: zes van de zestien daders is minderjarig en vier zijn er tussen de 18 en 25 jaar.

Een klein deel (twaalf van de 88) van de daders geeft expliciet aan een religie te belijden. Het betreft vijf personen die katholiek zijn, vier moslims en drie personen met een andere (vermoedelijk) christelijke achtergrond. De daders met een christelijke en katholieke achtergrond behoren relatief vaak tot een oudere leeftijdsgroep dan gemiddeld. Bij veel van de daders die een religie aanhangen, spelen de religieuze overtuigingen een rol bij het incident.

Er is ook gekeken naar de seksuele gerichtheid van daders. Bij een kwart van de daders komt duidelijk naar voren dat zij zelf heteroseksueel zijn. In een groot deel van de gevallen blijft dit onduidelijk, maar bestaat op basis van indirecte uitlatingen tijdens het verhoor het vermoeden dat ook het overgrote deel van deze daders zichzelf als heteroseksueel identificeert. Uit een deel van de gesprekken met de daders kan opgemaakt worden hoe zij staan tegenover homoseksualiteit en/of LHBTQ-personen in het algemeen. Van de 88 verdachten geven negen openlijk toe dat zij niet-heteroseksualiteit afwijzen. Veel van deze daders geven aan religieus te zijn. Tegelijkertijd is er een groep van veertien daders, die relatief vaak betrokken is bij incidenten met verbaal geweld, die aangeeft geen probleem te hebben met LHBTQ-personen. Het kan hier gaan om sociaalwenselijke antwoorden.

Hoewel niet met zekerheid de sociaaleconomische positie vastgesteld kan worden op basis van de dossiers, wijzen de verhalen van de verdachten en contextuele factoren erop dat zij relatief vaak een kwetsbare sociaaleconomische positie hebben.

Vanuit onderzoek is bekend dat bepaalde algemene risicofactoren een positieve of negatieve impact kunnen hebben op de kans om in je leven in aanraking te komen met de politie. Bij driekwart van de daders uit het huidige onderzoek waren zulke algemene risicofactoren aanwezig. Het gaat hier vooral om het hebben antecedenten (67 daders). Vaak is er sprake van een combinatie van aanwezige risicofactoren. Zo wordt door daders het hebben van een (gedrags)stoornis genoemd, een moeilijke jeugd/opvoeding, en het rondhangen in groepen op straat (vooral onder jongeren). Een groot deel van de verdachten heeft geen vaste baan, kan moeilijk rondkomen en/of leeft van een uitkering. Van de minderjarige en jongvolwassen daders woont een groot deel nog thuis bij de ouders.

Er bestaan ook beschermende factoren die de kans zouden verkleinen dat men in aanraking komt met de politie. Deze factoren zijn in veel beperktere mate aanwezig onder daders van geweld tegen LHBTQ-personen (38 daders, 43 procent).

Welke motieven kunnen aan de verschillende dadertypes worden toegeschreven?

Uit de strafdossiers wordt vaak duidelijk wat de aanleiding was van een incident. Dit betekent echter niet dat het motief altijd duidelijk wordt. Bij 38 van de 70 verdachten is onduidelijk wat hun motief was. Het grootste deel van de daders waarbij wel duidelijk is wat hun motief is, geeft aan dat zij een afkeer hebben van LHBTQ-uitingen. Bijvoorbeeld vanuit hun religieuze overtuiging of ideeën over gender in de samenleving. Voor het grootste deel van de daders geldt echter dat zij achteraf niet precies weten waarom ze geweld hebben gepleegd. Veel van deze daders geven aan niks te hebben tegen LHBTQ-personen. Zij geven bijvoorbeeld aan in het heetst van het moment te hebben gescholden. Dit is vaak het geval bij incidenten waarbij een opstootje ontstaat dat aanvankelijk niet gerelateerd is aan een LHBTQ-uiting.

De aanleiding van de incidenten gaat over (de context van) de situatie die ertoe leidde dat de dader gewelddadig ging handelen. De meest voorkomende aanleidingen van geweld in de strafdossiers zijn fysieke uitingen (14 procent) of het gedrag of de kleding van de slachtoffers die (in de ogen van de dader) een uiting zijn van een seksuele gerichtheid of genderexpressie die afwijkt van de (hetero)norm (20 procent). Met een fysieke uiting kan gedacht worden aan twee personen van hetzelfde geslacht die hand in hand lopen of affectie naar elkaar tonen. Voorbeelden van gedrag en kleding zijn het dragen van (vermeende) vrouwelijke kleding door mannen, de manier van bewegen en praten. In 17 procent van de casussen zien we dat er geweld plaatsvindt waarbij de dader bekend is met de seksuele gerichtheid of genderidentiteit van het slachtoffer en bij 19 procent van de incidenten neemt de dader aanstoot aan de seksuele gerichtheid van het slachtoffer wanneer dit duidelijk wordt tijdens een situatie. Bij een kleiner aantal dossiers is een uiting op sociale media de aanleiding voor geweld tegen LHBTQ-personen (10 procent).

Welke vormen van geweld tegen LHBTQ-personen kunnen worden onderscheiden?

In eerdere hoofdstukken is gekeken naar wat voor soort geweld slachtoffers van LHBTQ-geweld meemaken. In dit hoofdstuk is naar kenmerken van het geweld en de modus operandi van daders om de vormen van geweld verder te duiden.

Ongeveer de helft van de 88 daders van geweld tegen LHBTQ-personen handelde alleen, de andere helft als onderdeel van een groep. In het overgrote deel van de strafzaken (78 procent) kennen de dader(s) en slachtoffer(s) elkaar niet. In veel van deze gevallen gaat het om personen die elkaar op

Over de daders

straat of een andere openbare gelegenheid tegenkomen. Iets minder dan een derde van de daders is (vermoedelijk) onder invloed wanneer zij het misdrijf plegen. In de meeste van deze gevallen gaat het om alcoholgebruik.

De meeste daders worden vervolgd voor eenvoudige belediging (wetsartikel 266 van strafrecht, 39 procent van de vervolgingen). Bij deze casussen is er sprake van verbaal geweld (schelden) soms in combinatie met fysiek geweld. Bij iets meer dan een kwart van de vervolgingen is er sprake van mishandeling (wetsartikel 300 van strafrecht). Bij deze gevallen gaat het veelal om mishandeling van mensen in de openbare ruimte, bijvoorbeeld voor een supermarkt, op straat na het uitgaan of in een park. Uit de dossiers blijkt dat in bijna 70 procent van de gevallen de dader een taakstraf (43 procent) of boete (26 procent) krijgt voor het delict. In iets meer dan tien procent van gevallen wordt de dader tot gevangenisstraf veroordeeld. Dit betreft de misdrijven waarbij er sprake was van fysiek geweld/mishandeling en/of een combinatie van feiten.

Discussie

In dit onderzoek is gekeken naar verdeelde daders van LHBTQ-gerelateerd geweld. Dit verschilt met veel andere onderzoeken waarbij vaak gekeken wordt naar verdachten. Hierdoor kunnen in dit onderzoek met zekerheid een uitspraak worden gedaan over de daders. Vanwege het relatief kleine aantal bekeken dossiers over een periode van vijf jaar is het nodig om de uitkomsten in een breder perspectief te plaatsen.

Over de kenmerken van daders

Bijna alle daders van geweld tegen LHBTQ-personen in dit onderzoek zijn man (95 procent). Dit komt overeen met zowel de politieregistraties (zie paragraaf 4.2) en ander onderzoek naar LHBTQ-geweld (De Gooijer et al., 2021; Van San & De Boom, 2006). De vraag is in hoeverre dit uniek is voor dit soort geweld. Ook verdachten van geweld in het algemeen zijn vaker man dan vrouw (Beke et al., 2001; Lünneke & Bruinsma, 2005; Naeyé, 2009). Echter, wanneer gekeken wordt naar alle criminaliteit in Nederland dan is het percentage mannelijke plegers van LHBTQ-geweld hoger dan gemiddeld. Bij alle vormen van criminaliteit is 83 procent man en 17 procent vrouw (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023a). Daders van LHBTQ-gerelateerd geweld lijken, in vergelijking met criminaliteit in het algemeen, bovengemiddeld vaak mannen te zijn.

Aan de variabele nationaliteit kan niet te veel waarde gehecht worden bij de verklaring voor geweld tegen LHBTQ-personen. Het percentage Nederlandse daders en daders met een migratieachtergrond komt grotendeels overeen met verdachtencijfers van alle criminaliteit in Nederland. Van alle 158.290 verdachten in 2022 heeft 46 procent Nederlandse nationaliteit en 54 procent een migratieachtergrond (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023b). Ook is bekend dat jongeren over het algemeen vaker verdacht zijn van misdrijven dan ouderen en dat de demografische opbouw van migrantengroepen vaak een relatief groot percentage jongeren kent (Bovenkerk & Fokkema, 2015; Junger-Tas, 2001). Bovendien bestaan er risicofactoren die verband houden met de kwetsbare sociaaleconomische positie waar mensen met een migratieachtergrond bovengemiddeld vaak in verkeren (Huijnk & Kessels, 2016).

Over de motieven

Uit de dossiers komt niet altijd duidelijk naar voren wat de motieven waren voor het plegen van geweld tegen LHBTQ-personen. Het meest voorkomende motief vormt afwijzing van LHBTQ-gerelateerde uitingen. In onderzoek van Van Lisdonk (2018) wordt een deel van de LHBTQ-gerelateerde agressie verklaard doordat uitingen van LHBTQ-zijn de heteronormatieve kaders in

twijfel zouden trekken. Een deel van de mensen die zich met deze kaders identificeert zou hier slecht mee om kunnen gaan en dit zien als een (on)bewuste aanval op de heersende normen en waarden. Jewell en Morrison (2012) concluderen dat heteroseksuele mannen een sterkere emotionele reactie hebben op LHBTQ dan heteroseksuele vrouwen, ook als beide negatieve implicatie attitudes richting LHBTQ hebben en hun gedrag als 'abnormaal' beschouwen. In ander onderzoek (Act4Respect, 2019) worden verschillende risicofactoren benoemd die de kans vergroten dat iemand plegger wordt van geweld vanwege gender. Daarin lijken traditionele en/of stereotype opvattingen over mannelijkheid, gender en rollenpatronen een rol te spelen. De motieven van de daders uit de strafdossiers lijken daarmee aan te sluiten aan de uitkomsten uit de literatuur. Het lijkt er daarmee op dat afkeer van LHBTQ-uitingen, zowel fysiek als gedragingen, een belangrijke rol spelen bij een deel van het geweld.

Bij een klein deel van de daders uit de strafdossiers lijken religieuze overtuigingen een rol te spelen. Religieuze overtuigingen en/of sterke morele overtuigingen worden normaal gezien als een beschermende factor die de kans om in aanraking te komen met de politie vanwege een geweldsdelict zou verkleinen (Servaas et al., 2021). Dit gaat alleen niet op bij geweld tegen LHBTQ-personen. Keuzenkamp & Kuyper (2013) concludeerden dat praktiserend religieuzen vaker een negatieve houding hebben ten opzichte van homoseksualiteit. Een deel hiervan heeft een niet-westerse migratieachtergrond. Jewel & Morrison (2012) beschrijven dat homonegativiteit voor religieuze mensen onderdeel kan zijn van het kunnen uitdragen van hun persoonlijke waarden. Afgezet tegenover de religiositeit in Nederland, kan gesteld worden dat religieuze personen niet oververtegenwoordigd zijn in geweld tegen LHBTQ-personen. In 2019 was 46 procent van de Nederlanders van 15 jaar of ouder gelovig (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020). Dit percentage is onder verdachten van LHBTQ-gerelateerd geweld met 14 procent veel kleiner. Echter dient hierbij de kanttekening gemaakt te worden dat van veel daders niet bekend is of zij zich als gelovig identificeren omdat zij daar geen uitspreken over doen. Feit blijft dat het aantal onderzochte geweldsincidenten waarbij religie expliciet een rol speelt beperkt is.

Over de aanleiding van de geweldsincidenten

Veel geweld tegen LHBTQ-personen vindt plaats doordat een dader reageert op een fysieke uiting (14 procent) of het gedrag of de kleding die (in de ogen van de dader) een uiting zijn van een seksuele gerichtheid of genderexpressie die afwijkt van de (hetero)norm (20 procent). Deze aanleiding komt overeen met wat Van Lisdonk (2018) concludeert over de aanleiding van geweld tegen LHBTQ-personen. Zij stelt dat het afwijken van de gendernorm de belangrijkste reden is. Daarbij zouden mannen zwaarder afgerekend worden op vrouwelijk gedrag dan vrouwen die afwijken van de gendernorm (Baams et al., 2013). Ook transgender personen die merkbaar transgender zijn, zouden bovengemiddeld geweld meemaken vanwege het voorkomen (Motmans et al., 2015).

Over de modus operandi en andere kenmerken

In de LHBT-monitor (Huijnk et al., 2022) wordt benoemd dat plegers die bij geweldsincidenten betrokken zijn, in veel gevallen een bekende van het slachtoffer zijn: dit geldt voor 44 procent van de geweldsdelicten tegen homoseksuele en lesbische personen en voor 49 procent van de geweldsdelicten tegen biseksuele personen. In deze gevallen gaat het vooral om bekenden uit de buurt of bekenden van werk of studie. Dit geldt in ook voor geweldpleging in het algemeen. Ruim vier op de tien slachtoffers van geweldsdelicten in het algemeen kent de dader (Akkermans et al., 2022). De uitkomsten van dit onderzoek schetsen een ander beeld. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat dit een registratiekwestie is. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of bij huiselijk geweld waarbij LHBTQ-personen betrokken zijn de seksuele gerichtheid of genderidentiteit een rol speelt en zo ja, of dit in de ten laste legging terugkomt.

Verschillende onderzoeken beschrijven hoe alcohol- en drugsgebruik een risicofactor vormen voor het plegen van geweldsdelicten (Bieleman, et al., 1998; Budd, 2003; Scribner et al., 1995). Onderzoek van Bieleman et al. (1998) toont aan dat er samenhang bestaat tussen specifieke vormen van geweld en alcohol. Uit dat onderzoek blijkt dat daders waarbij alcohol van invloed is geweest op hun handelen relatief vaak jong en man zijn. Veel van de daders die onder invloed zijn en geweld plegen, hebben antecedenten op hun naam die vaak betrekking hebben op eerdere geweldsdelicten (Bruinsma et al., 2008). Het aantal onderzochte strafdossiers in dit onderzoek is te klein degelijke uitspraken te kunnen doen.

7. Daderprofielen

In dit hoofdstuk worden verschillende daderprofielen omschreven. We hebben de eerdere beschrijvingen van slachtoffers, soorten geweld en daders samengebracht om deze daderprofielen te kunnen samenstellen. Vanuit de strafdossiers zijn de volgende vier daderprofielen geïdentificeerd:

- Afkeer van LHBTQ
- Schelden als reflex
- Groepsagressie
- Grappen 'ten koste van'

Bij het opstellen van deze profielen zijn data uit de strafdossiers als uitgangspunt genomen. Hierbij hebben we op verschillende aspecten gelet.

Voor de analyse is een kwalitatieve, niet representatieve methode gekozen. Bij het opstellen van de daderprofielen is een werkwijze gehanteerd waarbij eerst drie verschillende onderzoekers, onafhankelijk van elkaar alle data hebben bekeken. In het bijzonder is gekeken naar de uitgebreide omschrijvingen van de incidenten en de verklaringen van de daders over hun handelen. Op basis van deze analyse hebben de onderzoekers hun eigen bevindingen genoteerd. Op basis van de uitkomsten uit deze analyse is een werkwijze vastgesteld om tot de profielen te komen.

Allereerst hebben we gekeken naar de motivatie volgens de daders. Wat was volgens hen de reden waarom ze hun misdaden begingen? Sommige daders verklaren bijvoorbeeld dat ze handelden vanwege afkeer van seksuele gerichtheid of genderexpressie die afwijkt van de heteronorm, of dat ze hun acties beschouwden als grappen zonder zich ervan bewust te zijn dat ze als discriminerend kunnen worden opgevat. Echter, het blijkt dat veel daders geen verklaring geven voor hun daden. Sommigen zwijgen tijdens verhoren of weten zelf niet precies waarom ze tot hun daden zijn gekomen. Wanneer dit het geval was, is gekeken naar de verklaringen van slachtoffers over de motieven. De motieven van de daders ligt ten grondslag aan het profiel 'uit afkeer tegen LHBTQ'.

Wanneer er weinig duidelijkheid was over de motieven van daders, zijn incident- en contextuele kenmerken van de incidenten gebruikt om tot een categorisering te komen. Zoals of het incident individueel of in een groep plaatsvond, of dat de daders van tevoren op de hoogte waren van de seksuele gerichtheid van de slachtoffers. Dit is in het bijzonder het geval voor het profiel 'groepsagressie'. Daarbij is gekeken naar de kenmerken: leeftijd, het aantal daders en persoonskenmerken van de daders.

De profielen 'schelden uit reflex' en 'grappen ten koste van' zijn gebaseerd op een combinatie van verklaringen van de daders, slachtoffers en incidentkenmerken.

In de literatuur is vervolgens onderzocht in hoeverre de gevonden profielen aansluiten bij wat er al bekend is in wetenschappelijke literatuur over daderprofielen en in hoeverre de profielen uniek lijken te zijn voor geweld tegen LHBTQ-personen.

In tabel 6.1 is een overzicht van de daders naar daderprofiel weergegeven. In totaal konden 76 van de 88 daders worden ingedeeld in een van de onderscheiden daderprofielen.¹⁵ De grootste groep bestaat uit daders die geweld hebben gepleegd vanuit een (vermeende) afkeer tegen LHBTQ-personen of -opvattingen. Dat geldt voor bijna één op de drie van de onderzochte dossiers. Ongeveer kwart van de daders valt onder het daderprofiel 'Schelden als reflex' (28 procent). Hetzelfde geldt voor het daderprofiel 'Groepsagressie' (25 procent). De kleinste groep bestaat uit daders in de categorie 'Grappen 'ten koste van'.

Tabel 6.1: Daders naar daderprofiel

	<i>N</i>	%
Totaal	88	100
Afkeer van LHBTQ	26	30
Schelden als 'reflex'	21	24
Groepsagressie	20	23
'Grappen' ten koste van	9	10
Anders	12	14

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

In de volgende paragrafen schetsen we per profiel een beeld van de daders. Voor de schets is gebruik gemaakt van kenmerken die in de vorige hoofdstukken zijn behandeld. Deze zijn uitgesplitst naar daderprofielen. De in de profielen besproken achtergrondkenmerken zijn bijlage 7 per profiel weergegeven. Bij de bespreking van elk profiel zijn fictieve voorbeelden toegevoegd, geïnspireerd op situaties die binnen de strafdossiers aan de orde zijn gekomen, ter illustratie van de daderprofielen.

Tot slot is het goed om te beseffen dat de profielen enkele archetypen bevatten, maar dat de praktijk vaak minder zwart-wit is. Profielen kunnen overlappen of elkaar zelfs versterken: 'schelden als 'reflex' of 'grappen' ten koste van' kunnen bijvoorbeeld voorafgaan aan groepsagressie.

De lezer dient zich ervan bewust te zijn dat de hierna geschetste profielen deels interpretaties zijn. Daar waar mogelijk wordt getoond in hoeverre deze profielen overeenkomen met eerder onderzoek naar daderprofielen van geweldplegers. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de herkenbaarheid van deze profielen vanuit het perspectief van LHBTIQ-belangenverenigingen.

7.1 Afkeer van LHBTQ

De grootste groep bestaat uit daders die uitspreken of waarvan aannemelijk is dat zij een afkeer hebben tegen LHBTQ-personen of -opvattingen. Bij deze daders lijken uitingen van LHBTQ-zijn, waarbij wordt afgeweken van de heteronorm, opgevat te worden als aanval op traditionele normen en waarden en de inrichting van de samenleving. De strafdossiers bevatten 26 personen (30 procent van alle daders) die tot deze dadergroep kunnen worden gerekend.

¹⁵De analyse van de strafdossiers heeft in totaal 88 verdachten opgeleverd. Ruim 86 procent van de daders (76 personen) kon in een daderprofiel geplaatst worden. In twaalf gevallen waren daders niet tot een profiel in te delen.

Persoons- en sociale kenmerken	Incidentkenmerken
• Man • 25-36 jaar • Vermoedelijk heteroseksueel • Relatief vaak religieus (katholiek/protestants/islamitisch) • Traditionele opvattingen over seksualiteit • Een deel is een verward persoon en/of dakloze • Heeft een lage sociaal economische positie (uitkeringsafhankelijk/ laagbetaald) • Verleden met zorgdiensten • Heeft antecedenten (soms voor vergelijkbare discriminatiefeiten) • Weinig beschermende factoren aanwezig	• Neemt aanstoot aan uitingen van LHBTQ (fysiek en gedrag) • Keurt gedrag openlijk af (geen controle over eigen gedrag) • Handelt solo • Ziet LHBTQ als (impliciete) aanval op de heteronormatieve waarden • Fysiek en verbaal geweld • In de openbare ruimte

Waar slaan daders op aan?

Het aanstoot nemen aan uitingen van LHBTQ is voor deze daders de aanleiding om geweld te plegen tegen LHBTQ-persoon. De aanleiding manifesteert zich vaak in de vorm van fysieke genegenheid tussen twee personen, zoals hand in hand lopen op straat. Soms is er sprake van een combinatie van gedragingen of uiterlijkheden zoals in het fictieve voorbeeld naar voren komt. Daarnaast gebeurt het vaak binnen deze dadergroep dat de seksuele gerichtheid van het slachtoffer bekend is bij de dader, en dit dient als motivatie voor de aanval. Dit kan ook plaatsvinden via online media, waar discussies ontstaan over de rechten van LHBTQ-persoon, wat door de dader vanuit hun levensovertuiging wordt afgewezen op een manier die strafbaar is.

In vergelijking met de andere daderprofielgroepen zijn personen die tot dit profiel behoren vaker religieus. Ruim een kwart geeft aan gelovig te zijn, waarbij de meeste katholiek zijn. Ze motiveren en verdedigen hun daden vaak op basis van hun religieuze overtuigingen. Een ander deel van de daders is niet expliciet religieus, maar lijken traditionele opvattingen te hebben over seksualiteit en de rol van het gezin in de maatschappij. Voor dit deel van de daders lijken uitingen van LHBTQ een (onbewuste) aanval op hun normen en waarden, die zij moeilijk kunnen verdragen. Deze daders zijn zelf (vermoedelijk) heteroseksueel, hoewel uit de dossiers niet duidelijk wordt wat hun huishoudsamenstelling is.

Het complexe aan deze categorie is dat daders niet altijd aangeven dat ze iemand aanvielen vanwege een afkeer van LHBTQ-uitingen. Sommige daders zijn hier wel openhartig over. Zo hebben meerdere daders aangegeven dat ze het 'walgelijk' vinden om twee mannen samen te zien. Anderen hebben aangegeven dat ze geloven dat god de vrouw voor de man heeft geschapen en dat het niet natuurlijk is voor twee mannen om een relatie te hebben. Dit wordt soms ook aangevuld met opmerkingen zoals dat het strafbaar zou moeten zijn dat twee mannen samen zijn en dat god dit niet zou willen. Niet alle daders zijn echter even duidelijk over hun overtuigingen. Een deel van dit profiel is ook gebaseerd op aangiftes en ooggetuigenverklaringen, waarin het voorkomt dat een slachtoffer bijvoorbeeld meldt dat een dader voorafgaand aan het incident al opmerkingen maakte over hoe walgelijk homoseksualiteit zou zijn.

Bij een deel van de daders die tot dit profiel wordt gerekend, hebben slachtoffers verklaard dat er geen enkele aanleiding was voor de aanval, behalve dat zij bijvoorbeeld met hun partner gearmd over straat liepen na het uitgaan. De slachtoffers gaven aan dat er geen enkele interactie had plaatsgevonden voorafgaand aan het incident. Een voorbeeld hiervan is een homostel dat op straat

van achteren wordt aangevallen na het uitgaan. Voorafgaand aan de aanval hadden ze alleen scheldwoorden gehoord en er werd op de grond gespuugd op het moment dat zij langsliepen.

Fictief voorbeeld daderprofiel 'Afkeer van LHBTQ', gebaseerd op strafdossiers

Op een zonnige dag loopt een homoseksueel stel hand in hand door de stad. Op een gegeven moment geven ze elkaar ook een kus. Een voorbijganger ziet dit gebeuren en begint beledigende opmerkingen naar het stel te maken, waarbij hij onder andere zegt dat homoseksualiteit een zonde is volgens zijn geloof. Het stel probeert de situatie te de-escaleren en geeft aan dat homoseksualiteit in Nederland normaal is. De verdachte neemt aan deze opmerking alleen nog maar meer aanstoot en zegt dat de wet van god hoger staat dan de Nederlandse wet en hij zich aan die leefregels houdt. Volgens de verdachte is het verschrikkelijk dat homoseksualiteit wordt toegestaan. Het stel besluit na deze opmerkingen weg te lopen, ook omdat de dader maar blijft schreeuwen en dreigend overkomt. Een eindje verderop komen ze een paar agenten tegen op straat en houden hun verhaal tegen hen. Deze gaan met de melding aan de slag en houden de verdachte aan.

Achtergrond van de daders:

De groep daders die vanuit hun levensovertuiging handelt, bestaat voor het grootste gedeelte uit mannen in de leeftijd van 26-35 jaar, wat iets ouder is dan de gemiddelde dader. Zoals eerder vermeld, zijn zij vermoedelijk heteroseksueel.

Ongeveer de helft van de daders behorende tot dit profiel heeft de Nederlandse nationaliteit. De overige daders zijn gelijkelijk verdeeld over de groepen Nederlands/Marokkaanse, Midden- en Oost-Europa, Surinaams/Curaçao en statushouders. In een derde van de gevallen is het slachtoffer bekend bij de dader.

De daders die handelen vanuit hun levensovertuiging hebben vaak al antecedenten op hun naam staan. Zij hebben verschillende soorten antecedenten op hun naam staan, variërend van geweld en diefstal tot rijden onder invloed. Een deel van de daders is eerder veroordeeld voor discriminatie vanwege seksuele gerichtheid of gender.

Bij een relatief groot deel van de daders zijn risicofactoren aanwezig en zijn beschermende factoren beperkt aanwezig. Veel van de daders hebben geen stabiel leven. Ze hebben geen vast werk, zijn dakloos (geweest) en hebben relatief vaak contact met hulpverlening, bijvoorbeeld vanwege mentale problemen of verslaving. Over het algemeen kan gesteld worden dat zij een kwetsbare sociaaleconomische positie hebben. Bij een op de vijf daders was tijdens de confrontatie alcohol in het spel.

Wat voor soort geweld, waar en wanneer?

Twee derde van de daders maakt zich bij dit daderprofiel schuldig aan fysiek geweld. De overige gevallen bestaan uit het plegen van verbaal geweld, zoals beledigingen. Een meerderheid van de incidenten vond plaats in de openbare ruimte van straat of park. Van de overige incidenten komt geweld in de huiselijke sfeer het vaakst voor. Het is vooral in de middag of nacht dat geweldsdaden zich voordoen.

7.2 Schelden als 'reflex'

De op één na vaakst voorkomende groep betreft daders waarbij het geweld zich uit doordat er wordt gescholden met discriminerende woorden tegen LHBTQ-personen. De strafdossiers bevatten 21 personen (24 procent van de daders) die tot deze dadergroep kunnen worden gerekend.

Persoons- en sociale kenmerken	Incidentkenmerken
• Man • 18-35 jaar • Nederlandse nationaliteit / Nederlandse-Marokkaanse nationaliteit • Heeft antecedenten (voor ander soort feiten) • Laag opgeleid, kwetsbare sociaaleconomische positie • Vindt schelden tegen/met LHBTQ normaal	• Aanvankelijk aanleiding conflict is niet gerelateerd aan LHBTQ-uiting • LHBTQ wordt erbij gehaald na escalatie • Verbaal geweld, soms escalerend in fysiek geweld • Slachtoffer kan zowel een bekende als onbekende van dader zijn • Vindt plaats in de openbare ruimte en huiselijke sfeer

Waar slaan daders op aan?

Binnen dit daderprofiel bestaat de grootste groep uit voorvallen waarbij de aanleiding vaak niets te maken heeft met de seksuele gerichtheid, en het onduidelijk is waarom er bijvoorbeeld met 'homo' wordt gescholden (zie fictief voorbeeld). In de praktijk zijn er grofweg twee soorten incidenten binnen dit profiel die verband houden met of de dader en het slachtoffer elkaar kennen.

Wanneer de dader en het slachtoffer elkaar niet kennen, ontstaat vaak een conflict dat niet gerelateerd is aan de seksuele gerichtheid. Er kan bijvoorbeeld een opstootje ontstaan tijdens een huisfeest waarbij de dader en het slachtoffer met elkaar in conflict raken. In deze gevallen begint de dader vaak te schelden met 'homo', hoewel hij vaak niet (expliciet) weet dat het slachtoffer LHBTQ is. Het slachtoffer voelt zich hier echter door gekwetst en doet aangifte. In sommige gevallen denkt de dader dat het slachtoffer homo is op basis van uiterlijke kenmerken of gedrag, terwijl dit soms achteraf niet het geval blijkt te zijn.

In de gevallen waarin de dader het slachtoffer kent, is hij bekend met de seksuele gerichtheid of genderidentiteit van het slachtoffer. Op het moment dat de dader en het slachtoffer verwikkeld raken in een conflict, lijkt het voor de dader gemakkelijk om dit als scheldwoord te gebruiken. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer een man een andere man uitscheldt omdat zijn dochter gepest wordt en hij vindt dat de andere man niet goed heeft gehandeld. Of in een familieruzie over een ander niet-gerelateerd onderwerp. In deze gevallen escaleert de ruzie en wordt de seksuele gerichtheid van het slachtoffer 'erbij gehaald' om extra te kwetsen, zo lijkt het.

Tijdens de verhoren geven de daders achteraf vaak aan dat ze niets tegen LHBTQ-personen hebben en dat ze dingen hebben gezegd uit impuls. In sommige gevallen hebben ze spijt en kunnen ze niet aangeven waarom ze discriminerende uitingen hebben gedaan. De daders lijken zelf weinig stil te staan bij de mate waarin hun woorden anderen kunnen kwetsen en dat deze uitingen strafbaar zijn. Het lijkt erop dat deze personen schelden met een van de heteronorm afwijkende seksuele gerichtheid of genderidentiteit als normaal beschouwen. Mogelijk hebben ze weinig contact met LHBTQ-personen. Een deel van de daders geeft echter wel aan dat ze LHBTQ-familieleden of -vrienden hebben.

Fictief voorbeeld daderprofiel 'Schelden als 'reflex'', gebaseerd op strafdossiers

Het is een drukke avond in het centrum. In een kroeg komen twee mannen in een verhitte discussie terecht. De ene man had de ander een duw gegeven om erlangs te kunnen. Dit leidde tot een opstootje tussen de twee mannen. Deze discussie lijkt steeds verder te escaleren: de man die de duw gaf begint het slachtoffer uit te schelden voor 'homo'. Het slachtoffer is ook homoseksueel. Hoewel zijn seksualiteit verder niks met de discussie en de duw had te maken, voelt het slachtoffer zich hierdoor extra gekwetst. Uiteindelijk komen medewerkers uit de kroeg tussenbeide en gaan de twee mannen ieder hun eigen weg. Het slachtoffer kan voor de rest niet meer van zijn avond genieten en besluit naar huis te gaan. De volgende dag besluit het slachtoffer officieel aangifte in te dienen bij de politie, omdat hij er klaar mee is dat zijn seksuele gerichtheid als scheldwoord gebruikt wordt.

Achtergrondkenmerken van daders:

Zeventien van de negentien daders met dit daderprofiel zijn tussen de 18 en 35 jaar. De grootste groep bestaat uit daders met de Nederlandse nationaliteit, gevolgd door daders die de Nederlands/Marokkaanse nationaliteit hebben. In een derde van de gevallen is het slachtoffer een bekende van de dader. Voor vrijwel alle daders geldt dat zij al eerder in aanraking zijn geweest met justitie. In sommige gevallen was dit jaren geleden, voor andere ook recent nog. De daders zijn relatief vaak laagopgeleid en werken in arbeidsintensieve beroepen zoals de bouwsector, bijvoorbeeld als ZZP'er. Zij hebben het financieel niet breed maar over het algemeen wel een stabiel bestaan.

Wat voor soort geweld, waar en wanneer?

Bij dit daderprofiel is de meest voorkomende geweldsvorm -vanzelfsprekend- verbaal geweld. Maar soms gaat het ook gepaard met fysiek geweld. Incidenten vinden in de meerderheid van de gevallen plaats in de openbare ruimte (straat, park, in het verkeer). Daarnaast komt het regelmatig voor in de huiselijke sfeer. Dit is ook af te leiden uit de bevinding dat bij deze groep dader en slachtoffer redelijk vaak bekenden van elkaar zijn. De meeste incidenten vinden plaats in de middag.

7.3 Groepsagressie

Daders die tot dit profiel behoren, plegen geweld tegen LHBTQ-personen als onderdeel van een groep. Achttien daders uit de strafdossiers kunnen tot deze groep kunnen worden gerekend.

Persoons- en sociale kenmerken	Incidentkenmerken
• Man • Jonge daders (minderjarig en <25 jaar) • Nederlandse en Nederlands-/Marokkaans • Relatief vaak al in beeld geweest bij politie • Schoolgaand/studerend • Lid van groep hangjongeren / problematische jongeren groep	• Jongeren in een groep • Meerdere daders • Fysiek geweld • Pestgedrag • Geweld zonder aanleiding • In het openbaar en het OV • Reactie op heteronorm afwijkend gedrag

Waar slaan daders op aan?

Daders die tot deze groep behoren zijn vaak onderdeel van een groep hangjongeren. Zij houden zich op in parkjes of op straat en komen daar hun slachtoffer(s) tegen. De aanleiding voor geweld heeft binnen deze dadergroep veelal te maken met het zichtbaar zijn als (vermeend) LHBTQ-persoon. Ook binnen dit profiel kan onderscheid gemaakt worden naar daders die hun slachtoffer(s) wel of niet kennen. In de gevallen dat de daders en slachtoffers elkaar wel kennen, is er vaak sprake van pestgedrag dat escaleert. In veel van deze gevallen is er sprake van een jongen die de groep kent van school. De jongen kleed en/of gedraagt zich anders. Soms is bekend dat de jongere tot een LHBTQ-groep behoort. In andere gevallen is dit een aanname. Het pestgedrag op school escaleert op een gegeven moment op een openbare plek of in het openbaar vervoer waar de groep en het slachtoffer elkaar per toeval tegen komen.

In de gevallen dat de dader(s) en het slachtoffer elkaar niet kennen, is er vaak sprake van een conflict waarbij vanuit de groep gescholden wordt naar een LHBTQ-stel dat bijvoorbeeld hand in hand loopt. Vaak zien we dat de slachtoffers niet accepteren dat ze uitgescholden worden en zeggen zij iets terug. Vervolgens vindt er escalatie plaats en kan er fysiek geweld plaatsvinden in de vorm van mishandeling waarbij de groep zich tegen de slachtoffers keert.

Fictief voorbeeld daderprofiel 'Groepsagressie', gebaseerd op strafdossiers

Op hun vrije middag loopt een homoseksueel stel samen door het park. Ze lopen hand in hand en naderen een groep jongeren die verderop op een bankje zitten. Het zijn vijf jongens van tussen de zestien en achttien jaar oud. De jongeren merken het stel op en een van hen begint met een opmerking over dat hij homoseksualiteit maar vies vindt. De andere jongens moeten hierom lachen. Eén van de andere jongens begint naar het stel te roepen dat wat zij doen walgelijk is en dat ze uit het park moeten verdwijnen. Het stel probeert in eerste instantie de jongens te negeren en loopt strak voor zich uit kijkend langs hen heen. De jongens willen graag een reactie en staan daarom op nadat het stel voorbij is gelopen. Eén van de jongens pakt een steen van de grond en gooit deze in de richting van het stel. Eén van de twee mannen wordt geraakt en draait zich om. Hij vraagt aan de jongen waar hij denkt mee bezig te zijn. Daarop begint een aantal van hen nog meer te schelden en gooien de anderen ook een paar stenen. Het stel besluit daarop om snel door te lopen. Een eindje verder komen ze een agent tegen aan wie zijn hun verhaal doen. Deze vraagt of de mannen aangifte willen doen. Dat willen ze en doen ze.

In sommige zaken is de seksuele gerichtheid, genderexpressie of genderidentiteit niet de directe aanleiding voor het geweld. In één van de zaken was het voor een groot deel van de daders ook

helemaal niet bekend dat het om homoseksuele mannen ging. Een van hun vrienden had een stel mannen op straat gevolgd en hen al eerder aangesproken en vervolgens zijn vrienden gebeld om te zeggen dat hij werd aangevallen door de slachtoffers. De vrienden kwamen daarop naar hem toe en gingen in gevecht met de groep. In een andere zaak was het gesprek tussen de groep daders en de slachtoffers eerst wel over de seksuele gerichtheid van de slachtoffers gegaan, maar zei ondertussen één van de daders tegen de ander dat de slachtoffers zijn moeder hadden beledigd en viel hij hen daarom aan, waarop de rest van de daders hem bijviel.

Bij nagenoeg alle dossiers waarbij de dader(s) tot dit profiel behoren, opereert de dader niet alleen maar zijn er meerdere daders bij het incident betrokken.

Achtergrondkenmerken van daders:

Daders die tot deze groep behoren zijn bijna allemaal jonger dan 25 jaar. Een meerderheid daarvan is minderjarig (jonger dan 18 jaar). Kijken we naar de nationaliteit, dan bestaat de grootste groep uit personen met de Nederlandse nationaliteit, gevolgd door personen met een Nederlands-/Marokkaanse nationaliteit. In vrijwel alle gevallen waren slachtoffers en daders onbekenden van elkaar. Opvallend is dat ook van deze jonge groep daders, een groot gedeelte al in beeld is geweest bij de politie. Meestal vanwege diefstal, straatroof of eerdere geweldsdelicten. Op het moment dat dit soort daders bij de politie verhoord worden, geven ze vaak aan geen enkel probleem te hebben met homoseksualiteit. Veel van de jongeren weigeren echter mee te werken aan het verhoor en geven geen antwoord op de vragen.

Wat voor soort geweld, waar en wanneer?

Bij groepsagressie maken daders zich vooral schuldig aan fysiek geweld. Voorbeelden zijn het gooien van voorwerpen (zie het fictieve voorbeeld), slaan, schoppen of spugen. Verbaal en materieel geweld komen in de door ons onderzochte strafdossiers veel minder voor bij dit daderprofiel. Geweldplegingen vinden vrijwel allemaal plaats in de openbare ruimte van straat of park en spelen zich in de meeste gevallen af in de middag.

7.4 Grappen ‘ten koste van’

Het laatste profiel heeft betrekking op personen die denken een grap te kunnen maken ten koste van LHBTQ-personen. Dit profiel wijkt op veel fronten af van de andere profielen. De resultaten dienen echter met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden omdat het profiel gebaseerd is op slecht drie casussen waarin negen daders betrokken zijn

Persoons- en sociale kenmerken	Incidentkenmerken
• Man • Heteroseksueel • Nederlandse nationaliteit • Geen strafblad • Hoger opgeleid/stabiel leven • Spijt van incident • Weinig risico- veel beschermende factoren aanwezig	• Materieel / verbaal geweld • In groepsverband • Tegen LHBTQ in algemeen • Niet sensitief voor LHBTQ • Vastgelegd op sociale media • Maken van een statement / voor een publiek • Daders kennen slachtoffer niet persoonlijk

Waar slaan daders op aan?

De acties van de daders die tot dit profiel behoren zijn vaak op zijn zachtst gezegd onhandig en zijn gepleegd door een groep mannen die geen oog heeft voor de uitwerking van hun acties. Zelf denken zij een leuke grap te maken, maar zij hebben niet door dat dit ten koste gaat van LHBTQ-personen en dat dit als kwetsend wordt ervaren.

Het is in de meeste gevallen niet duidelijk wat precies de trigger is geweest waarom daders hun 'grappige' opmerkingen hebben gemaakt. Uit het fictieve voorbeeld valt op te maken dat dit te maken kan hebben met uiterlijke kenmerken, maar dat hoeft niet het geval te zijn. In sommige gevallen worden er fysieke LHBTQ-symbolen vernield en is het geweld niet op een persoon gericht. In ander gevallen komt het voor dat de daders bekend zijn met het slachtoffer en vindt er belediging plaats via sociale media. Sociale media lijken daarmee een rol te spelen in dit soort zaken. De twee zaken die in groepsverband zijn gepleegd zijn beide verspreid via (regionale) media en social media en bij de derde zaak vond het hele incident op (toen nog) Twitter plaats. Tijdens de verhoren geven alle daders aan dat het als grap bedoeld te hebben en ze zich niet bewust ervan zijn geweest dat dit strafbaar is.

Fictief voorbeeld daderprofiel 'Grappen 'ten koste van'', gebaseerd op strafdossiers

Vanwege Pride Maand wordt in Rotterdam een festival georganiseerd op het plein onder de Erasmusbrug. Een groep vrienden is op hetzelfde moment in Rotterdam aanwezig voor een vriendenweekend. Ze zijn zich van tevoren niet bewust van het festival tot ze de Erasmusbrug oversteken. Een van hen wijst de rest op het festival dat beneden gaande is. De mannen hebben eerder al op een terras gezeten, zijn al een beetje onder de invloed en beginnen grappen te maken over de dragqueens op het podium en over de overige bezoekers. Door de alcohol spreken de mannen luid en kunnen mensen in de omgeving goed horen dat bij de grappen in wordt gegaan op stereotypes en negatieve generalisaties. Een paar mensen die onderweg zijn naar het festival horen de opmerkingen ook en voelen zich beledigd. Op het moment dat ze binnen zijn bij het festival zien ze de mannen nog steeds vanaf de brug naar beneden kijken. Hierop stappen ze naar de organisatie van het evenement en vertellen daar wat ze eerder gehoord hebben. De organisatie schakelt vervolgens de politie in. De politie opent een onderzoek. De mannen worden later vervolgd vanwege groepsbelediging. Tijdens hun verhoor betuigen ze allemaal spijt te hebben van hun opmerkingen. Ze geven aan dat ze niet doorhadden dat hun opmerkingen zo kwalijk waren en dat ze mensen hier mee konden kwetsen.

Achtergrondkenmerken van daders

De leeftijd van de negen daders varieert. Er zijn zowel studerende daders als personen van middelbare leeftijd. Wat betreft de nationaliteit bestaat deze groep volledig uit personen met de Nederlandse nationaliteit. In alle gevallen waren slachtoffers onbekenden van de daders. Bijna alle daders zijn niet eerder in contact gekomen met justitie en hebben geen strafblad. Twee van de drie zaken in deze categorie zijn in groepsverband gepleegd waarbij er het vermoeden is dat zij onder invloed waren van drank of drugs. De daders staan er niet bij stil dat wat zij doen als discriminerend kan worden ervaren. Zij betuigen achteraf spijt, en zeggen tijdens het verhoor geen probleem te hebben met LHBTQ-personen en familie en/of vrienden te hebben die tot de LHBTQ-gemeenschap behoren. Dit is niet bij alle daders het geval. Eén van de daders gaf in zijn verhoor aan dat hij niet begreep waarom hij vervolgd werd en gaf aan het onzin te vinden. Deze persoon vond zijn gedrag onder de vrijheid van meningsuiting vallen. Dit terwijl de andere daders in deze zaak wel lieten weten spijt te hebben. Bij deze daders valt op dat er bijna geen risicofactoren zijn aangetroffen die de kans vergroten om met justitie in aanraking te komen.

Wat voor soort geweld, waar en wanneer?

Uit analyse van de drie strafdossiers komt naar voren dat grappen ten koste van LHBTQ-personen voorkomen in de vorm van materieel, verbaal en online geweld. Incidenten in deze categorie vinden plaats in de openbare ruimte (straat, park) of online.

7.5 Conclusie

De besproken daderprofielen in dit hoofdstuk zijn niet direct te herleiden naar een onderzoeksvraag, maar hebben als doel om overzicht en structurering aan de brengen aan de tot nu toe besproken resultaten. Bij het opstellen van deze profielen zijn data uit de strafdossiers als uitgangspunt genomen. Hierbij hebben we op verschillende aspecten gelet (motivatie daders, contextuele factoren en achtergrondkenmerken), op basis waarvan er vier daderprofielen kunnen worden onderscheiden, namelijk:

- 1) Afkeer tegen LHBTQ (26 daders, 30 procent)
- 2) Schelden als reflex (21 daders, 24 procent)
- 3) Groepsagressie (20 daders, 23 procent)
- 4) Grappen 'ten koste van' (9 daders, 10 procent)

De lezer dient zich ervan bewust te zijn dat de geschetste profielen deels interpretaties zijn.

Afkeer tegen LHBTQ

De grootste groep bestaat uit daders die vanuit een (vermeende) afkeer tegen LHBTQ-personen geweld begaan (26 daders). Bij deze daders lijken uitingen van LHBTQ, waarbij wordt afgeweken van de heteronorm, opgevat te worden als een 'aanval' op traditionele normen en waarden en de inrichting van de samenleving. In vergelijking met de andere daderprofielgroepen zijn personen die tot dit profiel behoren relatief vaker religieus. Deze daders motiveren en verdedigen hun daden vaak op basis van hun religieuze overtuigingen. Voor een ander deel van de daders binnen dit profiel lijken uitingen van LHBTQ een (onbewuste) aanval op hun eigen normen en waarden en hun traditionele opvattingen over seksualiteit.

Deze daders bestaan vooral uit mannen in de leeftijdscategorie van 26 tot en met 35 jaar, wat iets ouder is dan de gemiddelde dader. Zij zijn vermoedelijk heteroseksueel. Ongeveer de helft van de daders behorende tot dit profiel heeft de Nederlandse nationaliteit. In een meerderheid (twee derde) van de gevallen is de dader onbekend met het slachtoffer. De daders die handelen vanuit hun levensovertuiging hebben vaak al antecedenten op hun naam staan, bijvoorbeeld een veroordeling voor discriminatie vanwege seksuele gerichtheid. Bij een relatief groot deel van de daders zijn risicofactoren aanwezig (geen vast werk, dakloos geweest, mentale problemen en verslaving) en hebben zij beperkt beschermende factoren. Over het algemeen kan gesteld worden dat zij een kwetsbare sociaaleconomische positie hebben.

Een groot deel van de daders maakt zich bij dit daderprofiel schuldig aan fysiek geweld. Een meerderheid van de incidenten vond plaats in de openbare ruimte. Het is vooral in de middag of nacht dat geweldsdaden zich voordoen.

Schelden als reflex

De op één na vaakst voorkomende groep betreft daders waarbij het geweld zich uit doordat er wordt gescholden met discriminerende woorden tegen LHBTQ-personen (21 personen). Binnen dit profiel zijn er grofweg twee soorten incidenten die verband houden met of de dader en het slachtoffer elkaar kennen. Wanneer de dader en het slachtoffer elkaar niet kennen, ontstaat vaak een conflict dat niet gerelateerd is aan de seksuele gerichtheid, waarbij bijvoorbeeld een incident kan zorgen voor het schelden met 'homo'. De dader weet vaak niet dat het slachtoffer LHBTQ is. In de gevallen waarin de dader het slachtoffer kent, is hij bekend met de seksuele gerichtheid of genderidentiteit van het slachtoffer. Als de dader en het slachtoffer betrokken zijn bij een ander conflict, lijkt het voor de dader gemakkelijk om de seksuele gerichtheid of genderidentiteit van het slachtoffer als scheldwoord te gebruiken. Tijdens de verhoren geven de daders achteraf vaak aan dat ze niets tegen LHBTQ-personen hebben en dat impulsief hebben gehandeld. Het lijkt erop dat deze personen schelden met bijvoorbeeld homoseksualiteit als normaal beschouwen.

De meeste daders zitten in de leeftijdsgroep 18 tot en met 35 jaar. De grootste groep bestaat uit daders met de Nederlandse nationaliteit, gevolgd door daders die de Nederlands/Marokkaanse nationaliteit hebben. In een derde van de gevallen is het slachtoffer een bekende van de dader. Voor vrijwel alle daders geldt dat zij al eerder in aanraking zijn geweest met justitie. De daders zijn relatief vaak laagopgeleid, zij hebben het financieel niet breed maar over het algemeen wel een stabiel bestaan.

Bij dit daderprofiel is de meest voorkomende geweldsvorm -vanzelfsprekend- verbaal geweld. Incidenten vinden in de meerderheid van de gevallen plaats in de openbare ruimte en regelmatig in de huiselijke sfeer. De meeste incidenten vinden plaats in de middag.

Groepsagressie

Daders die tot dit profiel behoren, plegen geweld tegen LHBTQ-personen als onderdeel van een groep (20 daders), vaak een groep 'hangjongeren'. Bij nagenoeg alle dossiers waarbij de dader(s) tot dit profiel behoren, is er sprake van meerdere daders die geweld plegen. De aanleiding voor geweld heeft binnen deze dadergroep veelal te maken met het zichtbaar zijn als (vermeend) LHBTQ-persoon.

Daders die tot deze groep behoren zijn bijna allemaal jonger dan 25 jaar en vaak minderjarig. Gekeken naar de nationaliteit, dan bestaat de grootste groep uit personen met de Nederlandse nationaliteit, gevolgd door personen met een Nederlands-/Marokkaanse nationaliteit. In vrijwel alle gevallen waren slachtoffers en daders onbekenden van elkaar. Opvallend is dat ook van deze jonge groep daders, een groot gedeelte al in beeld is geweest bij de politie vanwege andere delicten.

Bij groepsagressie maken daders zich naast verbaal geweld relatief vaak schuldig aan fysiek geweld, zoals het gooien van voorwerpen, slaan, schoppen en spuwen. Geweldplegingen vinden vrijwel allemaal plaats in de openbare ruimte van straat of park en spelen zich in de meeste gevallen af in de middag.

Grappen 'ten koste van'

Het laatste profiel heeft betrekking op personen die denken een grap te kunnen maken ten koste van LHBTQ-personen (9 personen). Dit profiel dient met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden vanwege het kleine aantal daders waarop het gebaseerd is. Personen binnen dit daderprofiel denken een leuke grap te maken, maar hebben niet door dat dit ten koste gaat van LHBTQ-personen en dat

dit als kwetsend kan worden ervaren. Het is in de meeste gevallen niet duidelijk wat precies de trigger is geweest waarom daders hun 'grappige' opmerkingen hebben gemaakt.

Er zijn zowel studerende daders als personen van middelbare leeftijd. Deze groep bestaat volledig uit personen met de Nederlandse nationaliteit. In alle gevallen waren slachtoffers onbekenden van de daders. Bijna alle daders zijn niet eerder in contact gekomen met justitie en heeft geen strafblad. De daders staan er niet bij stil dat wat zij doen als beledigend /discriminerend kan worden ervaren. Zij betuigen achteraf spijt, en zeggen tijdens het verhoor geen probleem te hebben met LHBTI-personen.

Uit analyse van de drie strafdossiers komt naar voren dat grappen ten koste van LHBTQ-personen voorkomen in de vorm van materieel, verbaal en online geweld. Incidenten in deze categorie vinden plaats in de openbare ruimte of online.

Discussie

Het is de vraag in hoeverre de geformuleerde profielen afwijken van (profielen van) geweldplegers in het algemeen. In de literatuur over geweldplegers zijn verschillende overeenkomsten te zien voor de profielen 'afkeer van LHBTQ', 'schelden als reflex' en 'groepsagressie'.

Het profiel afkeer van LHBTQ heeft deels overeenkomsten met het dadertype: *'de verwarde'* van Bakker et al. (2010). Binnen dit profiel gaat het ook om daders vanaf een jaar of 25. De voorgeschiedenis met zorgverlening, zwakke sociaaleconomische positie en psychische problematiek die het profiel kenmerken toont overeenkomsten met het profiel 'afkeer van LHBTQ'. Het geweld typeert zich vooral door de onvoorspelbaarheid ervan. Het kan daarbij gaan om verbaal en fysiek geweld.

Het profiel 'schelden als reflex' vertoont enkele kenmerken met het dadertype *'het korte lontje'* (Bakker et al., 2010). Overeenkomstige kenmerken die vanuit de literatuur worden omschreven zijn diversiteit qua leeftijd en een lage frustratiedrempel. De daders in het aangehaalde onderzoek geven vaak zelf toe dat ze snel geïrriteerd zijn en uit hun slof kunnen schieten. In de voorbeelden die bij dit type dader worden aangehaald, worden ook regelmatig homofobe uitspraken gebruikt. Een verschil is dat bij het profiel 'het korte lontje' de aanleiding vaak als gering wordt gezien. Dat komt bij 'schelden als reflex' ook voor, maar soms gaat het ook om zaken waarbij al een grotere voorgeschiedenis speelt. Verder gaat het in het profiel van Bakker et al. (2010) vaak om onbekenden en dat is bij het profiel 'schelden als reflex' juist vaker niet het geval.

Daders die behoren tot het profiel 'groepsagressie' vertonen de meeste overeenkomsten met geweldsprofielen in het algemeen. Zo vertoont het profiel veel overeenkomsten met een eerder onderzoek naar geweld op straat (Beke et al., 2001). In dat onderzoek worden verschillende geweldsscenario's besproken. Het scenario dat bij deze groep daders past wordt klopjacht genoemd. Hierbij grijpen meerdere daders in groepsverband de kans aan om een incident te escaleren. De groep daders is op zoek naar een aanleiding die ze vervolgens aangrijpen om geweld te plegen. De daders leggen de schuld van het geweld vaak bij de slachtoffers. Het gaat deze groep daders op het vertonen van macht, om deze macht uit te drukken richten ze zich vaak op een (beoogd) zwakker doelwit. In het geval van geweld tegen LHBTQ-personen, lijkt het op basis van de bekeken strafdossiers in veel gevallen niet eens echt om de seksuele gerichtheid, genderidentiteit of genderexpressie te gaan, maar vormt dit een excuus om een incident te veroorzaken.

Uit ander onderzoek (Bol et al., 1998) is bekend dat groepsgedrag of groepsgedragingen van invloed kunnen zijn op geweldsincidenten in de publieke ruimte. Vooral minderjarige geweldplegers komen

sneller tot gewelddadig gedrag wanneer ze optrekken in een vriendengroep. De plicht om op te komen voor hun vrienden, de groepsdruk en het krijgen van waardering en respect spelen daarin een rol. Een deel van de incidenten gepleegd door daders behorende tot het profiel 'groepsagressie' speelt zich af in het openbaar vervoer. Dit profiel heeft dan ook overeenkomsten met daders van geweld in het openbaar vervoer in het algemeen. Loef et al. (2010) beschrijven dat deze groep daders als jong(er) dan achttien jaar). Ook wordt er vaker in groepsverband gehandeld en escaleert het sneller tot fysiek geweld.

In de literatuur zijn er geen profielen gevonden die overeenkomsten vertonen met het profiel "grappen' ten koste van'.

Met name voor het profiel 'groepsagressie' valt op dat het veel overeenkomsten toont met al bestaande profielen van geweldsplegers. In die zin lijkt dit profiel breder te gelden dan voor geweld tegen LHBTQ-personen, ook omdat uit de strafdossiers het beeld ontstaat dat de aanleiding soms ondergeschikt lijkt aan het veroorzaken van een geweldsincident. Hoewel de profielen dus wellicht niet uniek lijken, wijst het wel op een maatschappelijk probleem waarin het schelden en beledigen van LHBTQ-personen als normaal wordt beschouwd. In sommige gevallen blijft het bij verbaal geweld, in andere gevallen vormt dit de opmaat voor fysiek geweld. Voor veel daders lijkt een LHBTQ-uiting genoeg aanleiding te zijn om een grapje, opmerking of belediging te maken.

8. Reflectie van LBTIQ¹⁶-belangenverenigingen en slachtoffers

8.1 Inleiding

In het voorgaande zijn vier daderprofielen gepresenteerd die zijn onderscheiden na analyse van strafdossiers. De meeste van de bestudeerde strafdossiers blijkt betrekking te hebben op geweld tegen homoseksuelen mannen. Dit roept de vraag op hoe dat bij de andere gemeenschappen zit. In dit hoofdstuk buigen wij ons daarom over de volgende vragen:

1. *In hoeverre zijn de vier opgestelde daderprofielen ook van toepassing op geweld tegen LBTIQ-personen?*
2. *Waarom komt geweld tegen LBTIQ-personen zo weinig terug in de geanalyseerde strafdossiers?*

Ad 1.

Om een beter beeld te krijgen over de herkenbaarheid van de profielen onder verschillende LBTIQ-groepen is gesproken met belangenorganisaties. Hoewel het aantal gesprekken relatief beperkt is, vertegenwoordigen de belangenverenigingen een groot aantal leden en zouden zij een goed beeld moeten hebben van wat leeft binnen hun gemeenschap. In totaal is met tien personen van zes organisaties gesproken, namelijk:

- Transgender Netwerk Nederland
- Nederlandse Organisatie Aseksualiteit (NOA)
- Nederlandse Organisatie voor Seksediversiteit (Stichting NNID, organisatie voor seksediversiteit in het algemeen en intersekse in het bijzonder)
- Bi+
- COC Leiden¹⁷
- COC Groningen/Drenthe

Daarnaast is gesproken met zeven slachtoffers uit verschillende doelgroepen. Onderstaand is een korte beschrijving van de verschillende respondenten gegeven.

- Biseksueel (1 respondent, begin 20)
- Transman (1 respondent, 18 jaar)
- Queer (3 respondenten: 1 queer vrouw, 26 jaar; twee queer mannen waarvan één met een vluchtelingverleden, leeftijd onbekend)
- Lesbisch (2 respondenten: beide tussen de 30 en 40 jaar)

Contactpersonen van de organisaties konden aangeven in hoeverre de vier opgestelde daderprofielen herkenbaar voor hen waren. De slachtofferrespondenten is gevraagd om te vertellen over negatieve ervaringen gerelateerd aan hun seksuele gerichtheid en een omschrijving te geven van daders. Deze

¹⁶ De 'H' is uit de afkorting weggelaten omdat via de strafdossiers al veel informatie is verzameld over daders van geweld tegen homoseksuelen mannen. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op herkenbaarheid van daderprofielen voor de andere groepen. Verder hebben bevindingen in dit hoofdstuk ook betrekking op intersekse personen. Daarom wordt in dit hoofdstuk de 'I' van intersekse in de afkorting vermeld.

¹⁷ Het COC is een brede belangenorganisatie die zich als LHBTI+-organisatie presenteert. Medewerkers van het COC is gevraagd te reflecteren op de uitkomsten voor alle groepen die zij vertegenwoordigen.

omschrijvingen hebben wij vervolgens tegen het licht gehouden van de vier daderprofielen. In paragraaf 3.5 is een uitgebreidere verantwoording te vinden van de werkwijze tijdens de interviews.

Ad 2.

Voor de beantwoording van vraag 2 zijn dezelfde organisaties en slachtofferrespondenten als bij het onderwerp over daderprofielen bevroegd. De focus lag hier op de bereidheid om aangifte te doen. Dit, omdat het doen van aangifte een essentiële rol speelt: als van een gewelddaad geen aangifte wordt gedaan, dan zal deze überhaupt niet worden geregistreerd en dus ook niet leiden tot een strafdossier (dat vervolgens weer geanalyseerd kan worden op daderprofielen). In gesprekken met organisaties en slachtofferrespondenten zijn twee aan elkaar gerelateerde onderwerpen aan de orde gekomen met betrekking tot het aangifteproces, namelijk de 1) aangiftebereidheid en 2) de aangifteafhandeling en -registratie.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: in de hiernavolgende paragraaf gaan we in op de herkenbaarheid van de door ons geschetste daderprofielen voor LBTIQ-organisaties en -slachtoffers. Daarna besteden wij aandacht aan de aangiftebereidheid. Dit hoofdstuk sluiten wij af met het formuleren van een aantal bevindingen aan de hand van bovenstaande vragen, aangevuld met door organisaties en slachtofferrespondenten genoemde suggesties voor beleid.

In het vervolg van dit hoofdstuk spreken we van organisaties als wij het hebben over van belangenorganisaties. Wanneer wij slachtoffers aanhalen, spreken wij van slachtofferrespondenten.

8.2 Herkenbaarheid daderprofielen

Over de vier daderprofielen

De vier daderprofielen die opgesteld zijn aan de hand van de strafdossiers, zijn zowel voor organisaties als slachtofferrespondenten herkenbaar. Het komt alle geïnterviewden bekend voor, zowel uit eigen ervaring als uit ervaringen van anderen, dat daders handelen vanuit levensovertuiging, schelden als reflex, groepsagressie of grappen maken ten koste van iemands seksuele geaardheid/gerichtheid.

In algemene zin herkennen de respondenten dat daders mannen zijn, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen tieners en jongemannen rond de 20 die als grotere groep, en mannen van boven de 20 die vooral in kleine groepen of in hun eentje handelen. Een ander herkenningspunt is zichtbaarheid: daders reageren op uiterlijkheden en andere vormen van seksuele gerichtheid of genderexpressie (bijvoorbeeld het hand-in-hand lopen) en veel doet zich voor in de (semi-)openbare ruimte, zoals op straat, in winkelcentra, tijdens het uitgaan of in het openbaar vervoer. De organisatie Bi+ en de biseksuele slachtofferrespondent voegen hieraan toe dat er in hun gemeenschap vooral reacties komen wanneer je met iemand van hetzelfde geslacht bent. Reacties blijven echter uit als je samen bent met iemand van een ander geslacht. Een laatste punt van herkenning is afkeer vanwege LHBTQ-personen of -uitingen. Uit de gesprekken wordt een dadergroep herkend die afkeurend lijkt te staan tegenover LHBTQ-personen of -uitingen.

Naast herkenning geven organisaties en slachtofferrespondenten ook een aantal aanvullingen op de vier daderprofielen, die we per daderprofiel de revue laten passeren. We gaan ook in op geweldsincidenten die weinig terugkomen in de strafdossiers, namelijk geweld in de privésfeer.

Afkeer van LHBTQ

Een eerste aanvulling op dit daderprofiel is dat deze niet alleen conservatief religieus (christelijk, islamitisch) of sociaal-cultureel (macho, masculien), maar ook politiek ingegeven kan zijn. Zo constateert de organisatie Bi+ dat politieke partijen aan de rechterkant van het spectrum harde en agressieve campagnes voeren (met verkeerde informatie over sekse en genderdiversiteit). Organisaties als NOA en TNN merken op dat er onder bepaalde groepen een aantal anti-transgender opvattingen en (complot)theorieën de ronde doen, zoals: 'transpersonen zijn allemaal pedofiel' en 'kinderen moeten tegen hen beschermd worden'. Deze opvattingen en theorieën worden vervolgens geuit tijdens bijvoorbeeld demonstraties en verspreid via sociale media. Dit kan weer een voedingsbodem zijn voor gericht geweld tegen trans-, maar ook asexuele personen.

Dergelijke ervaringen zien wij ook terug in verhalen van slachtofferrespondenten. Zo heeft een transslachtofferrespondent op een vereniging waar hij lid van is, te maken met een jongen met een uitgesproken anti-transgender houding, die ook anderen aan zijn kant probeert te krijgen. Deze jongen riep dat "transmensen dood moeten, zodat we hun harten kunnen doneren aan mensen met hartproblemen". De dader en zijn vrienden op de vereniging, zijn jongens tussen de 13 en 18 jaar die de slachtofferrespondent al langer kent van de vereniging. Over het algemeen zijn het jongeren van welvarende afkomst met 'vrij rechtse idealen'. Een andere slachtofferrespondent, biseksueel en bi-cultureel, is lastiggevalen door een vergelijkbaar iemand. Hij werd bewust (bijna) van zijn fiets geduwd en werd met 'homo' en 'ga terug naar je eigen land' toegeroepen door een onbekende witte, beschonken man van rond de 20, waarschijnlijk student, die korporaal gekleed was. Uit deze ervaringen is een verdere aanvulling dat daders ook tieners/jongvolwassenen kunnen zijn, waarschijnlijk afkomstig uit welvarender, hoger opgeleide milieus.

Een derde aanvulling heeft betrekking op de plek waar geweld wordt gepleegd. Zo heeft de organisatie Bi+ de indruk dat bij huiselijk geweld afkeer van LHBTQ-personen kan meespelen, bijvoorbeeld gebaseerd op traditionele opvattingen over seksuele gerichtheid bij de voornamelijk mannelijke daders zoals de (stief)vader.

Schelden als reflex

Organisaties en slachtofferrespondenten herkennen dat mensen schelden als reflex, maar dan gaat het voornamelijk om het woord 'homo'. Dit komt volgens hen omdat het inmiddels 'normaal' is geworden om 'homo' als scheldwoord te gebruiken. Woorden die worden geassocieerd met lesbisch, transgender, biseksueel, asexueel of interseks worden niet of veel minder als krachtterm uitgesproken.

Groepsagressie

Een COC-vertegenwoordiger merkt als verdieping op dit profiel op, dat er een trend is waar te nemen waarbij de voedingsbodem voor groepsagressie groeiende is. Wanneer zij bijvoorbeeld voorlichting op scholen geeft, dan ziet zij vaker groepjes jongens, vaak ook met een Marokkaanse of Turkse achtergrond, die heel uitgesproken anti-homo zijn. Deze jongens zeggen bijvoorbeeld dat dit in de kringen waarin zij verkeren niet geaccepteerd wordt, of dat ze 'zo'n iemand' niet (meer) als een vriend zouden zien. En wanneer dit soort groepjes jongens met deze duidelijke mening op straat rondlopen, dan kunnen dingen al snel escaleren, aldus de COC-vertegenwoordiger.

Een aanvulling op het profiel wordt gegeven door een lesbische slachtofferrespondent. Een aantal keren heeft zij te maken gehad met grensoverschrijdend gedrag door groepen mannen. Zo zat zij een

keer op het terras met haar vriendin naast een groepje van vier redelijk beschonken studenten van rond de 20, die aanvankelijk niet wilden geloven dat zij lesbisch was. Toen haar vriendin even naar het toilet ging, kreeg zij seksueel getinte opmerkingen in de trant van 'wij zijn beter in bed dan je vriendin' en 'je moet eens een man proberen'. Een dergelijke ervaring had zij ook op een muziekfestival. Hier ging het om een groep van zo'n negen mannen van eind twintig, die de indruk wekten veel gedronken te hebben.

Grappen ten koste van

Verschillende respondenten geven aan te herkennen dat er een groep is die verbaal geweld pleegt door grappen te maken over gender of seksuele gerichtheid. Zij geven daarbij wel een verschil aan. De organisatie Bi+ heeft als aanvulling op dit profiel dat bij bi+ personen de daders geen onbekenden, maar juist bekenden zijn van het slachtoffer (bijvoorbeeld collega's). Dit kan ook haast niet anders: biseksualiteit is vaak niet zichtbaar. Iemand moet dat dus wel weten om er grappen over te kunnen maken. Eén van de lesbische respondenten verhaalt eveneens over een voorval waarbij daders bekenden waren van het slachtoffer. Het ging hier om een collega die in transitie ging van man naar vrouw en naar het werk kwam op hoge hakken. Collega's maakten daar onverbloemd grappen over (er werd heel luid over de afdeling geroepen: 'daar loopt een man op hakken') en stelden ongepaste, seksueel getinte vragen.

Verder wordt door Bi+ niet herkend dat daders spijt hebben van hun grappen over biseksualiteit, omdat biseksualiteit door andere mensen vaak niet serieus wordt genomen als seksuele oriëntatie. Het gaat hier om opmerkingen van vooral monoseksuele mensen, dus zowel hetero-, als homo- en lesbische mensen.

Een derde aanvulling op dit profiel, genoemd door Bi+ en NOA, is dat grappen regelmatig gemaakt worden nadat een bi- of asexueel persoon ergens heeft verteld over zijn/haar seksuele gerichtheid, bijvoorbeeld tijdens een interview. Vervolgens worden hier op sociale media grappen over gemaakt, bijvoorbeeld dat 'verkrachting wel zal helpen bij asexuelen'. Dit is een ander soort sociale media gebruik zoals geschetst in het oorspronkelijke profiel. Deze had betrekking op daders die hun grappen zelf vastlegden en verspreidden via sociale media.

Ongeziene daders: geweld in de privésfeer

De organisaties Bi+, NOA en TNN wijzen op een groep daders die in de vier daderprofielen niet wordt genoemd, maar waar hun gemeenschappen wel mee te maken hebben, namelijk daders van geweld in de privésfeer. Dit geweld heeft verschillende verschijningsvormen. Veelal is het seksueel gerelateerd (grensoverschrijdend gedrag) en/of fysiek of verbaal van aard. Daders zijn vaak bekenden van slachtoffers. Zo blijken volgens TNN transjongeren regelmatig zowel fysiek als mentaal mishandeld te worden, bijvoorbeeld door (stief)vaders die hun kind structureel schoppen en kleineren. TNN geeft als ander voorbeeld daders die specifiek op zoek zijn naar transpersonen om mee te daten. Tijdens de date worden ze echter plotseling gewelddadig, omdat vallen op een transpersoon innerlijke vragen en onzekerheden oproept waar iemand niet mee om kan gaan. Bi+ meldt dat bi+ personen, met name bi+ vrouwen, vaak seksueel geweld en huiselijk geweld meemaken. NOA constateert seksueel geweld tegen asexuele personen, waarbij asexuele slachtoffers bijvoorbeeld door hun partner tot seks worden gedwongen. Dat daders bekenden zijn van slachtoffers, zorgt er volgens Bi+, NOA en TNN voor dat er een hoge drempel is om aangifte te doen.

Terugdringen van geweld

Tot slot is gevraagd wat er gedaan kan worden om tegen LHBTIQ-personen gericht geweld terug te dringen. Organisaties zijn hierover eensgezind: voorlichting en educatie zijn belangrijke middelen om de acceptatie van LHBTIQ-personen te vergroten en positieve sociale normen te versterken ten aanzien van de LHBTIQ-gemeenschappen. Voorlichting en educatie zouden op veel plekken gegeven kunnen worden: op scholen, bij (sport)verenigingen en instanties zoals de politie. Wat betreft de inhoud wijst NNID erop dat in de voorlichting goed uitgelegd moet worden welke (nuance)verschillen er tussen groepen zijn binnen de LHBTIQ-gemeenschap om het begrip over verschillende groepen te vergroten. NNID wil bijvoorbeeld dat intersekse personen zo laat mogelijk geopereerd worden, terwijl TNN er juist voor pleit dat transpersonen al jong in transitie kunnen gaan. TNN zou graag zien dat in educatie-activiteiten aandacht wordt besteed aan heersende culturele normen rondom mannelijkheid, genderdiversiteit en seksuele voorkeur en dat wordt uitgelegd wat consequenties van acties zijn en hoe kwetsend dit voor slachtoffers kan zijn. NNID vindt het daarom van belang dat personen uit de doelgroepen een voorname rol hebben in de ontwikkeling en uitvoering van initiatieven. Volgens de organisatie hebben mensen uit de doelgroep als ervaringsdeskundigen zelf de meeste expertise in huis.

Naast voorlichting en educatie zou een strafrechtelijke norm gesteld moeten worden om jongeren duidelijk te maken dat bepaald gedrag strafbaar is. TNN merkt in dit verband op dat ‘bashen’ binnen bepaalde groepen jongeren als statusverhogend wordt gezien. Deze jongeren komen vaak weg met dit gedrag, omdat hier ook geen strafrechtelijke norm voor is. In meer algemene zin moeten duidelijker grenzen gesteld worden van wat wel en wat niet toelaatbaar is. Ook de politiek moet daar een helder standpunt over innemen.

8.3 Aangiftebereid, -afhandeling en -registratie

Een ruime meerderheid van de door ons bestudeerde strafdossiers blijkt betrekking te hebben op geweld tegen homoseksuele mannen. De vraag rijst hoe het komt dat een minderheid van strafdossiers daders betreft van geweld tegen LHBTIQ-personen. Een verklaring hiervoor ligt mogelijk in de bereidheid binnen de verschillende gemeenschappen om aangifte te doen bij de politie. We hebben daarom zowel organisaties als slachtofferrespondenten bevraagd over welke belemmeringen er zijn om aangifte te doen, welke ervaringen er zijn met het aangifteproces, en hoe belemmeringen weggenomen kunnen worden, zodat slachtoffers van LHBTIQ-geweld meer bereid zijn om aangifte te doen.

Belemmeringen om aangifte te doen

Uit gesprekken met organisaties en slachtofferrespondenten komt een aantal factoren naar voren die ertoe kunnen leiden dat LHBTIQ-personen zich belemmerd voelen om bij de politie aangifte te doen.

1. *Gewenning/normalisatie van incidenten.* Volgens organisaties als COC, NNID en TNN en een aantal slachtofferrespondenten is het voor mensen (bijna) dagelijkse kost geworden om geconfronteerd te worden met bijvoorbeeld grappen, beledigingen, insinuaties en scheldpartijen. Als gevolg hiervan is het een tweede natuur geworden om hiermee om te gaan en van deze voorvallen geen aangifte van te doen, als dit al überhaupt wordt overwogen.
2. *Aangiftewaardigheid van incidenten.* TNN en NOA wijzen erop dat mensen niet altijd weten dat zij aangifte kunnen doen van wat hen overkomt. Of dat zij het idee hebben dat een

incident het niet waard is om aangifte van te doen, of hier althans over twijfelen. Dit is ook terug te zien in verhalen van slachtofferrespondenten. Zo vertellen een lesbische, trans-, een biseksuele en een queer slachtofferrespondent dat zij geen aangifte hebben gedaan van hun incidenten (respectievelijk grensoverschrijdend seksueel gericht gedrag, kwetsende uitspraken/opruiming, beledigende uitspraken/licht fysiek contact en schelden/naroeppen) omdat zij twijfelen of wat zij hebben meegemaakt ernstig genoeg is om aangifte van te doen en serieus genomen zou worden door de politie. Ook geven zij aan dat zij überhaupt niet wisten dat voor deze gevallen aangifte kan worden gedaan. Zij zouden wel aangifte doen wanneer de situatie zou escaleren in bijvoorbeeld intimidatie en/of fysiek geweld. De lesbische slachtofferrespondent zegt hierover dat wat haar is overkomen 'niet erg genoeg is' vergeleken met "wat je bijvoorbeeld op televisie ziet of in de krant leest. Dat gaat echt om heftige geweldsdelicten".

3. *De inspanning om aangifte te doen.* Een aantal slachtofferrespondenten geeft aan geen aangifte te hebben gedaan vanwege alle tijd, moeite en energie die het aangifteproces volgens hen kost. Zo heeft één van de lesbische slachtofferrespondenten, die door een voorbijganger werd bespuugd vanwege haar lesbisch zijn, erover nagedacht om hier aangifte van te doen ("Bespugen is voor mij een behoorlijk harde grens") maar heeft hier toch van afgezien vanwege alle 'rompslomp' die erbij komt kijken. Van het incident heeft zij wel melding gemaakt bij een antidiscriminatiebureau zodat het voorval toch ergens geregistreerd zou staan.
4. *Vertrouwen in de politie als (overheids)instantie.* TNN ervaart dat de aangiftebereidheid bij transpersonen zeer laag is omdat er grote angst is voor negatieve bejegening door de politie. Binnen de gemeenschap is er weinig vertrouwen in het ordehandhavend systeem. Daarnaast heerst er ook een soort algemene angst en wantrouwen voor Nederlandse handhavingsinstanties, die de stap om aangifte te doen kunnen belemmeren. Dat het in Nederland tot 2014 verplicht was om sterilisatie te ondergaan op het moment dat iemand in transitie ging, speelt daar nog steeds een rol bij. Verder is een deel van de transpersonen vluchteling en hebben ze in hun thuisland veel te maken gehad met vijandige instituties wat geprojecteerd wordt op instituties in Nederland. Een gebrek aan vertrouwen in de politie blijkt ook uit ervaringen van de transslachtofferrespondent. Bij een aantal oplopen waar hij bij aanwezig was ((tegen)demonstraties, transdag op Pride)) nam de politie in zijn ogen telkens een anti-transhouding aan door reacties uit te lokken en transpersonen in de gaten te houden. Zo richtte de politie te paard zich tijdens Pride op de groep transpersonen in plaats van te letten op wat zich daarbuiten aan mogelijke dreiging voor transpersonen afspeelde. Als gevolg ging er van de politie meer dreiging uit dan dat zij als een beschermend apparaat werd gezien, in de ogen van deze respondent.
5. *Eerdere ervaringen met de aangifteafhandeling.* Eerdere ervaringen met de afhandeling van de aangifte zijn van (veelal negatieve) invloed op de overweging om een volgende keer aangifte te doen. Twee queer slachtofferrespondenten, allebei met een migratieachtergrond, die slachtoffer waren van fysiek geweld, werden niet direct geholpen toen zij aangifte wilden doen. In plaats daarvan moesten zij enkele dagen wachten voordat zij alsnog aangifte konden doen. De ene queer respondent heeft opvolging gekregen van zijn aangifte (hij werd hierin bijgestaan door het COC en Slachtofferhulp en kreeg compensatie), bij de andere queer respondent is er geen verder onderzoek gedaan en is de zaak gesloten vanwege onvoldoende bewijs (hoewel er beeldmateriaal was). Een slachtofferrespondent heeft als COC-

vertegenwoordiger aangifte gedaan namens een persoon een kreeg te horen om dit niet te doen omdat het incident 'toch geen kans van slagen zou hebben en niet eens bij het OM terecht zou komen'. Hoewel deze slachtofferrespondent zich niet serieus genomen voelde, heeft zij toch doorgezet en aangifte gedaan. Dat deze ervaringen en verhalen invloed hebben op de beeldvorming rondom de aangifteafhandeling, merken ook organisaties: als er met aangiftes weinig tot niets wordt gedaan en mensen het gevoel hebben niet serieus genomen te worden, dan zijn anderen ook minder geneigd om naar de politie te stappen als hen iets overkomt.

Een ander element van de aangifteafhandeling dat een negatieve invloed kan hebben op de aangiftebereidheid, is onbekendheid en een gebrek aan sensitiviteit bij de politie. Organisaties als NNID, NOA en TNN constateren dat slachtoffers die aangifte doen vaak stuiten op onbegrip of onwetendheid wat betreft hun seksuele geaardheid/gerichtheid en op een ongemakkelijke, onhandige manier worden bejegend (een asexueel persoon kreeg bijvoorbeeld de vraag: "Maar je bent toch heteroseksueel, of kun je dat niet zeggen?"). Dit heeft tot gevolg dat slachtoffers het gevoel hebben dat zij tijdens de aangifte (nogmaals) uit de kast moeten komen, een verhaal waarvoor zij niet naar de politie zijn gestapt. De politie heeft weliswaar Roze in Blauw in het leven geroepen om deze situatie te verbeteren, maar organisaties laten weten dat Roze in Blauw op veel plaatsen onvoldoende bemenst is om goed te kunnen functioneren en dat bij Roze in Blauw ook niet altijd kennis aanwezig is over bepaalde groepen, zoals trans-, intersekse en asexuele personen.

6. *Kennistekort over het doen van aangifte.* Het niet weten hoe je aangifte kunt doen, wat je ervan kunt verwachten en waar je terecht kunt, is een andere genoemde belemmering om aangifte te doen. Zo laat een van de lesbische slachtofferrespondenten weten dat zij niet weet waar zij zou moeten beginnen om aangifte te doen, zeker niet als ze -zoals in haar geval- door meerdere onbekende mannen vervelend is bejegend (zelfs in zo'n mate dat zij en haar vriendin nu bepaalde plekken mijden). Eén van de geïnterviewde COC-vertegenwoordigers ziet dat binnen de gemeenschappen nog lang niet altijd duidelijk is waar je terecht kunt als slachtoffer. Zo is Roze in Blauw niet bij iedereen bekend als plek om aangifte te doen. Als goed voorbeeld van informatievoorziening noemt deze geïnterviewde de website van de gemeente Amersfoort, waar een onlinepagina is besteed aan het verstrekken van informatie over waar je terecht zou kunnen als je iets overkomt als LHBTIQ-persoon. TNN vult aan dat bij slachtoffers het verschil tussen het doen van aangifte en het maken van een melding niet altijd helder is. Zo komt het voor dat iemand naar de politie stapt, maar dat daar wordt aangeraden om een melding te doen, bijvoorbeeld omdat de politie bij voorbaat het gevoel heeft dat bij een zaak geen dader gevonden kan worden. Vervolgens vragen slachtoffers zich af hoe het komt dat ze geen terugkoppeling over hun zaak krijgen als zij hiervan melding hebben gemaakt.
7. *Schaamte binnen gemeenschappen.* COC, NNID en TNN geven aan dat een groep slachtoffers geen aangifte durft te doen omdat zij zich schamen voor wie ze zijn. Wat hierbij een rol kan spelen is dat personen een bepaald schuldgevoel hebben over hun slachtofferschap, omdat ze het gevoel hebben dat zij zelf degene zijn waar iets aan mankeert.
8. *De dader is een bekende.* NOA en TNN geven aan dat asexuele en transslachtoffers vaak te maken hebben met daders die bekende van hen zijn, bijvoorbeeld in geval van huiselijk geweld of van geweld op plekken als school of vereniging. De drempel om aangifte te doen is

in deze gevallen heel hoog omdat de dader iemand uit de directe omgeving is, waar vaak ook nog contact mee is na de geweldsdaad.

9. *Registratie van incidenten.* Een laatste belemmering die wordt genoemd met betrekking tot aangiftebereidheid heeft te maken met de registratie en juridische erkenning van incidenten. Zo zien TNN en Bi+ als belangrijke verklaring voor het feit dat er (bijna) geen trans- of biseksuele personen terug te vinden zijn in de door ons geanalyseerde strafzaken, dat registraties op basis van genderidentiteit nog niet mogelijk zijn, zoals bij artikel 137c WvSr bijvoorbeeld het geval is. Dit artikel gaat over aanzetten tot haat en groepsbelediging, maar daarbij wordt als grond seksuele voorkeur wel, maar gender niet genoemd. Bovendien gaat dit artikel over homo- en heteroseksuele gerichtheid, waardoor ook bi+ personen worden uitgesloten. Verder registreert de landelijke politie volgens TNN geen data op basis van genderidentiteit en kan hier dus ook geen onderzoek naar worden gedaan. De landelijke politie registreert wel op grond van geslacht. Volgens Bi+ kunnen er in de registratie ook dingen verkeerd gaan vanwege een verkeerde interpretatie: als er bijvoorbeeld een voorval is met twee mannen als slachtoffer, dan wordt ervan uitgegaan dat het om twee homomannen gaat, terwijl een van hen of beiden ook biseksueel kunnen zijn.

Bevorderen van aangiftebereidheid

Organisaties en slachtofferrespondenten doen enkele aanbevelingen om de aangiftebereidheid binnen de LBTIQ-gemeenschappen te bevorderen.

Een eerste aanbeveling heeft betrekking op de voorlichting en educatie bij de politie. Alle organisaties zijn voorstander van voorlichting aan (aankomende) agenten en sensitiviteitstrainingen over hoe om te gaan met slachtoffers. Zo constateert Bi+ dat er momenteel handelsverlegenheid heerst. Daarom moet er aandacht zijn voor tools die de politie nodig heeft om mensen goed te kunnen helpen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om taalgebruik: welke vragen moet je iemand stellen, welke vragen moet je absoluut uit de weg gaan en hoe moet je die vragen stellen? NNID vult aan dat als de politie deze kennis in huis heeft en beschikt over de gewenste sensitiviteit, er hier campagne op moet worden gevoerd, vanwege het slechte imago van de politie wat betreft de omgang met LHBTIQ-personen.

Ten tweede zijn er aanbevelingen met betrekking tot Roze in Blauw. Zo zou één van de slachtofferrespondenten het een goede ontwikkeling vinden als Roze in Blauw meer zichtbaar is voor publiek. In een stad als Rotterdam zou Roze in Blauw bijvoorbeeld nauwelijks zichtbaar zijn. Volgens een andere slachtofferrespondent, die tevens verbonden is aan een regionale COC-afdeling, is de geringe zichtbaarheid te verklaren door een groot capaciteitstekort. Haar aanbeveling is dan ook om meer middelen beschikbaar te stellen om Roze in Blauw goed te laten functioneren. NOA pleit ervoor dat bij Roze en Blauw meer kennis wordt gedeeld over asexualiteit.

Ten derde bevelen TNN en COC aan dat educatie en sensitiviteitstrainingen verbreed worden naar zorgverleners (bijvoorbeeld kinderscherming) en scholen, zodat signalen van geweld vanwege seksuele geaardheid/gerichtheid sneller worden opgepikt en sneller kunnen leiden tot een aangifte.

Een vierde aanbeveling richt zich op de gemeenschappen zelf. TNN en COC denken dat het de aangiftebereidheid ten goede komt als er voor slachtoffers meer duidelijkheid komt over het verloop van het aangifteproces. Zo zouden de opvolging van aangiftes en het bijbehorende proces beter gecommuniceerd moeten worden zodat slachtoffers het gevoel hebben dat hun aangifte daadwerkelijk nut heeft gehad.

Een vijfde aanbeveling betreft het strafrecht. Bi+ zou graag zien dat de wetgeving zodanig wordt aangepast dat biseksualiteit ook juridisch wordt erkend. Ook TNN beveelt wettelijke aanpassingen aan. Zo moet gender opgenomen worden in strafrechtelijke artikelen, zodat geweld tegen trans- en non-binaire personen ook als zodanig bestraft wordt. NNID voegt hieraan toe dat duidelijk strafrecht een belangrijke rol speelt in het stellen van een norm. De politiek kan hiermee aangeven dat deze norm er is en dat daarnaar gehandeld moet worden.

8.4 Bevindingen aan de hand van onderzoeksvragen

De meeste van de bestudeerde strafdossiers blijkt betrekking te hebben op geweld tegen homoseksuele mannen. Dit roept de vraag op hoe dat bij de andere gemeenschappen zit. In dit hoofdstuk zijn wij hierop ingegaan aan de hand van twee onderzoeksvragen. Verder is op basis van de gesprekken met organisaties en slachtofferrespondenten een derde vraag toegevoegd, die betrekking heeft op beleidsimplicaties (een van de deelvragen uit hoofdstuk 1).

1. *In hoeverre zijn de vier opgestelde daderprofielen ook van toepassing op geweld tegen LGBTIQ-personen?*¹⁸ (N.B.: de H is weggelaten)

Organisaties en slachtofferrespondenten herkennen zich in de vier geschetste daderprofielen. Daarbij hebben zij de daderprofielen verder aangescherpt en uitgebreid. Zo kunnen door de politiek ingegeven opvattingen een rol spelen bij het daderprofiel 'afkeer van LHBTQ', en kunnen ook jongeren uit hoger opgeleide milieus daders zijn. Daarnaast is naar voren gekomen dat daders, meer dan uit de vier door ons geschetste daderprofielen blijkt, bekenden kunnen zijn van slachtoffers (familie, collega's, verenigingsleden, dates). Dit geweld in de privésfeer kan een sterk drempelverhogend effect hebben op het doen van aangifte.

2. *Waarom komt geweld tegen LGBTIQ-personen zo weinig terug in de geanalyseerde strafdossiers?*¹⁹

Deze vraag hebben wij verbonden met de aangiftebereidheid van LGBTIQ-slachtoffers, omdat deze bereidheid van weerslag is op wat uiteindelijk wordt vastgelegd in strafdossiers. Er wordt door organisaties en slachtofferrespondenten een aantal factoren genoemd waardoor LGBTIQ-personen zich belemmerd kunnen voelen om aangifte te doen:

- *De dader is een bekende van het slachtoffer.* Slachtoffers doen in dit geval geen aangifte, omdat zij na een of meerdere geweldsvoorvallen nog altijd in contact staan met de dader.

¹⁸ Deze vraag correspondeert met de volgende deelvragen uit hoofdstuk 1:

- Wat zijn de achtergrondkenmerken van daders die betrokken zijn bij de verschillende categorieën van geweld tegen LHBTQ-personen?
- Welke motieven kunnen aan de verschillende dadertypes worden toegeschreven?

¹⁹ Deze vraag correspondeert met de volgende deelvraag uit hoofdstuk 1:

- In hoeverre doen LHBTQ-personen aangifte van verschillende geweldsincidenten en welke factoren zijn hierop van invloed?

- *Zelfinschatting van de ernst van het geweld.* Slachtoffers beschouwen voorvallen of incidenten inmiddels als ‘normaal’ gedrag waarmee je hebt om te gaan en/of maken een afweging of het doen van aangifte de inspanning waard is.
 - *Het handelen van de politie.* Slachtoffers hebben negatieve ervaringen met de politie bij het afhandelen van aangiftes (onbekendheid met doelgroepen, niet sensitief interacteren) en/of wantrouwen de politie, ingegeven door bijvoorbeeld politieoptreden tijdens demonstraties en andere bijeenkomsten of door een algemeen wantrouwen tegenover overheidsinstanties.
 - *De registratie van incidenten.* Het doen van aangifte op grond van bepaalde vormen van seksuele gerichtheid is moeilijk of zelfs niet mogelijk. Een voorbeeld is artikel 137c WvSr dat betrekking heeft op groepsbelediging. Transpersonen en biseksuele personen kunnen zich niet op dit artikel beroepen omdat seksuele voorkeur wel als grond wordt genoemd (met uitzondering van bisexualiteit), maar gender niet.
 - *Kennistekort bij slachtoffers over het aangifteproces.*
3. *Voor verdere beleidsontwikkeling ter bevordering van de veiligheid van LHBTIQ-personen: Welke maatregelen zouden mogelijk effectief kunnen zijn in het voorkomen en bestrijden van geweld tegen LHBTIQ-personen?*

Om geweld tegen LHBTIQ-personen terug te dringen zou volgens organisaties en slachtofferrespondenten moeten worden ingezet op meer voorlichting, bijvoorbeeld via scholen en (sport)verenigingen, en het vergroten van de aangiftebereidheid. Wat betreft het vergroten van de aangiftebereidheid is het volgens respondenten belangrijk dat a) er meer kennis en sensitiviteit komt bij de politie, b) de politiecapaciteit wordt vergroot om aangiftes van tegen LHBTIQ-personen gericht geweld beter af te handelen en c) LHBTIQ-personen meer kennis hebben (en krijgen) over het aangifteproces.

9. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt eerst gereflecteerd op de uitkomsten van het onderzoek. Vervolgens wordt in paragraaf 9.2 een aantal beleidsimplicaties naar aanleiding van de resultaten benoemd.

9.1 Reflectie op de uitkomsten

Alle resultaten bij elkaar genomen is het van belang om de resultaten in de juiste context te plaatsen. Centraal daarbij staat de vraag welke aspecten van geweld in dit onderzoek specifiek van toepassing zijn op geweld tegen LHBTQ-personen en wat er meer in zijn algemeenheid geldt voor geweldsdelicten.

Over prevalentie van geweld tegen LHBTQ-personen en verschillen tussen regio's

Op basis van dit onderzoek kunnen er weinig conclusies getrokken worden over de prevalentie van geweld tegen LHBTQ-personen. Uit zowel de literatuur als gesprekken met de belangenverenigingen komt naar voren dat veel LHBTQ-groepen bovengemiddeld veel geweld meemaken. De strafdossiers geven echter alleen maar inzicht in zaken waarbij het is gekomen tot een veroordeling en zijn niet representatief te noemen. Hetzelfde geldt voor het doen van uitspraken over verschillen in LHBTQ-gerelateerd geweld tussen regio's. Ook hiervoor is het aantal aanwezige en onderzochte strafdossiers te klein. Vanuit dit onderzoek kan enkel op basis van de politieregistraties een aantal dingen over de prevalentie en verschillen tussen regio's vastgesteld worden, namelijk:

- Er zijn veel meer registraties van discriminatie vanwege seksuele gerichtheid dan van geslacht, namelijk 2.113 tegenover 53 registraties (in 2021);
- Registraties van discriminatie vanwege geslacht hebben vooral betrekking op transpersonen;
- Er vindt een forse toename plaats van de registraties van seksuele gerichtheid en geslacht in de periode 2017-2021;
- Bij eenheden in de Randstad en Oost-Nederland worden in 2021 veel meer registraties gedaan dan bij andere politie-eenheden.

Het is echter niet eenvoudig om de uitkomsten uit de analyse van politieregistraties te duiden. De politieregistraties geven geen duidelijk inzicht in waarom registraties van seksuele gerichtheid vaker voorkomen dan vanwege geslacht. Enkel kan geconcludeerd worden dat discriminatie vanwege geslacht vaak betrekking heeft op transpersonen. Het is echter de vraag of dit komt doordat zij vaak slachtoffer zijn, of dat dit beeld ontstaat vanwege het bestaan van de discriminatiegrond 'geslacht' waarbinnen discriminatie tegen transpersonen vaak wordt ondergebracht. Zo zal discriminatie tegen homoseksuele, lesbische en biseksuele personen samengevoegd worden binnen de discriminatiegrond 'seksuele gerichtheid'. Wanneer het aantal registraties per eenheid gerelateerd wordt aan het inwoneraantal, dan valt op dat het aantal registraties in Amsterdam en de andere Randstedelijke gebieden het grootst is. Het blijft echter lastig om de verschillen tussen eenheden te duiden omdat er ook verschillen zijn in capaciteit van de eenheden en de omvang van de aldaar woonachtige LHBTQ-gemeenschap.

Eveneens is het onduidelijk in hoeverre de registraties betrekking hebben op LHBTQ-personen en daarmee op wat voor vormen van geweld zij meemaken. Analyse van de registraties geeft de indruk dat een groot deel van de registraties betrekking heeft op politieagenten in functie of op mensen

waartegen met 'homo' wordt gescholden. Het wordt lang niet altijd duidelijk of de registraties betrekking hebben op LHBTQ-personen. In die zin tonen de registraties een bepaalde mate van normalisering in de samenleving voor het schelden met 'homo'.

Voor wat betreft de toename van het aantal registraties tussen 2017-2021, is het de vraag of dit betekent dat deze vormen van discriminatie vaker voorkomen of dat dit andere oorzaken heeft. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er meer aandacht is gekomen voor deze vormen van discriminatie of dat er beleidsmatig meer aandacht aan wordt besteed (binnen bepaalde eenheden). Aansluitend is het ook onduidelijk wat de verschillen tussen de eenheden precies betekenen. Zo zijn er verschillen in het aantal inwoners die de eenheden bedienen, in de capaciteit van de eenheden maar ook in de omvang van de in het gebied woonachtige LHBTQ-gemeenschap.

Over de slachtoffers

De slachtoffers in de dossiers worden als volgt gekenmerkt:

- 78 van de 119 slachtoffers (66 procent) zijn mannen met een homoseksuele gerichtheid;
- De meeste slachtoffers zijn tussen de 18-25 jaar (34 procent).

De sterke oververtegenwoordiging van dossiers die betrekking hebben op homoseksuele mannen is opvallend te noemen omdat onderzoek van Huijnk et al. (2022) laat zien dat lesbische en biseksuele vrouwen relatief vaak slachtoffer zijn van geweld. Ook zijn transpersonen relatief vaak slachtoffers van geweld (Movisie, 2021b). Onder de deelnemers aan de enquête wordt eveneens vaak geweld ervaren. Deze groep bestaat voor slechts een kwart uit homoseksuele mannen. Het is daarom aannemelijk dat de strafdossiers een vertekend beeld geven.

Er kunnen verschillende mogelijke redenen genoemd worden als verklaring. De eerste reden kan samenhangen met het soort geweld dat ervaren wordt. Mogelijk dat de ondervertegenwoordigde groepen te maken krijgen met geweld dat minder snel geregistreerd wordt als LHBTQ-gerelateerd geweld, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van huiselijk geweld. Een andere factor die zou kunnen meespelen, is dat er minder bekendheid zou kunnen zijn binnen de politie over trans-, biseksuele en queerpersonen dan over homoseksuele mannen en lesbische vrouwen. Tot slot zou het kunnen dat kwetsbare groepen, geweld minder vaak melden, bijvoorbeeld rondom partnergeweld vanwege de relatie met de pleger(s). Volgens onderzoek van Movisie (2011) geldt in het bijzonder dat lesbische en biseksuele vrouwen vaak geen aangifte doen van wat zij meemaken. Uit ander onderzoek blijkt daarentegen dat ook onder homoseksuele mannen en LHBTQ-personen met een migratieachtergrond de aangiftebereidheid zeer laag is (European Union Agency for Fundamental Rights, 2020). Andere verklaringen voor een lage aangiftebereidheid onder LHBTQ-personen is het gebrek aan vertrouwen in de politie (Van Oostroom, 2019; Universiteit Tilburg, 2009).

De bevinding dat slachtoffers relatief jong zijn komt overeen met wat er bekend is uit ander onderzoek waarin jongeren als kwetsbaar worden benoemd (Huijnk et al., 2022; Act4Respect, 2019).

Over de vorm en locatie van het geweld

De analyse van strafdossiers leidt tot onderstaande inzichten over de context waarbinnen geweldsincidenten tegen LHBTQ-personen plaatsvinden.

- Verbaal (44 procent) en fysiek geweld in combinatie met uitlatingen (37 procent) komen het vaakst voor in de strafdossiers;
- Zes op de tien de politieregistraties hebben betrekking op uitlatingen, gevolgd door bedreiging en een uitlating i.c.m. fysiek geweld (beide circa 15 procent);
- De meeste geweldsincidenten in de strafdossiers vinden plaats in de openbare ruimte en in de middag;
- De daders en slachtoffers kennen elkaar meestal niet (78 procent);
- Daders handelen even vaak solo als in een groep.

De locaties waar het geweld in de strafdossiers plaatsvindt komt slechts deels overeen met ander onderzoek. In andere onderzoeken wordt eveneens geconstateerd dat het meeste geweld plaatsvindt in de openbare ruimte (Huijnk et al., 2022). Maar ook thuis vindt geweld tegen LHBTI-personen plaats, bijvoorbeeld in de vorm van partnergeweld of eerdergerelateerd geweld (Movisie, 2021a). Die bevinding komt veel minder terug in dit onderzoek. Mogelijk komt dit vanwege de selectie van dossiers of omdat huiselijk geweld op zodanige manier geregistreerd wordt dat dit niet in de query van dit onderzoek terugkomt. Een andere groep die wel uit de literatuur naar voren komt (Waldner & Berg, 2008; Van Lisdonk, 2018; Huijnk et al., 2022) maar niet veelvuldig in de strafdossiers is aangetroffen, betreft geweld tegen LHBTQ-uitgaanspubliek rondom plaatsen waar LHBTQ-personen samenkomen. Hoewel er een aantal incidenten is gevonden dat na het uitgaan plaatsvond, vonden deze niet specifiek plaats in de nabijheid van een LHBTQ-uitgaansgelegenheid.

De constatering op basis van de strafdossiers dat daders en slachtoffers elkaar vaak niet kennen, wijkt eveneens af van wat er uit ander onderzoek naar voren komt. In de LHBT-monitor (Huijnk et al., 2022) wordt benoemd dat plegers die bij geweldsincidenten betrokken zijn, in veel gevallen een bekende van het slachtoffer zijn. Het gaat vaak om bekenden uit de buurt of bekenden van werk of studie. Dit geldt in ook voor geweldpleging in het algemeen. Ruim vier op de tien slachtoffers van geweldsdelicten in het algemeen kent de dader (Akkermans et al., 2022). Een mogelijke verklaring voor de verschillen tussen dit onderzoek en de bevindingen in de literatuur kan zijn dat dit een registratiekwestie is. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of bij huiselijk geweld waarbij LHBTQ-personen betrokken zijn, de seksuele gerichtheid of genderidentiteit een rol speelt en zo ja, of dit in de ten laste legging terugkomt. Een andere mogelijkheid is dat er vaker aangifte wordt gedaan van geweld begaan door onbekenden of dat geweld in de openbare ruimte vaker tot een veroordeling leidt.

Concluderend kan gesteld worden dat voor wat betreft de vormen en locaties van het LHBTQ-gerelateerde geweld, de strafdossiers vooral inzicht geven in het geweld dat zich afspeelt in de openbare ruimte waarbij de daders veelal onbekenden zijn. Het geweld dat zich afspeelt in de privésfeer blijft grotendeels onbelicht en zou op andere wijze onderzocht dienen te worden. Daarbij zou eerst verkend moeten worden op welke wijze dit soort geweld geregistreerd wordt. Mogelijk dat huiselijk geweld vaak niet als LHBTQ-gerelateerd geweld wordt geregistreerd.

Over de kenmerken van daders van LHBTQ-gerelateerd geweld

Dit onderzoek levert de volgende inzichten over daders op:

- Bijna alle daders van geweld tegen LHBTQ-personen in dit onderzoek zijn man (95 procent);
- Daders zijn veelal tussen de 18-25 jaar (32 procent) of tussen de 26-35 jaar (30 procent);
- De helft van de daders heeft de Nederlandse nationaliteit;
- Daders zijn (vermoedelijk) vaak heteroseksueel;
- Een groot deel van de daders heeft antecedenten (66 van de 88 daders);
- Een relatief groot deel van de daders heeft een kwetsbare positie.

De vraag is in hoeverre bovenstaande daderkenmerken zich onderscheiden van geweldsplegers in het algemeen. Uit ander onderzoek blijkt dat verdachten van geweld in het algemeen ook vaker man zijn dan vrouw. Echter, wanneer gekeken wordt naar alle criminaliteit in Nederland dan is het percentage mannelijke plegers van LHBTQ-geweld hoger dan gemiddeld. Daders van LHBTQ-gerelateerd geweld lijken dus, in vergelijking met criminaliteit in het algemeen, bovengemiddeld vaak mannen te zijn.

Aan de factor nationaliteit kan niet te veel waarde gehecht worden bij de verklaring voor geweld tegen LHBTQ-personen. Het percentage Nederlandse daders en daders met een niet-Nederlandse nationaliteit komt grotendeels overeen met verdachtencijfers van alle criminaliteit in Nederland. Ook is bekend dat jongeren over het algemeen vaker verdacht zijn van misdrijven dan ouderen en dat de demografische opbouw van migrantengroepen vaak een relatief groot percentage jongeren kent (Bovenkerk & Fokkema, 2015; Junger-Tas, 2001). Dat met name jongeren als dader uit de strafdossiers komen is in die zin niet verrassend. Ook de kwetsbare positie van daders van LHBTQ-geweld geldt meer in het algemeen voor geweldsplegers.

Om iets te kunnen zeggen over de mate waarin daders van LHBTQ-gerelateerd geweld antecedenten hebben, kan een vergelijking gemaakt worden met wat bekend is over verdachten van misdrijven in het algemeen. Cijfers uit 2014 (de meest recente beschikbare data) tonen aan dat 63 procent van de verdachten antecedenten heeft (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014). Daders van LHBTQ-gerelateerd geweld lijken bovengemiddeld vaak al antecedenten te hebben. Vanwege het kleine aantal onderzochte dossiers kan dit echter niet zo hard gesteld worden. Ook kan het zijn dat het percentage veroordeelde daders van geweldsmisdrijven dat antecedenten heeft hoger is dan onder verdachten van dezelfde soort misdrijven. Op basis van de analyse van strafdossiers kan daarom niet geconstateerd worden dat LHBTQ-gerelateerd geweld vaker gepleegd wordt door jongeren, kwetsbaren, personen met antecedenten of personen met de niet-Nederlandse nationaliteit dan bij geweld in het algemeen.

Over de motieven en aanleiding van LHBTQ-gerelateerd geweld

De strafdossiers geven in beperkte mate inzicht in de motieven van daders. Vaak doen zij geen uitspraken over de reden voor hun handelen. Uit de dossiers wordt wel vaak duidelijk wat de aanleiding is voor een geweldsincident.

- Het vaakst voorkomende motief vormt afwijzing van LHBTQ-gerelateerde uitingen of gedragingen;
- Een klein deel van de daders benoemt religieuze motieven;
- Een fysieke gedraging of het uiterlijk vormt vaak de aanleiding voor daders.

Voor veel van de aspecten van geweld tegen LHBTQ-personen zijn er veel overeenkomsten met geweld en criminaliteit in het algemeen. Een aspect dat specifiek lijkt te gelden voor daders van LHBTQ-gerelateerd geweld zijn de motieven en aanleiding van het geweld. Een groot deel van het geweld lijkt zijn aanleiding te vinden in fysieke uitingen en gedragingen op straat waarbij het specifiek gaat om gedragingen en uitingen die afwijken van de heteroseksuele en gendernormen. De bevindingen uit de strafdossiers lijken daarmee aan te sluiten bij de uitkomsten uit de literatuur (Van Lisdonk, 2018; Jewell & Morrison, 2021). Afkeer van LHBTQ-uitingen, zowel fysiek als gedragingen, lijken een belangrijke rol te spelen bij een deel van het geweld.

De beperkte mate waarin religie een rol lijkt te spelen bij LHBTQ-gerelateerd geweld is moeilijk te duiden. In sommige onderzoeken wordt religiositeit in verband gebracht met een negatieve houding ten opzichte van homoseksualiteit (Keuzenkamp & Kuiper, 2013). In de strafdossiers komt naar voren dat dit beperkt het geval lijkt te zijn. In 10 van de 70 casussen speelde religie een rol. Afgezet tegenover de religiositeit in Nederland, kan gesteld worden dat religieuze personen niet oververtegenwoordigd zijn in geweld tegen LHBTQ-personen. In 2019 was 46 procent van de Nederlanders van 15 jaar of ouder gelovig (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020). Dit percentage is onder verdachten van LHBTQ-gerelateerd geweld veel kleiner. Echter zijn er alleen uitspraken gedaan over iemands religiositeit wanneer dit in de verhoren duidelijk ter sprake kwam. Het is dus mogelijk dat een groter deel van de daders zich als gelovig identificeert dan uit de dossiers naar voren komt. Dit neemt echter niet weg dat het aantal incidenten dat expliciet religieus gemotiveerd is, relatief beperkt is.

Zoals eerder is benoemd, geven de strafdossiers met name inzicht in geweld tegen LHBTQ-personen dat in het openbaar plaatsvindt. De benoemde aanleidingen gelden dan ook in het bijzonder voor dit soort geweld en geven zodoende weinig inzicht in vormen van geweld die zich niet in het openbaar afspelen.

Over de daderprofielen

Op basis van de strafdossiers zijn vier daderprofielen opgesteld. Bij het optellen van de profielen is gebruik gemaakt van een kwalitatieve methode. Daarbij is gelet op verschillende aspecten zoals (primair) het motief en indien dit niet duidelijk was, is gekeken naar contextuele factoren en achtergrondkenmerken). Dit heeft geresulteerd in onderstaande profielen:

- 1) Afkeer tegen LHBTQ (26 daders)
- 2) Schelden als reflex (21 daders)
- 3) Groepsagressie (20 daders)
- 4) Grappen 'ten koste van' (9 daders)

Het is de vraag in hoeverre de geformuleerde profielen afwijken van (profielen van) geweldplegers in het algemeen. In de literatuur over geweldplegers zijn verschillende overeenkomsten te zien voor de profielen 'afkeer van LHBTQ', 'schelden als reflex' en 'groepsagressie'.

Met name voor het profiel 'groepsagressie' valt op dat het veel overeenkomsten toont met al bestaande profielen van geweldsplegers. In die zin lijkt dit profiel breder te gelden dan voor geweld tegen LHBTQ-personen, ook omdat uit de strafdossiers het beeld ontstaat dat de aanleiding soms ondergeschikt lijkt aan het veroorzaken van een geweldsincident. Overeenkomstige aspecten die uit de andere profielen naar voren komen zijn de voorgeschiedenis met zorgverlening, kwetsbare sociaaleconomische positie en psychische problematiek ('Afkeer tegen LHBTQ'), diversiteit in leeftijd

en het impulsief handelen ('schelden als reflex'). In de literatuur zijn er geen profielen gevonden die overeenkomsten vertonen met het profiel 'grappen ten koste van'.

Reflectie op de uitkomsten van het onderzoek

De strafdossiers geven waardevolle maar tegelijkertijd beperkte inzichten in de daders, slachtoffers en vormen van LHBTQ-gerelateerd geweld. De informatie is waardevol omdat het betrekking heeft op bewezen feiten waarbij een gerechtelijke uitspraak heeft plaatsgevonden. Tegelijkertijd is het lastig om de uitkomsten op waarde te schatten vanwege het beperkte aantal dossiers en zijn er aanwijzingen dat de dossiers een onvolledig beeld schetsen. Zo zijn er met name geweldsincidenten in de openbare ruimte aangetroffen die vaak betrekking hebben op mannen met een homoseksuele gerichtheid. Hoewel tijdens de gesprekken met belangenverenigingen en slachtoffers de bevindingen uit de strafdossiers worden herkend, is er meer onderzoek nodig naar geweld tegen specifieke groepen. Zo is er met name veel onbekend over geweld tegen personen die intersekse of aseksueel zijn. Uit de gesprekken met belangenverenigingen valt op te maken dat zij (ook) andere soorten geweld meemaken dan personen behorend tot de LHBT-groepen.

De uitkomsten van dit onderzoek wekken de indruk dat het voor een deel van de bevolking normaal is geworden om te schelden met LHBTQ-gerelateerde termen of om zich op andere manieren te verzetten tegen LHBTQ-uitingen, bijvoorbeeld via vernieling of fysiek geweld. Dit is zorgwekkend te noemen. Bij drie van de vier geformuleerde daderprofielen lijkt dit het geval. De groep daders die geweld pleegt omdat zij een afkeer hebben van LHBTQ-uitingen, is het grootst van de onderscheiden groepen. Dit is extra zorgelijk omdat zij tolerantie ten opzichte van LHBTQ-persoon afwijzen en vinden dat daar geen plaats voor is in de maatschappij. Deze vormen van geweld kunnen als *targeted/hate crimes* worden gezien. Ook de andere profielen wijzen op een maatschappelijk probleem.

Waar de groepen die vanuit groepsagressie of afkeer van LHBTQ-persoon geweld plegen, weggezet kunnen worden als criminaliteit die helaas altijd zal bestaan binnen een samenleving, wijzen de profielen waarbij wordt gescholden uit reflex of grappen ten koste van LHBTQ-persoon worden gemaakt op een veel breder maatschappelijk probleem. Het lijkt erop dat een grote groep, met name heteroseksuele mannen, het grappig of normaal vindt om met dit soort termen te schelden. Dat betekent overigens niet dat anti-LHBTQ sentimenten onder vrouwen niet voorkomen. Zij zijn echter niet vaak daders van LHBTQ-gerelateerd geweld.

Een deel van de daders heeft zelf vaak het idee dat hun uitingen onschuldige kledkamerpraat betreffen. Ook uit de politieregistraties blijkt dat er veelvuldig gescholden wordt met LHBTQ-gerelateerde termen bijvoorbeeld tegen politieagenten. Veel geweld tegen LHBTQ-persoon komt uit de eerste plaats voort uit een gebrek aan respect en onbegrip voor mensen die afwijken van de hetero- en gendernormen in de samenleving. Vanuit delen van de samenleving is er sprake van een gebrek aan sensitiviteit waardoor vaak onnodig, en mogelijk ook onbedoeld, kwetsend wordt gehandeld tegen LHBTQ-persoon.

9.2 Beleidsimplicaties

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden om toekomstig beleid te vormen. Voor het prioriteren van beleid nemen we vier knelpunten rondom LHBTIQ-gerelateerd²⁰ geweld waarop het beleid ingezet kan worden.

- Een deel van het LHBTIQ-gerelateerd geweld komt voort uit intolerantie en afkeer van LHBTIQ-personen en/of -uitingen;
- Een deel van het geweld duidt op een normalisatie in de samenleving om te schelden met LHBTIQ-gerelateerde termen;
- LHBTIQ-personen doen weinig aangifte van geweldsincidenten;
- Er is nog veel onduidelijk over geweld tegen specifieke groepen zoals intersekse en aseksuele personen.

In het vervolg wordt een aantal suggesties gedaan voor manieren waarop deze knelpunten in beleid kunnen worden aangekaart.

- Een deel van het LHBTIQ-gerelateerd geweld komt voort uit intolerantie en afkeer van LHBTIQ-personen en/of -uitingen

Het daderprofiel 'afkeer van LHBTIQ' is de grootste van de onderscheiden daderprofielen. Deze daders lijken LHBTIQ-uitingen niet te tolereren in de openbare ruimte en plegen vaak bewust geweld tegen LHBTIQ-personen.

Stel een norm tegen personen die LHBTIQ-uitingen en -personen niet tolereren

Om een norm te stellen tegen personen die zich intolerant opstellen ten opzichte van LHBTIQ-uitingen en -personen dient een sterk signaal afgegeven te worden. Dit in combinatie met het inzetten op gedragsverandering. De Nederlandse Staat dient uit te dragen dat dit soort geweld niet getolereerd wordt. Hoewel de Rechtspraak natuurlijk gaat over de strafmaat, zou onderzocht moeten worden op welke manier een sterk signaal afgegeven kan worden waarmee de Nederlandse staat zijn solidariteit toont met LHBTIQ-personen en tolerantie rondom LHBTIQ-gemeenschappen uitdraagt. Overigens ligt er een initiatiefwetsvoorstel ter stemming bij de Tweede Kamer waarmee wordt beoogd om een wijziging aan te brengen in het Wetboek van Strafrecht (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021). Wanneer de wet wordt aangenomen, wordt het discriminatoir oogmerk als strafverzwarend opgenomen. Dit is ook van belang voor betere registratie van discriminatoire feiten. Dit lijkt een goede eerste stap. In het verlengde van deze aanbeveling kan eraan gedacht worden om over succesvolle vervolgingen te communiceren, bijvoorbeeld door het OM.

Zorg voor genoeg capaciteit en middelen bij betrokken instanties

Om een signaal af te geven en geweld tegen LHBTIQ-personen beter aan te kunnen pakken dienen de uitvoerende instanties over genoeg capaciteit te beschikken. De indruk bestaat dat de strafdossiers slechts het topje van de ijsberg vormen. Zo is het aantal politieregistraties vele malen groter dan het aantal zaken waarbij door het OM vervolgd is. Het vergroten van de capaciteit helpt ook bij het vergroten van vertrouwen in de politie en daarmee het verhogen van de aangiftebereidheid. Zo benoemen verschillende slachtoffers dat zij lang moesten wachten om een afspraak te maken op het

²⁰ Omdat de bevindingen in deze paragraaf deels gebaseerd zijn op gesprekken met de belangenverenigingen, wordt in dit hoofdstuk ook de 'I' van intersekse in de afkorting benoemd.

moment dat zij aangifte wilden doen. Dit wordt als een grote drempel voor het doen van aangifte ervaren. Hoewel het tekort aan capaciteit niet eenvoudig opgelost kan worden, dient het hier wel benoemd te worden als een factor die meespeelt. Bij een heroverweging van (beperkte) middelen, bevelen wij aan om na te denken over het uitbreiden van middelen voor Roze in Blauw.

- Een deel van het geweld duidt op een normalisatie in de samenleving om te schelden met LHBTIQ-gerelateerde termen

De profielen 'groepsagressie', 'schelden uit reflex' en 'grappen ten koste van' duiden op een bepaalde mate van normalisatie in de samenleving rondom het schelden met LHBTIQ-gerelateerde termen. Om hier iets aan te doen zal vooral ingezet moeten worden op voorlichting op verschillende niveaus.

Brede maatschappelijke voorlichting

Het is van belang dat er maatschappij breed wordt ingezet op het tegengaan van de normalisatie van het discrimineren van LHBTIQ-personen. Veel geweldsincidenten houden ermee verband dat een deel van de (mannelijke) bevolking het normaal vindt om te schelden met LHBTIQ-gerelateerde termen. Dit zien we behalve in de strafdossiers ook terug in de politieregistraties waarbij met name opvalt hoe vaak politieagenten en handhavers uitgescholden worden voor 'homo'. Voorlichting en educatie dienen vanuit alle richtingen te worden ingezet. We zien dat het bijvoorbeeld niet alleen om jongeren of laagopgeleiden gaat. Er is ook een aantal oudere en hoogopgeleide daders. De verscheidenheid aan daders is inmiddels terug te zien in de meeste profielen. Het lijkt gezien deze verscheidenheid logisch om in te zetten op zowel voorlichting en educatie via scholen als bijvoorbeeld via sportverenigingen en/of andere plaatsen waar veel mannen samenkomen. In sommige gevallen lijken de incidenten op uit de hand gelopen 'kleedkamerpraat' waarbij daders onvoldoende, of geen enkel, oog hebben voor de effecten die hun woorden hebben op slachtoffers en personen behorende tot één van de LHBTIQ-gemeenschappen. Dat zou dan ook het doel moeten zijn van dit soort voorlichting: duidelijk maken dat dit soort geweld sterk doorwerkt in de positie van LHBTIQ-personen in Nederland, hun gezondheid en hun veiligheidsgevoelens.

Een tweede punt dat binnen deze voorlichting aan bod zou moeten komen is om de verscheidenheid tussen de LHBTIQ-groepen duidelijk te maken. Hoewel LHBTIQ vaak als een afkorting gebruikt wordt, zijn er grote verschillen tussen deze groepen. Dit geldt voor de ervaren vormen van geweld, maar ook voor standpunten bijvoorbeeld ten opzichte van medische ingrepen. Daarbij is er sprake van verschillen waarbij seksuele gerichtheid, genderidentiteit, genderexpressie en geslacht een rol spelen. Tussen deze begrippen zitten belangrijke verschillen in de oorzaken van ervaren discriminatie en geweld, maar ook in begrip over de groepen. Binnen de maatschappij en instanties lijkt er weinig kennis te zijn over de verschillen tussen deze groepen en worden zij vooral als een eenheid gezien omdat zij afwijken van wat 'normaal' wordt gevonden.

Een grote uitdaging bij het bieden van dit soort voorlichting is dat het plaatsvindt in een tijd waarin sprake is van polarisatie en LHBTIQ-ideologie gepolitiseerd is. Zo zijn er partijen die afkeurend staan tegenover LHBTIQ-rechten en horen we in de gesprekken met slachtoffers en LHBTIQ-belangenverenigingen terug dat er steeds vaker wordt gesproken over complottheorieën waarin LHBTIQ-ideologie opgedrongen zou worden aan kinderen. Het bieden van voorlichting tegen deze achtergrond is complex en vormt een grote uitdaging.

- LHBTIQ-personen doen weinig aangifte van geweldsincidenten

Uit zowel de literatuur als de gesprekken met belangenverenigingen en slachtoffers komt naar voren dat vanwege verschillende redenen weinig aangifte wordt gedaan van geweldsincidenten. Dit heeft deels te maken met het (gebrek aan) vertrouwen in het handelen van de politie, een gebrek aan kennis over de mogelijkheden onder de doelgroepen en wetgeving die niet inclusief is voor alle groepen.

Voorlichting en sensitiviteitstrainingen voor handhavende instanties

Een deel van de voorlichting dient gericht te zijn op handhavers en hulpverleners die zich met LHBTIQ-personen bezighouden. Dit geldt in het bijzonder voor de trans-, queer, intersekse en andere kleinere groepen zoals asexuele personen. Uit de gesprekken met zowel slachtoffers als de belangenverenigingen komt sterk naar voren dat veel (ook specialistische) politiemedewerkers vaak met name kennis hebben over homoseksuele, lesbische en biseksuele gerichtheid, maar dat de kennis over andere groepen vaak zeer beperkt is. Uit de gesprekken met slachtoffers en belangenverenigingen wordt duidelijk wat het effect hiervan is: veel slachtoffers ervaren drempels bij het doen van een aangifte. Zo moeten zij soms eerst uitleggen 'wat zij zijn' en wat dit inhoudt. Dit is een van de redenen waarom wordt aanbevolen om naast voorlichtingsactiviteiten ook sensitiviteitstrainingen voor handhavers en hulpverleners te organiseren, zodat zij toegerust zijn om bijvoorbeeld aangiftes door LHBTIQ-personen op een respectvolle manier af te handelen.

Voorlichting over rechten onder LHBTIQ-personen

Uit de gesprekken blijkt eveneens dat veel LHBTIQ-personen niet altijd op de hoogte zijn over waar zij aangifte van kunnen doen. Dit geldt met name voor strafbare vormen van verbaal geweld. Op basis van voorbeelden zou voorlichting gegeven kunnen worden. Ondanks dat voor veel LHBTIQ-personen het uitgescholden worden vaak voorkomt, is het van groot belang dat dit gemeld blijft worden en dat er aangifte wordt gedaan van discriminatie wanneer mogelijk. Alleen op die manier kan duidelijk worden hoe groot dit probleem is en kan er worden onderzocht of er progressie wordt geboekt met de aanpak van LHBTIQ-gerelateerd geweld. Ook zouden overheid en politie duidelijk moeten maken wat er ingezet wordt voor deze groepen om de positie van LHBTIQ-personen te verbeteren en geweld tegen te gaan.

Zorg dat wet- en regelgeving inclusief ingericht is

De afgelopen jaren hebben al verschillende aanpassingen plaatsgevonden die erop gericht zijn om een inclusievere wetgeving op te stellen. Zo is in artikel 1 van de Grondwet seksuele gerichtheid opgenomen in plaats van hetero- of homoseksuele gerichtheid en is er een wetsvoorstel aangenomen dat de rechtspositie van transpersonen en intersekse personen moet versterken door een betere wettelijke uitwerking van ongeoorloofd onderscheid op basis van geslacht. Ondanks deze positieve ontwikkelingen, benoemen belangenverenigingen dat er nog voldoende gewonnen kan worden voor wat betreft de manier waarop discriminatie ten aanzien van seksuele gerichtheid en geslacht in verschillende wetteksten zijn opgenomen. Vanuit beleidsmatig oogpunt zou het goed zijn als de overheid in gesprek blijft met deze belangenverenigingen en hun standpunt aanhoort.

- Er is nog veel onduidelijk over geweld tegen specifieke groepen zoals intersekse en asexuele personen

Uit de gesprekken met belangenverenigingen ontstaat het beeld dat andere groepen met andere vormen van geweld te maken krijgen. Zij benoemen vaak gelijk te worden gesteld met de LHB-groepen maar dat dit vaak niet terecht is. Om die reden is toekomstig onderzoek nodig.

Doe meer onderzoek naar de registratie van LHBTIQ-gerelateerd geweld om meer inzicht in andersoortige daders, slachtoffergroepen en de prevalentie te krijgen

Dit onderzoek geeft voornamelijk inzicht in geweld dat zich in de openbare ruimte afspeelt tegen mannen met een homoseksuele gerichtheid. Ook veel ander onderzoek is gericht op lesbische, homoseksuele of biseksuele personen. Om deze reden zou extra onderzoek gedaan moeten worden naar de manier waarop LHBTIQ-gerelateerd geweld geregistreerd wordt in politiesystemen zodat er meer onderzoek gedaan kan worden naar de prevalentie en het beeld over de daders verder aangescherpt kan worden. Logischerwijs zou onderzoek zich kunnen richten op LHBTIQ-geweld in de privésfeer.

Literatuur

- Act4Respect. (2019). *Factsheet Fysiek, seksueel en cybergeweld vanwege gender: definities, cijfers en risicofactoren*. Geraadpleegd van <https://prod-cdn.atria.nl/wp-content/uploads/sites/3/2019/10/15164507/Factsheet-fysiek-seksueel-cybergeweld-vanwege-gender.pdf>
- Akkermans, M., Kloosterman, R., Moons, E., Reep, C. & Tummers-van der Aa, M. (2022). *Veiligheidsmonitor 2022*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Baams L., Beek T., Hille H., Zevenbergen F.C., Bos H.M. (2013) Gender nonconformity, perceived stigmatization, and psychological well-being in Dutch sexual minority youth and young adults: a mediation analysis. In: *Arch Sex Behav*. 42(5):765–773.
- Bakker, I., Drost, L. & Roeleveld, W. m.m.v. Nap, E.J. (2010). *Wat hebben geweldplegers gemeen? Een typologie van plegers van geweld tegen de publieke taak en van publiek geweld*. Verwey-Jonker Instituut.
- Beke, B.M.W.A., De Haan, W.J.M. & Terlouw, G.J. (2001). *Geweld verteld. Daders, slachtoffers en getuigen over 'geweld op straat'*. WODC
- Bieleman, B., Maasingh, H., Meijer, G. & Ten Den, C. (1998). *Aangeschoten wild: onderzoek naar jongeren, alcohol, drugs en agressie tijdens het uitgaan*. IntraVal: Groningen.
- Bol, M.W., Terlouw, G.J., Blees, L.W. & Verwers, C. (1998). *Jong en gewelddadig. Ontwikkeling en achtergronden van geweldscriminaliteit onder jeugdigen*. Den Haag: WODC.
- Bovenkerk, F., & Fokkema, C. M. (2015). Criminaliteit onder Marokkaanse jongemannen in Nederland: speelt regionale herkomst een rol? *Tijdschrift voor Criminologie*, 57(1), 59-83. <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2015057001003>
- Bruinsma, M., Balogh, L. & De Muijnck, J. (2008). *Geweld onder invloed: Evaluatie van een nieuwe werkwijze van de politie gericht op versterking van de informatiepositieve ten aanzien van alcohol- en drugsgebruik door geweldplegers*. Den Haag: WODC.
- Bruynooghe, R. M., & Noelanders, S. (1998). *Geweld ondervinden, gebruiken en voorkomen*. Diepenbeek: Limburgs Universitair Centrum.
- Budd, T. (2003). *Alcohol-related assault: findings from the British Crime Survey*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020, 18 december). *Religie in Nederland*. Geraadpleegd op 20 december 2023, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2020/religie-in-nederland/2-ontwikkelingen-in-religieuze-betrokkenheid>

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2023a, 16 november). *Verdachten van misdrijven; leeftijd, geslacht en recidive* [Dataset]. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81997NED/table?ts=1700135151704>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2023b, 16 november). *Verdachten; geslacht, leeftijd, migratieachtergrond en generatie* [Dataset]. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/81959NED#>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014). *Verdachten van misdrijf is vaak recidivist*. Geraadpleegd op 31 januari 2024 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2014/45/verdachte-van-misdrijf-is-vaak-recidivist>.
- Chakraborti, N., Garland, J., & Hardy, S. (2014). *The Leicester Hate Crime Project: Findings and Conclusions*. Leicester: University of Leicester.
- COC. (2017). *Suggesties voor concrete maatregelen voor LHBTI-emancipatie op het gebied van Justitie & Veiligheid*. Amsterdam: COC.
- De Gooijer, H.V., zum Vörde sive Vörding, M., & Belaraj, N. (2021). *Actieonderzoek Anti-discriminatie LHBTQ+*. Amsterdam: Afdeling Diversiteit – Gemeente Amsterdam.
- De Haas, S. (2012). Seksueel grensoverschrijdend gedrag onder jongeren en volwassenen in Nederland. *Tijdschrift voor seksuologie* (36)2, 136-145.
- D'haese, L., Dewaele, A., & Van Houtte, M. (2014). *Geweld tegenover holebi's - II. Een online survey over ervaringen met holebigeweld in Vlaanderen en de nasleep ervan*. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid.
- De Nederlandse Grondwet. (2023, 22 februari). *Vernieuwde versie artikel 1 Grondwet in werking getreden*. Geraadpleegd op 20 december 2023, van https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vm11gwhebyyx/nieuws/vernieuwde_versie_artikel_1_grondwet_in?ctx=vlxups19foe
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2009). *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part II – The Social Situation*. Publications Office of the European Union
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2014). *Being Trans in the European Union: Comparative analysis of EU LGBT survey data*. Publications Office of the European Union.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2020). *A long way to go for LGBTI equality. EU LGBTI Survey II*. Publications Office of the European Union.
- Europese Commissie (2020). *Een unie van gelijkheid: strategie voor gelijkheid van LHBTQ'ers 2020-2025*. Publications Office of the European Union.
- Huijnk, W., Damen, R. & Van Kampen, L. (2022). *LHBT-monitor 2022. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Huijnk, W. & Kessels, R. (2016). Criminaliteit. In: W. Huijnk en I. Andriessen (red.), *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken* (p. 146–184). Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jackman, M. (2002). 'Violence in social life' in *Annual Review of Sociology* 28, 387-415.
- Jeene, M. & Oomes, M. (2009). *Accepteren, tolereren, discrimineren? Registreren!* Universiteit Tilburg.
- Jewell, L.M., & Morrison, M.A. (2012). Making Sense of Homonegativity: Heterosexual Men and Women's Understanding of Their Own Prejudice and Discrimination toward Gay Men. *Qualitative Research in Psychology*, 9(4), 351-370.
<https://doi.org/10.1080/14780887.2011.586098>
- Junger-Tas, J. (2001). Ethnic Minorities, Social Integration and Crime. *European Journal on Criminal Policy and Research* 9, 5–29 (2001). <https://doi.org/10.1023/A:1011210026339>
- Kamphorst, M. (2020). 'Waarom LHBTI-discriminatie zelden wordt veroordeeld. "Het gaat mis in de hele strafrechtketen"', geraadpleegd op 31 januari 2024 van <https://www.winq.nl/waarom-lhbt-discriminatie-zelden-wordt-veroordeeld/>.
- Keuzenkamp, S. & Kuyper, L. (2013). *Acceptatie van homoseksuelen, biseksuelen en transgenders in Nederland 2013*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kuyper, L. (2017). *LHBT-monitor 2016*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Loef, L., Heijke, M. & Van Dijk, B. (2010). *Typologie van plegers van geweldsdelicten*. DSP-groep.
- Lünneman, K. D & Bruinsma, M.Y. (2005). *Geweld binnen en buiten. Aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland*. WODC.
- Miles-Johnson, T. (2015a). Policing Transgender People: Discretionary Police Power and the Ineffectual Aspirations of One Australian Police Initiative. *SAGE Open*, 5(2).
<https://doi.org/10.1177/2158244015581189>
- Miles-Johnson, T. (2015b). "They don't identify with us": Perceptions of Police by Australian Transgender People. *International Journal of Transgenderism*, 16(3), 169-189.
<https://doi.org/10.1080/15532739.2015.1080647>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Politie en Art.1 (2022). *Discriminatiecijfers in 2021. Een rapport over registraties van discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Molina Espeleta, N., Ruitenbergh, M., Toppen, M. & El Haji, S. (2021). *Verkleurde beelden. Hoe moet de overheid omgaan met klachten over etnisch profileren?* Nationale Ombudsman.

- Moran, L.J., & Sharpe, A.N. (2004). Violence, identity and policing: The Case of violence against transgender people. *Criminology and Criminal Justice*, 4(4), 395-417.
[Doi.org/10.1177/1466802504048656](https://doi.org/10.1177/1466802504048656)
- Motmans, J., T'Sjoen, G., & Meier, P. (2015). *Geweldervaringen van transgender personen in België*. Steunpunt Gelijkekansenbeleid.
- Movisie (2011). *Zoenen is gevaarlijk. Onderzoek naar geweld tegen lesbische vrouwen*. Movisie.
- Movisie. (2021a). *Eergerelateerd geweld & seksuele en genderdiversiteit*. Movisie.
- Movisie. (2021b). *Handreiking LHBTI-emancipatie. Feiten en cijfers op een rij*. Movisie.
- Movisie. (2022). *Onzichtbaar geweld. LHBTI+ en huiselijk geweld*. Movisie.
- Naeyé, J. (2009). *Nederlands Politierecht*. (Tekst en Commentaar; No. 2009-2010). Kluwer.
- NOS. (2016, 11 oktober). *LGBT kennen we nu wel, maar wat is LGBTQIAP?* Geraadpleegd op 20 december 2023, van <https://nos.nl/op3/artikel/2137145-lgbt-kennen-we-nu-wel-maar-wat-is-lgbtqiap>
- Openbaar Ministerie (2023). *Cijfers in beeld 2022*. Openbaar Ministerie.
- Politie. (z.d.). *Wat is lichamelijk geweld?* Geraadpleegd op 18 december 2023 van <https://www.vraaghetdepolitie.nl/mishandeling/mishandeling/wat-is-lichamelijk-geweld.html>
- Rutgers. (2017). *Samenvatting Seks onder je 25^e*. Geraadpleegd van www.seksonderje25e.nl
- Scholte, R., Nelen, W., Wit, W. De & Kroes, G. (2016). *Sociale veiligheid in en rond scholen*. Praktikon
- Scribner, R.A., MacKinnon, D.P. & Dwyer, J.H. (1995). The risk of assaultive violence and alcohol availability in Los Angeles County, *American Journal of Public Health*, 85(3), 335-340.
<https://doi.org/10.2105/AJPH.85.3.335>
- Servaas, L., Weerman, F. & Fischer, T. (2021). *Risico-, versterkende en beschermende factoren voor crimineel gedrag: Een literatuuronderzoek naar de wetenschappelijke stand van zaken*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Sectie Criminologie: Rotterdam.
- Stotzer, R. L. (2009). Violence against transgender people: A review of United States data. *Agression and Violent Behaviour*, 14(3), 170-179.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021, 19 januari). *Wetsvoorstel Strafverhoging discriminatoir gemotiveerde geweldsdelicten*. Geraadpleegd op 22 december 2023, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2021Z00958&dossier=35709>

- Van Beusekom, G. & Kuyper, L. (2018). *LHBT-monitor 2018. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Van Lisdonk, J.T.A. (2018). *Uncomfortable encounters: Dutch same-sex oriented young people's experiences and the relation with gender nonconformity in a heteronormative, tolerant society*. [PhD-Thesis – Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam].
- Van Oosterhout, E. (2019). *Overal op de hoede. Geweld tegen transgender personen in Nederland.:* Transgender Netwerk Nederland (TNN).
- Van San, M. & De Boom, J. (2006). *Geweld tegen homoseksuelen*. Risbo
- Walby, S., Towers, J., Balderston, S., Corradi, C., Francis, B., Helskanen, M., Helweg-Larsen, K., Mergaert, L., Olive, P., Palmer, E., Stockl, H & Strid, S. (2017). *The concept and measurement of violence*. Policy Press.
- Waldner L.K. & Berg J. (2008). 'Explaining antigay violence using target congruence: an application of revised routine activities theory.', in *Violence Vict.* 2008;23(3):267-87.
Doi:10.1891/0886-6708.23.3.267.
- Wetgevingskalender. (z.d.). *Wijziging Awgb en WvSr vermelding seksuele gerichtheid en toevoegen discriminatie transgender en intersekse personen aan WvSr*. Geraadpleegd op 20 december 2023, van <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK010853>.

Bijlage 1: Uitkomsten enquête onder LHBTQ-personen

In het kader van dit onderzoek is via LHBTQ-belangenverenigingen een enquête uitgezet. Vanwege het relatief kleine aantal respondenten zijn de uitkomsten uit de enquête indicatief en niet representatief. Om die reden is ervoor gekozen om geen percentages in de tabellen op te nemen.

Tabel b1.1: Seksuele gerichtheid respondenten (meerdere antwoorden mogelijk)

	<i>N</i>
Homoseksueel	48
Lesbisch	32
Queer	31
Biseksueel	26
Aseksueel	20
Panseksueel	18
Heteroseksueel	5
Anders	4
Weet niet	3
Wil niet zeggen	0
Totaal	187

Bron: Risbo

Tabel b1.2: Soort ervaren geweld naar frequentie²¹

	Nooit	Een enkele keer	Maandelijks	Wekelijks	Dagelijks
Verbaal	289	102	24	11	11
Fysiek	259	27	3	2	0
Online	341	50	21	11	15

Bron: Risbo

Tabel b1.3: Plek waar ervaren geweld plaatsvond

	<i>N</i>
Buiten op straat	46
In een uitgaansgelegenheid	8
In een winkel	3
Op school	1
Op werk	4
In het openbaar vervoer	3
Thuis	5
Bij iemand anders thuis	2
Anders	16
Wil niet zeggen	1
Totaal	89

Bron: Risbo

²¹ In tabel 1.2 zijn verschillende geweldscategorieën samengevoegd om tot een driedeling te komen. Hierdoor is het aantal antwoorden groter dan het aantal respondenten. Onder verbaal geweld vallen: uitgelachen of uitgescholden zijn, fysiek bedreigd, seksueel bedreigd. Onder fysiek vallen: mishandeld of aangevallen, seksueel mishandeld of aangevallen. Onder online vallen: online gepest/getreiterd of uitgescholden, online bedreigd en online seksueel bedreigd.

Tabel b1.4: Moment waarop ervaren geweldincident plaatsvond

	<i>N</i>
Ochtend	5
Middag	29
Avond	29
Nacht	16
Weet niet	10
Wil niet zeggen	3
Totaal	92

Bron: Risbo

Tabel b1.5: Aanleiding geweldsincident

	<i>N</i>
Aanstoot genomen aan mijn uiterlijk en of de personen waarmee ik was	24
Aanstoot genomen aan mijn gedrag en of de personen waarmee ik was	21
Geen duidelijke aanleiding	19
Opmerking richting de daders	6
Uiting van genderidentiteit of seksuele oriëntatie	5
Een ruzie met de daders	4
Anders	10
Totaal	89

Bron: Risbo

Tabel b1.6: Bekendheid respondent met dader(s)

	<i>N</i>
Bekende	16
Onbekende	72
Totaal	89

Bron: Risbo

Tabel b1.7: Aantal daders volgens respondent

	<i>N</i>
1	35
2	23
3 of meer	31
Totaal	89

Bron: Risbo

Bijlage 2: Selectie van strafdossiers

Het OM rapporteert hier jaarlijks over in de rapportage “Cijfers in beeld” (Openbaar Ministerie, 2023). Het OM houdt zich alleen bezig met de discriminatieverboden uit het Wetboek van Strafrecht. Strafbare discriminatie kan worden onderverdeeld in twee soorten strafbare feiten: specifieke discriminatiefeiten en de commune feiten met een discriminatieaspect (Codis-feiten).

Specifieke discriminatiefeiten

De specifieke discriminatiefeiten zijn de artikelen uit het Wetboek van Strafrecht die specifiek gaan over discriminatie, te weten WvSr art. 137c tot en met 137g en WvSr art. 429quater. In deze artikelen is strafbaar gesteld: groepsbelediging; aanzetten tot haat, discriminatie of geweld; verspreiden van uitingen of voorwerpen die beledigend zijn of die aanzetten tot haat, discriminatie of geweld; opzettelijke rassendiscriminatie in de uitoefening van een ambt (zie tabel 2.1). Het gaat, op basis van onze huidige kennis, om een beperkt aantal feiten op jaarbasis. Ongeveer 15 feiten per jaar met als grond “hetero- of homoseksuele gerichtheid” en in totaal 4 feiten met als grond discriminatie van transpersonen (discriminatiegrond geslacht).

Tabel b2.1: Selectie van wetsartikelen en omschrijvingen t.b.v. onderzoek geweld tegen LHBTI-persoon

Wetsartikel (WvSr art.)	Omschrijving delict
<i>Specifieke discriminatiefeiten</i>	
137c t/m 137g	Discriminatie
429quater	Discriminatie bij uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf

Codis-feiten

Behalve de discriminatie-feiten is gekeken zogenaamde Codis-feiten. Het gaat daarbij om feiten zoals mishandeling, belediging van een individu of vernieling waarbij discriminatie een rol speelt. Als bijvoorbeeld tijdens een mishandeling wordt gescholden met discriminerende termen zoals ‘vuile homo’, dan wordt dat in het onderzoek betrokken als een mogelijk discriminatieaspect. Voor ons onderzoek zijn relevant de Codis-feiten met als grond “hetero- of homoseksuele gerichtheid” en “transpersonen” in combinatie met feiten die gerelateerd zijn aan geweld. In tabel 2.2 staan de wetsartikelen gespecificeerd die in dit verband het meest relevant (kunnen) zijn.

Tabel b2.2: Selectie van wetsartikelen en omschrijvingen t.b.v. onderzoek geweld tegen LHBTI-persoon

Wetsartikel (WvSr art.)	Omschrijving delict
<i>Codis feiten</i>	
141	Openlijke geweldpleging
180	Geweld/Bedreiging in verzet tegen ambtenaar
242	Verkrachting
246	Aanranding
266	Belediging van een individu
267	Belediging van (onder meer) ambtenaren
282, 282a	Vrijheidsbeneming / gijzeling
284	Dwang
285	Bedreiging
285b	Belaging/stalking
287 t/m 296	Levensmisdrijven
300 t/m 306	Mishandeling
307, 308	Dood/letsel door schuld
312	Diefstal en inbraak met geweld
317	Afpersing
318	Afdreiging
350	Vernieling goed
352	Vernieling gebouw

Op basis van drie variabelen is het OM gevraagd een zoekopdracht uit te voeren binnen de beschikbare dossiers. Daarbij zijn de volgende criteria opgesteld:

- 1) Periode: 01-01-2017 tot en met 31-12-2021
- 2) Er is sprake van discriminatie tegen LHBTI-personen. Discriminatiegrond: seksuele gerichtheid en/of Transpersonen
- 3) Behalve discriminatie heeft er geweld plaatsgevonden. De focus ligt daarom voornamelijk op commune feiten met een discriminatie aspect (Codis-feiten). Concreet gaat het om feiten met als grond “hetero- of homoseksuele gerichtheid” en “transpersonen” in combinatie met feiten die gerelateerd zijn aan geweld (wetsartikelen: 141, 180, 242, 246, 266, 267, 282, 282a, 284, 285, 285b, 287 t/m 296, 300 t/m 306 , 307, 308, 312, 317, 318, 350, 352). Daarnaast willen we, om te voorkomen dat we eventuele belangrijke informatie missen specifieke discriminatiefeiten (WvSr art. 137c tot en met 137g en WvSr art. 429quater) selecteren en onderzoeken.

Op basis van deze criteria is door het LECD een databestand opgeleverd met een overzicht van Codis en specifiek feiten voor de jaren 2017 tot en met 2021. In totaal bestond dit bestand uit 434 zaken waarvan 365 Codis-feiten en 69 specifieke feiten. Zoals te verwachten viel bleek bij nadere bestudering dat een groot deel van de zaken niet relevant was voor dit onderzoek. Zo vielen bijvoorbeeld zaken af waarbij er geen veroordeling of vervolging had plaatsgevonden af. Uiteindelijk zijn er 97 strafdossiers geselecteerd waarvan er 94 onderzocht zijn.

Bijlage 3: Analyse template strafdossiers

Uitvoering analyse	Naam onderzoeker	
	Datum uitvoering dossieronderzoek	
Algemene zaakgegevens	Zaaknummer	
	Procesverbaal-nummer	
	Parketnummers	
	Betrokken instanties	
Distributiekenmerken	Algemeen (AU-zaak, minderjarigen, etc)	
	Soort zaak (misdrijf, overtreding)	
Kenmerken incident	Korte omschrijving	
	Datum	
	Plaats (en provincie)	
	Locatie (stedelijk gebied/afgelegen plek/binnen/buiten)	
	Tijdstip (tijd + dagdeel)	
	Strafbare feiten (welke strafbare feiten, wetsartikelen)	
	Kwalificatie	
	Maatschappelijke kwalificatie	
	Omschrijving type geweld (per strafbaar feit)	
	Kenmerken slachtoffer (groep, leeftijd)	
	Kenmerken dader(s) (geslacht, leeftijd, solo of in groep, herkomst)	
	Aanleiding incident	
	Gevolgen incident	

Over de slachtoffers	Korte omschrijving v/h slachtoffer	
	Leeftijd	
	LHBTI-groepering	
	Samenvatting verklaring slachtoffer over aanleiding incident	
	Incident in woonplaats SLA?	
	Omschrijving van de dader(s) door slachtoffer (indien geen verhoor heeft plaatsgevonden)	
Over de dader(s)	Omschrijving van de dader(s)	
	Leeftijd	
	Geslacht	
	Nationaliteit	
	Gezondheid (fysiek/mentaal)	
	Opleidingsniveau	
	Arbeidssituatie	
	Solo of in groep?	
	Incident in woonplaats VER?	
	Motief	
	Aanleiding	
	Kennen slachtoffer en dader elkaar?	
	Strafblad/eerder in aanraking met politie of justitie? (waarvoor?)	
Over het incident	Uitgebreidere omschrijving over het incident	
	Gevolgen	
	Veroordeling/Straf	
	Knelpunten bij strafzaak	

Bijlage 4: Uitleg wetsartikelen

Artikel 266:

Eenvoudige belediging

1. Elke opzettelijke belediging die niet het karakter van smaad of smaadschrift draagt, hetzij in het openbaar mondeling of bij geschrift of afbeelding, hetzij iemand, in zijn tegenwoordigheid mondeling of door feitelijkheden, hetzij door een toegezonden of aangeboden geschrift of afbeelding, aangedaan, wordt, als eenvoudige belediging, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.
2. Niet als eenvoudige belediging strafbaar zijn gedragingen die ertoe strekken een oordeel te geven over de behartiging van openbare belangen, en die er niet op zijn gericht ook in ander opzicht of zwaarder te grieven dan uit die strekking voortvloeit.

Bij een belediging moet het gaan om een uiting die een andere persoon aantast in zijn goede naam en eer. In eerste instantie gaat het hierbij om scheldwoorden die in iedere instantie als een belediging opgevat kunnen worden. Woorden die, op zichzelf, geen belediging vormen, kunnen alsnog als belediging worden opgemerkt als ze in een bepaalde context worden geuit. In een uitspraak van de Hoge Raad wordt dit bevestigd. In die zaak scheldt een man een agent uit voor homo op het moment dat hij staande wordt gehouden. De Hoge Raad overweegt hierbij dat wanneer een woord op zichzelf niet beledigend is, het nog steeds wel de bedoeling van iemand kan zijn om een ander aan te tasten in diens goede eer en naam. Om te bepalen of van deze bedoeling sprake is, moet gekeken worden naar de context waarin de uitlating is gedaan (Hoge Raad, 2009). Dit standpunt werd verder bevestigd in een andere uitspraak van de Hoge Raad (2012).

Verder moet de belediging bij dit wetsartikel in het openbaar zijn gedaan. Hierbij gaat het erom dat andere personen kennis kunnen nemen van de opmerking. Het gaat hierbij niet alleen om opmerkingen in het openbaar. Beledigende berichten op sociale media kunnen volgens de uitspraak van de Hoge Raad (2018) ook als beledigend gekenmerkt worden.

Artikel 300:

Mishandeling

1. Mishandeling wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. Indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.
3. Indien het feit de dood ten gevolge heeft, wordt hij gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.
4. Met mishandeling wordt gelijkgesteld opzettelijke benadeling van de gezondheid.
5. Poging tot dit misdrijf is niet strafbaar.

Artikel 137c:

Belediging van een groep mensen

1. Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

2. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

Bij dit wetsartikel wordt niet gesproken over transgenders. In een uitspraak van het Hof Leeuwarden (1995) wordt gesteld dat dit de interpretatie van hetero- en homoseksuelen te ver zou oprekken. Wanneer een verdachte dus transgenders als groep beledigd zal hij niet via dit artikel vervolgd worden. Dit kan wel via artikel 137d Wetboek van Strafrecht, aangezien het in dat artikel gaat over het aanzetten tot haat tegen iemand vanwege hun geslacht. Wanneer het niet gaat over het aanzetten tot haat, kan het ook via artikel 266 Wetboek van Strafrecht die toeziet op belediging.

Artikel 141:

Openlijke geweldpleging

1. Zij die openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren en zes maanden of geldboete van de vierde categorie.

2. De schuldige wordt gestraft:

1° met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie, indien hij opzettelijk goederen vernielt of indien het door hem gepleegde geweld enig lichamelijk letsel ten gevolge heeft;

2° met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien dat geweld zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft;

3° met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien dat geweld de dood ten gevolge heeft.

3. Artikel 81 blijft buiten toepassing.

Artikel 285:

Bedreiging met een ernstig misdrijf

1. Bedreiging met openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen, met geweld tegen een internationaal beschermd persoon of diens beschermde goederen, met enig misdrijf waardoor gevaar voor de algemene veiligheid van personen of goederen of gemeen gevaar voor de verlening van diensten ontstaat, met verkrachting, met feitelijke aanranding van de eerbaarheid, met enig misdrijf tegen het leven gericht, met gijzeling, met zware mishandeling of met brandstichting, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Indien deze bedreiging schriftelijk en onder een bepaalde voorwaarde geschiedt, wordt ze gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

3. Bedreiging met een terroristisch misdrijf wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

4. Indien het feit, omschreven in het eerste, tweede of derde lid, wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken, wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde verhoogd.

5. Indien het feit, omschreven in het eerste, tweede of derde lid wordt gepleegd tegen een persoon in diens hoedanigheid van Minister, Staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder, lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, rechterlijk ambtenaar, advocaat, journalist of publicist in het kader van nieuwsgaring, ambtenaar van politie of buitengewoon opsporingsambtenaar wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde verhoogd.

Bijlage 5: Aanvullingen hoofdstuk 5

Tabel b5.1: Moment van de dag waarop verschillende soorten geweld plaatsvinden

	Nacht		Ochtend		Middag		Avond		Totaal	
	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%
Verbaal geweld	3	10	0	0	24	80	3	10	30	100
Fysiek geweld	8	33	5	21	8	33	3	13	24	100
Materieel geweld	1	33	0	0	1	33	1	33	3	100
Huiselijk geweld	2	50	0	0	2	50	0	50	4	100

Bron: Strafdossiers OM, bewerking Risbo

Bijlage 6: Aanvullingen hoofdstuk 6

Tabel b6.1: Daders naar herkomst en leeftijd (N & %)

	Nederlands		(NL-) Marokkaans		MOE		Dubbel nationaliteit		Surinaams / Antilliaans		Statushouders		Turks		Overig EU	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0-17	4	9	6	38	1	20	2	33	0	0	0	0	0	0	1	100
18-25	19	44	4	25	0	0	1	17	1	13	2	33	0	0	0	0
26-35	9	21	6	38	3	60	1	17	4	50	3	50	0	0	0	0
36-55	7	16	0	0	1	20	2	33	0	0	1	17	2	100	0	0
55+	4	9	0	0	0	0	0	0	3	38	0	0	0	0	0	0
Totaal	43	100	16	100	5	100	6	100	8	100	6	100	2	100	1	100

Bron strafdossiers OM, bewerking Risbo

Tabel b6.2: Soort straf na veroordeling daders van LHBTI-gerelateerd geweld (N & %)

	N	%
Totaal	70	100
Taakstraf	30	43
Boete	18	26
Gevangenisstraf	8	12
Onbekend/combinatie van feiten	10	14
Anders	4	6

Bron strafdossiers OM, bewerking Risbo

Bijlage 7: Aanvullingen hoofdstuk 7

Tabel b7.1a: Kenmerken daders van LHBTQ-gerelateerd geweld naar daderprofielen (N)

		Groepsgedrag	Afkeer van LHBTQ	Grappen ten koste van	Schelden als reflex
Geslacht	Man	16	26	9	19
	Vrouw	4	0	0	2
Leeftijd	0-17	10	3	0	1
	18-25	8	4	5	8
	26-35	2	13	0	9
	36-55	0	5	3	2
	55+	0	1	1	1
Herkomst	Nederlands	9	10	9	10
	(Nederlands-)Marokkaans	6	4	0	6
	Midden en Oost-Europees	1	3	0	1
	Dubbele nationaliteit	2	1	0	3
	Surinaams en Antilliaans	1	4	0	1
	Statushouders	0	4	0	0
	Turks	0	0	0	0
	Overig EU	1	0	0	0
Antecedenten	Nee	8	4	7	2
	Ja	12	17	2	18
	Ja vanwege seksuele gerichtheid	0	3	0	0
Soort geweld	Verbaal geweld	4	8	3	13
	Fysiek geweld	14	15	0	3
	Seksueel geweld	0	0	0	0
	Materieel geweld	2	0	5	0
	Huiselijk geweld	0	2	0	3
	Online geweld	0	1	1	2
	Eergerelateerd geweld	0	0	0	0

Tabel b7.1b: Kenmerken daders van LHBTQ-gerelateerd geweld naar daderprofielen (N) (continuering b6.1a)

		Groepsgedrag	Afkeer van LHBTQ	Grappen ten koste van	Schelden als reflex
Aanleiding	Fysieke uiting	5	3	0	3
	Uiterlijk	8	7	0	4
	Dader bekend met seksuele gerichtheid slachtoffer	3	5	0	5
	Sociale media	0	1	4	3
	Onduidelijk	3	1	5	3
	Aanstoot nemen aan seksuele gerichtheid/ genderexpressie/-identiteit slachtoffer	1	9	0	3
Moment	Nacht	4	8	5	2
	Ochtend	1	4	0	0
	Middag	12	10	3	13
	Avond	2	3	0	3
Onder invloed?	Ja alcohol	1	5	0	1
	Ja drugs	0	0	0	1
	Vermoedelijk	4	3	8	0
	Nee	3	0	0	1
	Onbekend	12	18	1	18
Beschermdende Factoren	Niet aanwezig	6	15	0	8
	Wel aanwezig	12	2	8	10
	Onbekend	2	9	1	3
Risico Factoren	Niet aanwezig	3	1	9	2
	Wel aanwezig	16	24	0	18
	Onbekend	1	1	0	1

