



**Gemeente
Amsterdam**

Aanpak anti-lhbtq+geweld

Gemeente Amsterdam
Aanpak anti-lhbtq+geweld

Inhoud

1 Naar een preventieve aanpak	4
1.1 Doel: beter samenwerken bij opvolging en preventie.....	4
1.2 Samen bouwen aan gedragen aanpak	5
1.3 Veiligheid is inclusief.....	5
2 Situatie nu	6
2.1 Vaak wordt niet gemeld.....	6
2.2 Incidenten blijven zonder gevolgen	7
2.3 Voorkomen is beter (maar niet eenvoudig)	7
3 Uitgangspunten	9
3.1 Meer preventief signaleren en handelen	9
3.2 Bouwen aan netwerken	10
3.3 Niets over ons zonder ons	11
3.3.1 Draagvlak en vertrouwen	11
3.3.2 Meest kwetsbare groepen.....	11
3.3.3 Kennisnetwerk ervaringsdeskundigen lhbtq+ i.o.	12
4 Organisatie	13
4.1 Governance	13
4.2 Projectstructuur	13
4.3 Borging aanpak op lange termijn	13
Bijlage 1: Aanpak langs drie lijnen	14
1. Samenwerkingsafspraken en netwerken	14
2. Melden toegankelijker en inclusiever	14
3. Meldingen beter registreren en delen	16
Bijlage 2: Vormen van preventie	18
Bijlage 3: Cijfers en feiten	20
Bijlage 4: Waarom slachtoffers niet melden.....	22

1 Naar een preventieve aanpak

De regenbooggemeenschap verwacht van de gemeente Amsterdam dat die zorgt voor een veilige stad. Het bewaken en bewaren van ieders veiligheid behoort tot de fundamentele taken van de overheid. Een veilige stad kenmerkt zich door een publieke ruimte waarin iedereen zich prettig en onbedreigd voelt en openlijk zichzelf kan zijn.

Helaas is daarvan in Amsterdam niet altijd en overal sprake. De stad wordt te vaak geconfronteerd met agressie tegen lhbtq+mensen¹ in de vorm van intimidatie, discriminatie of fysiek geweld. Ondanks de onophoudelijke inzet van gemeente, politie en Openbaar Ministerie (OM) voelen veel lhbtq+personen zich in Amsterdam in het openbaar regelmatig onveilig. Zij geven aan voortdurend alert te zijn of zelfs hun gedrag aan te passen om zich veiliger te voelen.

Stadsdeelvoorzitters en burgemeester hebben naar aanleiding van een serieus geweldsincident in de zomer van 2021 aangegeven eerder over verontrustende signalen van anti-lhbtq+sentimenten te willen beschikken zodat zij daar vroegtijdiger op kunnen inspelen.

1.1 Doel: beter samenwerken bij opvolging en preventie

Wat we met voorliggend actieplan nu beogen is dat de gemeente (stadsdelen en centrale stad), de politie, het OM en maatschappelijke partners beter samenwerken bij de opvolging van geweldsincidenten. En liever nog dat via preventie en vroegtijdig ingrijpen geweld tegen lhbtq+mensen wordt voorkomen. Om dit te bereiken willen we netwerksamenwerking bevorderen tussen centrale stad en stadsdelen, c.q. de domeinen openbare orde en veiligheid en sociale basis. Daarbij zetten we op drie Actielijnen in:²



¹ <https://www.amsterdam.nl/schrijfwijzer/regenboogtips-lhbt/document/>

² Zie bijlage 3: Aanpak langs drie lijnen

1.2 Samen bouwen aan gedragen aanpak

We werken zoveel mogelijk met alle betrokkenen samen, zoveel mogelijk vanuit de kennis en ervaring die er al is, en we verbinden de aanpak zoveel mogelijk aan bestaande en bewezen praktijken (evidence based). We sluiten aan op bestaande netwerken in de stadsdelen, tussen de stadsdelen en de centrale stad. Waar nodig helpen we zulke netwerken tot stand brengen, benutten en versterken.

We nodigen de lhbtq+gemeenschap uit om mee te denken en mee te werken zodat we samen bouwen aan een aanpak die past bij wat de gemeenschap vraagt en nodig heeft, en versterkt wat zij zelf al doet. We willen werken vanuit respect voor ieders perspectieven, achtergronden en geleefde ervaring.

1.3 Veiligheid is inclusief

Met dit Actieplan werken we nu specifiek aan het verbeteren van de veiligheid voor de lhbtq+gemeenschap in Amsterdam. Maar wat we willen is een veilige stad voor iedereen. Dat niemand in Amsterdam slachtoffer wordt van discriminatie, intimidatie of geweld. We willen dus dat onze inzet op preventie en veiligheid inclusief van aard is. De resultaten die we met dit Actieplan nu beogen, moeten voor iedereen in Amsterdam in positieve zin verschil gaan maken. Ook voor ándere groepen en gemeenschappen in onze stad die nog te vaak slachtoffer zijn van geweld op straat en in de publieke ruimte, zoals vrouwen, de moslim- en de joodse gemeenschap. Tegenover de uitwassen van een agressieve straatcultuur past net als voor de lhbtq+gemeenschap ook voor hen het motto 'Reclaim the streets'.

2 Situatie nu

2.1 Vaak wordt niet gemeld

Het daadwerkelijk aantal geweldsincidenten tegen lhbtq+personen in Amsterdam is niet bekend. Wel het aantal meldingen en aangiftes bij de Politie en het Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam (MDRA). Het totale aantal meldingen en aangiftes is naar waarschijnlijkheid een fractie van het totaal aantal incidenten.³ Onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) laat zien dat bij de Politie-eenheid Amsterdam-Amstellanden in 2021 823 discriminatieincidenten zijn geregistreerd, en bij het MDRA 802; respectievelijk 310 en 56 van deze incidenten zijn gerelateerd aan seksuele gerichtheid.⁴

Helaas geldt voor veel lhbtq+mensen: incidenten zoals schelden en intimidatie 'horen er een beetje bij'. Als bij een anti-lhbtq+incident geen sprake is van fysiek geweld, doen slachtoffers vaker niet dan wel aangifte of een melding bij Politie of MDRA.

Werkdefinities

- Met de **regenboog- of lhbtq+gemeenschap** verwijzen we naar alle mensen in Amsterdam – inwoners en bezoekers – die zichzelf zien als lesbische vrouw, homoseksuele man, biseksueel persoon, transgender persoon, intersekse persoon, queer persoon en/of als persoon wiens genderidentiteit, genderexpressie, seksualiteit of lichaam valt buiten wat in de maatschappij wordt gezien als 'standaard'.
- Binnen de brede lhbtq+gemeenschap heeft dit Actieplan met name aandacht voor de veiligheid van **de meest kwetsbare, onzichtbare groepen**. Dat zijn, onder andere, transpersonen, biculturele mensen van kleur, non-binaire mensen, vrouwen en de lhbtq+personen onder vluchtelingen, ongedocumenteerden en sexwerkers. Mensen, voor wie de publieke ruimte, de straat, een plek is die per definitie risico in zich draagt, en waar ze zich, door die ruimte te betreden, onvermijdelijk aan bloot geven. Namelijk het risico om verbaal of fysiek te worden aangevallen om het lichaam dat ze hebben, om wie ze dus zijn. Lhbtq+mensen, en met name de meest kwetsbaren onder hen 'bezitten' de straat niet, maar 'betreden' die, en doen dat zelden zorgeloos.

³ De Beleidsmonitor Diversiteit (Onderzoek, Informatie en Statistiek Gemeente Amsterdam, januari 2022) laat zien dat acht procent van diegenen die de afgelopen twaalf maanden discriminatie hebben ervaren, aangeeft daarvan melding te hebben gemaakt. Van de mensen die een melding doet, doet twaalf procent dit bij het MDRA. De monitor laat ook zien dat mensen die zich gediscrimineerd voelen vanwege hun seksuele geaardheid daar minder vaak een melding van doen dan gemiddeld.

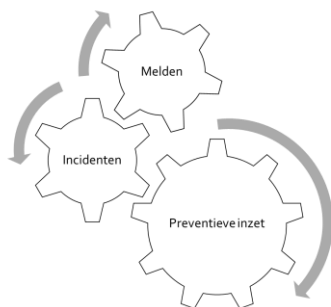
⁴ Zie feiten en cijfers in de bijlage.

- Onder **geweld** verstaan wij in dit Actieplan uitingen van verbale en fysieke agressie, gericht op het doelbewust toebrengen van letsel of pijn, het veroorzaken van angst en trauma en/of het berokkenen van schade. Intimidatie en discriminatie zijn vormen van geweld. Het Actieplan richt zich op de **aanpak van geweld in het openbaar**, waaronder we naast de publieke ruimte ook verstaan: taxi's en het openbaar vervoer, het uitgaansleven en de horeca, het onderwijs en de werkvloer, sport- en vrijetijdsvoorzieningen. Maatregelen die we nemen in het kader van dit Actieplan kunnen mogelijk ook worden ingezet om geweld online of in de privé-situatie aan te pakken, bijvoorbeeld in familiekring of binnen de relatief besloten setting van een religieuze of culturele vereniging of gemeenschap.
- Onder **preventie** verstaan we het beleid, de inzet en de maatregelen die bijdragen aan een tolerante en veilige samenleving; het pro-actief inspelen op zorgelijke signalen en ontwikkelingen die de veiligheid van de lhbtq+gemeenschap ondermijnen; en het stoppen van potentiële daders voordat zij gewelddadig worden (of voorkomen dat zij opnieuw de fout ingaan).

2.2 Incidenten blijven zonder gevolgen

Als wél aangifte wordt gedaan, is de opsporing en vervolging van daders vaak niet eenvoudig. Naast capaciteitsgebrek bij Politie en OM speelt mee dat in Nederland tot voor kort geen wettelijke grond bestond voor strafbaarstelling van haatcriminaliteit. Wél is discriminatie op grond van seksuele geaardheid sinds 17 januari 2023 expliciet verboden, na aanpassing van artikel 1 van de Grondwet. Discriminatie is al langer een verzwaringsgrond voor het bepalen van de strafmaat bij geweldsincidenten. Maar of de dader de intentie had het slachtoffer geweld aan te doen vanwege diens lhbtq+achtergrond is vaak moeilijk te bewijzen. Gerechtelijke procedures kunnen ook daardoor lang duren, of zonder veroordeling eindigen, en zo voor slachtoffer en samenleving aan relevantie verliezen.

2.3 Voorkomen is beter (maar niet eenvoudig)



We zien dat inspanningen in de stadsdelen en vanuit centrale stad niet steeds goed op elkaar zijn afgestemd. Soms kan bij de **opvolging** van incidenten (vervolging van de dader, ondersteuning van het slachtoffer, communicatie met de omgeving) beter worden samengewerkt. Maar daarnaast kan goede afstemming en samenwerking vooral meer bijdragen aan **preventie**. Effectieve preventie leidt tot daling van het aantal geweldsincidenten. Dat maakt preventie key

voor een duurzame aanpak van anti-lhbtq+geweld. Tegelijk geldt: goede registratie en opvolging van geweldsincidenten kan preventieve inzet en vroegtijdige interventies doelgerichter maken,

daardoor weten we bijvoorbeeld beter op welke momenten en plekken zich mogelijke incidenten voor doen. Ook daarvoor is goed functionerende afstemming tussen de stadsdelen (zowel de teams Veiligheid als de sociale basis) en de centrale stad wenselijk en noodzakelijk. Het plaatje laat die wisselwerking schematisch zien.

3 Uitgangspunten

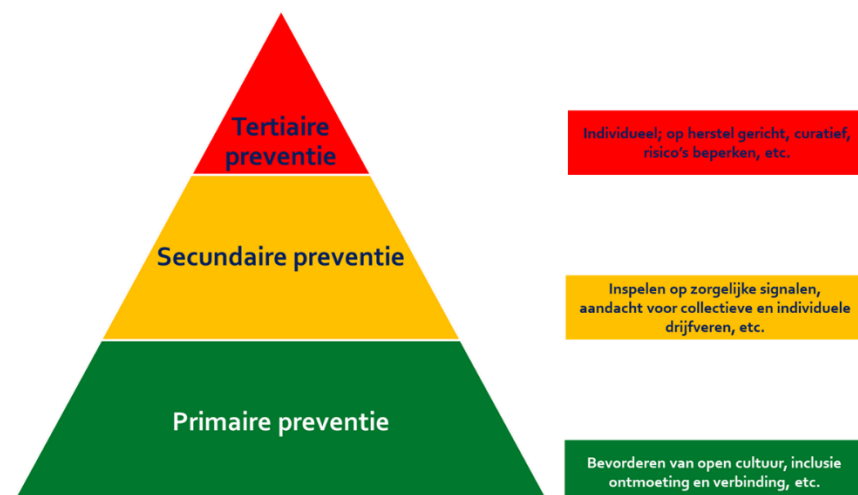
Bij de uitvoering van dit Actieplan hanteren we drie uitgangspunten:

1. Meer preventief signaleren en handelen,
2. Bouwen aan netwerken,
3. Niets over ons zonder ons.

3.1 Meer preventief signaleren en handelen

Een adequate aanpak van geweldsincidenten, inclusief opsporing en vervolging van daders, is noodzakelijk. Tegelijkertijd is de veiligheid in de publieke ruimte onvoldoende.. Het is belangrijk ook te investeren in preventie. Voorkomen is immers beter dan genezen. Daar doen we in Amsterdam al veel aan. Naarmate onze preventieve inzet effectiever is, neemt de kans op agressie tegen de lhbtqi+gemeenschap af, vinden er minder geweldsincidenten plaats en voelen lhbtqi+personen zich veiliger en prettiger in onze stad.

Maar wat bedoelen we eigenlijk met preventie? In het veiligheids- en sociaal domein wordt vaak het onderscheid gehanteerd tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie.⁵ De aandacht voor primaire preventie is binnen andere beleidsplannen en programma's belegd.



Met dit Actieplan richt de gemeente zich op het versterken van de **secundaire preventie**; dus het vroegtijdig ingrijpen bij verontrustende signalen. Dat lukt nu nog niet goed genoeg. We willen hier

⁵ Zie bijlage 2 voor het onderscheid tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie.

slagen in maken door het domein van openbare orde en veiligheid nadrukkelijker te verbinden aan het domein van diversiteit en preventie. Een veilige publieke ruimte is niet alleen zaak voor politie en OM, maar ook voor maatschappelijke partners die de buurt, de wijk, en de inwoners goed kennen. Zij zien vaak als eerste of zich in bepaalde gebieden, in bepaalde periodes of onder bepaalde groepen verontrustende ontwikkelingen voordoen. Kennis en expertise van alle niveaus is nuttig en nodig om tot afgewogen preventieve maatregelen te komen. Preventieve samenwerking helpt zorgwekkende signalen tijdiger herkennen en eerder tot passende respons te komen.

Secundaire preventie

Secundaire preventie omvat de inzet naar aanleiding van signalen van toenemende intolerantie of (potentiele) agressie jegens lhbtq+personen. Bij zulke signalen kun je denken aan mensen die melden zich op bepaalde plekken niet meer senang te voelen omdat ze worden nagekeken. Winkeliers of café-eigenaren die de regenboogvlag niet meer willen uithangen omdat ze denken dat die gestolen of vernield wordt. Leraren die ervaren dat anti-lhbtq+uitlatingen op het schoolplein steeds minder worden weersproken. Jongerenwerkers die in gesprek met jongeren het thema lhbtq+ liever vermijden dan aangaan.

Een goed werkend systeem om geweldsincidenten te melden, registreren, duiden en daarnaar te handelen is deel van secundaire preventie. Cijfers en feiten helpen immers bepaalde trends of hotspots vroegtijdig te signaleren.

Als verontrustende signalen tijdig worden gedeeld en geduid, kunnen eerstelijnsprofessionals onderling afstemmen welke preventieve interventies passend zijn om escalatie te voorkomen. Amsterdam kent al casuïstiekoverleggen en signaleringsnetwerken die ongeveer zo werken en waarin veiligheidspartners en partners vanuit de sociale basis elkaar ontmoeten om preventieve inzet af te stemmen.

3.2 Bouwen aan netwerken

Algemeen wordt onderkend dat samenwerkingsafspraken tussen de stadsdelen, de centrale stad en de (boven)stedelijk opererende partners (Politie, OM, MDRA) op het vlak van de veiligheid voor de lhbtq+gemeenschap beter kunnen. Met dit Actieplan beogen we tot samenwerkingsafspraken te komen en de onderlinge netwerken te versterken die bijdragen aan het voorkomen en adequaat opvolgen van geweld tegen lhbtq+personen. Als basis hiervoor ligt er een (concept) handelingskader dat door de gemeente met Politie, OM, MDRA en Slachtofferhulp is opgesteld.

Voorliggend Actieplan laat zien hoe Amsterdam rondom de veiligheid voor de lhbtq+gemeenschap niet alleen samenwerkt met de politie en het Openbaar Ministerie (OM), het Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam (MDRA), Slachtofferhulp Nederland, maar ook ambieert (onder andere via de stadsdelen) de partners uit de sociale basis, het onderwijs, het

jeugd- en jongerenwerk te betrekken. Zo versterken we de verbinding tussen de inzet op veiligheid, handhaving, preventie en diversiteit. Met al deze partijen maken we afspraken over het onderling delen van informatie over geweldsincidenten tegen lhbtqi+ personen, en hoe we die incidenten eenduidiger registreren en analyseren zodat we samen beter op toekomstige ontwikkelingen zijn voorbereid.

We zien dat de stadsdelen goede contacten onderhouden met inwoners en partners, veelal weten wat er structureel speelt en naar aanleiding van zorgwekkende signalen vaak preventief gerichte stappen ondernemen. Gaat het om concrete geweldsincidenten, dan zoekt het stadsdeel in de regel contact met het slachtoffer, de politie en andere relevante partijen. Daarnaast zetten stadsdelen in op maatregelen om de veiligheid van de lhbtqi+gemeenschap structureel te verbeteren. Zo heeft West recent een expertmeeting georganiseerd ter voorbereiding op een eigen aanpak en is in Nieuw-West recent het Programma LHBTIQ+ Nieuw-West in werking getreden.

3.3 Niets over ons zonder ons

3.3.1 Draagvlak en vertrouwen

'Niets over ons zonder ons' is het motto van een groeiend deel van de lhbtqi+gemeenschap. Wil de overheid tot duurzame verbetering komen van de veiligheid in deze stad, dan moet ze optrekken samen met de inwoners en gemeenschappen om wiens veiligheid het draait. Alleen als er draagvlak is, en vertrouwen, kunnen we écht samen werken aan het verminderen van intolerantie, discriminatie, intimidatie, geweld en - in breder perspectief - sociale spanningen. Dat snappen wij goed. Dus nodigt de gemeente de lhbtqi+gemeenschap nadrukkelijk uit om samen op te trekken bij het versterken van onze inzet om geweld te voorkomen. We willen dat die inzet aansluit bij de beleving en ervaring van de lhbtqi+gemeenschap zelf. Dat we doen wat lhbtqi+personen vinden dat nodig is om hun veiligheid echt te verbeteren.

3.3.2 Meest kwetsbare groepen

We zien bij met name de meest kwetsbare groepen binnen de lhbtqi+gemeenschap (transgender, non-binair, intersekse, lhbtqi+personen met een biculturele achtergrond, asielzoekers, statushouders en ongedocumenteerden) vaak terughoudendheid of afkeer in het contact van met de overheid. Er zijn helaas onder hen nog veel slachtoffers van anti-lhbtqi+geweld die daar geen melding of aangifte van doen; omdat ze denken dat het toch niks uithaalt, of dat ze door Politie niet respectvol worden bejegend.

Met dit Actieplan willen we juist ook voor deze groepen de mogelijkheden om geweldsincidenten te melden toegankelijker maken. Zodat wanneer zij slachtoffer worden ze de psychosociale, praktische en – zonodig – juridische hulp krijgen die ze nodig hebben. En zodat we als lokale overheid beter weten wat er speelt, ook waar het bedreiging van de veiligheid van groepen betreft die vaker onzichtbaar zijn. Zodat we leren daarop beter te anticiperen.

3.3.3 Kennisnetwerk ervaringsdeskundigen lhbtq+ i.o.

De afgelopen twee jaar heeft de Regenboog Veiligheidsalliantie (RVA) als informele gesprekspartner van de driehoek (burgemeester, hoofdofficier van Justitie, hoofdcommissaris van politie) een rol gespeeld bij het agenderen van bestuurlijke urgentie voor het thema. In het najaar is in het overleg van de driehoek met de RVA en de wethouder Diversiteit de eerste opzet van het Actieplan besproken.

Nu is de aanpak van anti-lhbtq+geweld in de fase van uitvoering gekomen. Ook in deze fase is betrokkenheid vanuit de lhbtq+gemeenschap nodig en gewenst. Het gaat erom dat de maatregelen die we implementeren 'zichtbaar en voelbaar' aansluiten bij de 'geleefde' ervaring van mensen uit de lhbtq+gemeenschap. We denken aan een kennisnetwerk waarin de perspectieven en achtergronden van uiteenlopende groepen zijn vertegenwoordigd. Via dit netwerk kan de ervaringsdeskundigheid worden benut van juist ook de meest kwetsbare groepen. Dit werken we nu uit, onder andere door te kijken naar:

- Sleutelpersonen die in verbinding staan met de meest kwetsbare groepen binnen de lhbtq+gemeenschap;
- Vacatiegelden waarmee de inzet en expertise van ervaringsdeskundigen wordt gewaardeerd.

4 Organisatie

4.1 Governance

Het Actieplan wordt uitgevoerd door Openbare orde en Veiligheid (OOV) en Diversiteit. Bestuurlijk zijn zowel de burgemeester als wethouder Diversiteit betrokken.

Over de voortgang wordt gerapporteerd op het overleg van de Driehoek (burgemeester, hoofdofficier Justitie, hoofdcommandant Politie) met de wethouder Diversiteit. Ook wordt de voortgangsrapportage geagendeerd op het stadsdeelvoorzittersoverleg.

4.2 Projectstructuur

Voor de uitvoering is tijdelijk een externe projectmanager aangetrokken en een ambtelijk projectteam vanuit OOV en Diversiteit samengesteld.

Voor de uitvoering van dit Actieplan werken de projectmanager en het projectteam samen met de veiligheidsteams en afdelingen sociale basis/diversiteit van de stadsdelen. Op uitvoeringsniveau wordt de voortgang besproken op het overleg met de managers Veiligheid van de stadsdelen.

Uitvoering gebeurt ook in samenspraak met de deelnemers aan het Strategisch Discriminatie Overleg (SDO): Politie (Roze in Blauw), OM, MDRA, stadsdelen en Slachtofferhulp Nederland.

4.3 Borging aanpak op lange termijn

Bestuurlijke afstemming is nodig over waar op de langere termijn de regie op de samenwerking wordt belegd en hoe voldoende inzet voor de aanpak die we nu ontwikkelen beschikbaar blijft. De veiligheid van de lhbtq+gemeenschap vereist blijvende aandacht en vraagt dus om een aanpak die structureel en duurzaam geborgd is nadat de externe projectmanager zijn werkzaamheden medio 2024 heeft afgerond.

Bijlage 1: Aanpak langs drie lijnen

1. Samenwerkingsafspraken en netwerken

Snelle en adequate **opvolging** van meldingen van intimidatie, discriminatie en geweld draagt bij aan een stad waarin iedereen zich vrij en zichzelf kan voelen. Beter is nog dat incidenten worden **voorkomen** en we **vroegtijdig ingrijpen** wanneer we signalen ontvangen die daartoe aanleiding geven ('preventie'). Zowel de opvolging als de preventie van anti-lhbtqi+geweld vragen om afstemming en samenwerking tussen een breed spectrum aan partijen in onze stad.

We willen dat partijen:

- elkaar informeren over (verontrustende signalen over) discriminatie of geweld,
- afstemming zoeken na een melding of signaal om te komen tot:
 - preventieve maatregelen (vroegtijdig ingrijpen),
 - curatieve maatregelen (ondersteuning slachtoffer en communicatie met omgeving),
 - handhaving (opsporing en vervolging).

Door de gemeente is een inventarisatie gemaakt van de samenwerkingsrelaties tussen enerzijds Politie en OM en anderzijds alle andere partijen; het zogenaamde **handelingskader**. Deze inventarisatie gaan we nu toetsen, verfijnen, uitbreiden en concretiseren door met de stadsdelen en relevante partners uit ieder stadsdeel om tafel te gaan. Zowel professionals als vrijwilligers; zowel stadsdeel- als stedelijke partners.

Daarbij geldt : wat in het ene stadsdeel goed werkt, kan in een ander stadsdeel er weer anders uitzien. Programma's en interventies laten zich niet zo maar kopiëren. Wel kun je elkaar inspireren. We bespreken welke aanpak in de stadsdelen nu al goed werkt, maar ook wat nog beter kan, en wat partijen daarin van elkaar nodig hebben. Goede ervaringen en werkende praktijken uit het ene stadsdeel kunnen zo navolging krijgen in andere stadsdelen. Tijdens werksessies zullen we beleids- en praktijkinzichten benutten om overeenkomsten en verschillen tussen de stadsdelen te identificeren in trends, hotspots, kwetsbare groepen, successen en zorgen.

2. Melden toegankelijker en inclusiever

Slachtoffers kunnen in Amsterdam een geweldsincident bij de Politie of het MDRA melden. Maar het MDRA geniet binnen de lhbtqi+gemeenschap **weinig bekendheid**; mensen weten vaak niet wat het MDRA voor hen kan betekenen (slachtoffers bijvoorbeeld in contact brengen met Slachtofferhulp, of ondersteunen bij het doen van aangifte bij de Politie). En slachtoffers die aankloppen bij de Politie voelen zich daar **niet altijd senang**. Binnen de lhbtqi+gemeenschap doen

verhalen de ronde dat de Politie meldingen van geweld tegen lhbtq+personen niet altijd goed oppakt of het lhbtq+gerelateerde karakter van incidenten zou bagatelliseren. Soms blijkt uit het procesverbaal van aangifte niet dat er mogelijk sprake is van een lhbtq+gerelateerd incident, waardoor in de opvolging het incident noch het slachtoffer de juiste aandacht of urgentie krijgt. In de externe communicatie van Politie en Justitie wordt niet altijd voldoende begrip gevoeld voor de gevoeligheid die slachtoffers of de gemeenschap ervaren.

Ook ervaren veel slachtoffers dat het lang duurt voordat aangifte kan worden gedaan omdat de politie met **capaciteitsgebrek** kampt. Er lijken te weinig agenten van Roze in Blauw (RiB) beschikbaar voor lhbtq+personen die specifiek bij hen aangifte willen doen. Roze in Blauw lijkt zowel in de samenleving als binnen de politieorganisatie de laatste tijd minder prominent zichtbaar. Deelname aan het RiB-netwerk is op vrijwillige basis en past daardoor niet altijd goed binnen het reguliere werk. Er wordt, kortom, het politie- en justitieel apparaat zowel capaciteitsgebrek verweten als gebrek aan inlevings- en inschattingsvermogen. Belangrijk te noemen dat dit feitelijk genuanceerder ligt. (Lhbtq+zaken worden tijdig door OM opgepakt, en registratie laat zien dat Roze in Blauw aangiftes van lhbtq+incidenten vrijwel allemaal binnen 24 uur nabelt). Mogelijk kan Team Handhaving Openbare Ruimte (de boa's) nog een grotere rol worden gegeven rondom de follow-up van incidenten.

Een derde reden waarom slachtoffers incidenten niet melden zijn 'relationele' factoren die een rol spelen bij de afweging van slachtoffers om een geweldsincident te melden, c.q. aangifte te doen. Het gaat onder andere om de mate waarin slachtoffer op steun uit eigen kring kan rekenen, maar ook **gevoelens van schuld en schaamte** kunnen een rol spelen, of wantrouwen in instanties.

Wij willen ervoor zorgen dat het proces van melden bekender, toegankelijker en inclusiever wordt voor de lhbtq+gemeenschap in het algemeen en slachtoffers en hun omgeving (partner, familie, vrienden, netwerken) in het bijzonder.

Inspiratie voor verbetering kan worden gevonden in de wijze waarop de Politie, Roze in Blauw en TransAmsterdam contact met elkaar onderhouden. Transpersonen willen zich veilig voelen als ze een geweldsincident bij de Politie moeten rapporteren. Het helpt als er een duurzaam contact is vanuit TransAmsterdam met iemand van de Politie.

De Politie op bezoek

Iedere maand wordt het Trans and Friends café InClusion in het Manor Hotel in Amsterdam Oost. De wijkagent komt dan altijd even langs. Dat wordt breed gewaardeerd. Iedereen kan hem aanspreken en informatie vragen. Bezoekers en teamleden (trans, non – binaire, trans nieuwkomers/vluchteling, TPOC, trans mannen, trans vrouwen) komen niet alleen uit Oost maar ook uit de rest van de stad, het land en de wereld. Dat de Politie zo 'makkelijk aanspreekbaar is, wordt fijn gevonden. Ook omdat het de drempel voor het doen van een aangifte verkleint.

Wat nodig is, laat zich samenvatten als het vergroten van de juiste sensitiviteit in het contact met mensen uit de lhbtq+gemeenschap. Dit vraagt om een praktische en procedurele verbeteringslag.

1. Ten eerste moet het MDRA onder Amsterdammers veel bekender worden dan het nu is en beter aansluiten op verwachtingen: past wat zij doen bij wat de gemeenschap zélf als zinvol en effectief ervaart?
2. Ten tweede vraagt dit om het juiste inschattingsvermogen en handelingsperspectief van de Politie en het OM. Weten zij altijd even goed in te schatten of de melding om een lhbtq+gerelateerd incident gaat? En hoe het slachtoffer op de juiste wijze te bejegenen en ondersteunen? Deze en andere vragen leven binnen delen van de lhbtq+gemeenschap.⁶
3. Ten derde denken we dat melden helpt om de veerkracht en weerbaarheid van de lhbtq+gemeenschap op termijn te versterken. Als meer mensen incidenten of signalen melden, kan er meer worden gedaan aan het bevorderen van veiligheid voor iedereen. **Rolmodellen** en personen die vertrouwen genieten binnen de eigen groep kunnen helpen gevoelens van schaamte te overwinnen en het contact met gemeente, politie of andere instanties (opnieuw) te leggen. Zij kunnen ook aangeven wat de randvoorwaarden zijn voor een 'inclusief', 'respectvol' en 'veilig' proces van melden/aangifte. Dat is vooral van belang voor de meest onzichtbare en kwetsbare groepen binnen de lhbtq+gemeenschap: transpersonen, biculturele mensen van kleur, non-binaire mensen, vrouwen en de lhbtq+personen onder asielzoekers, statushouders, ongedocumenteerden en sexwerkers.

3. Meldingen beter registreren en delen

Behalve bij de Politie en het MDRA maken mensen op nog veel meer plekken melding van geweldsincidenten: bij het stadsdeel, het Meldpunt Zorg en Overlast, de buurtteams, de woningcorporatie, het COC, het Transgender netwerk Nederland of nog elders. Meldingen worden op deze verschillende plekken op verschillende manieren geregistreerd. Of soms ook helemaal niet. Als er sprake is van een anti-lhbtq+gerelateerd incident wordt dat niet altijd consistent genoteerd. Ook kenmerken van (potentiële) daders worden niet overal (hetzelfde) genoteerd. Noch zijn er eenduidige afspraken over de wijze en het moment van het delen van informatie waardoor die informatie niet altijd door iedereen even eenvoudig is te begrijpen of duiden.

Eenduidige registratie en het consistent delen van informatie draagt bij aan gericht vroegtijdig ingrijpen (preventie) om anti-lhbtq+incidenten te voorkomen. Mogelijk kunnen de zogenaamde zaaklijsten hierbij helpen. We gaan hier een verdiepende sessie op beleggen samen met Politie en OM. Zaaklijsten worden elke twee weken geproduceerd met een overzicht van alle meldingen, aangiftes en observaties van de politie op het gebied van discriminatie. Hierin zijn eveneens alle geregistreerde incidenten ten aanzien van lhbtq+ personen opgenomen en gespecificeerd.

⁶ Deze vragen sluiten aan bij eerder onderzoek naar ervaringen van de doelgroep met het doen van aangifte en meldingen van geweldsincidenten: <https://onderzoek.amsterdam.nl/artikel/lhbt-slachtoffers-van-ernstige-delicten-behoefte-aan-eenduidige-aanpak-in-ondersteuning-en-meer-lhbt-sensitiviteit-binnen-organisaties>

Casus: brand flat aan de Krelis Louwenstraat

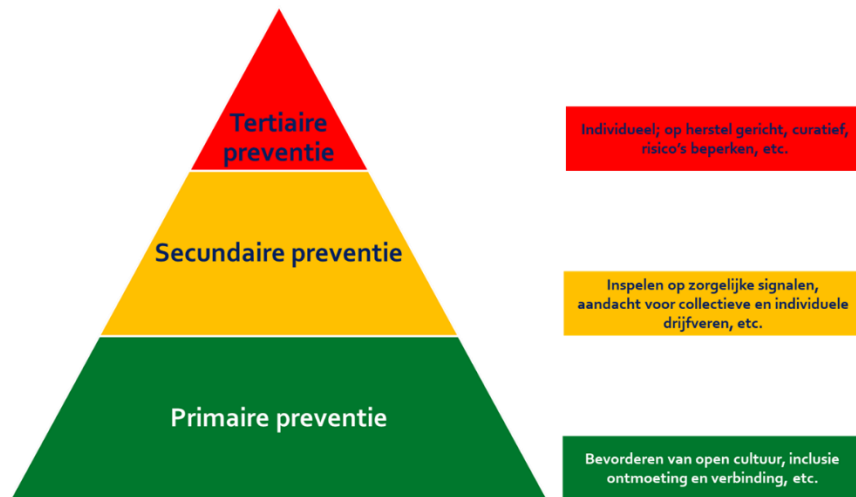
Pas achteraf bleek dat de brand aan de Krelis Louwenstraat in de zomer van 2022 was voorafgegaan door een reeks kleinere incidenten waarvan alleen de Politie op de hoogte was. Deze signalen zijn – door een samenloop van omstandigheden – niet goed met de gemeente gedeeld.

We willen dat alle meldingen van (vermeende) anti-lhbtq+incidenten door alle partijen waar zo'n melding wordt gedaan, op een en dezelfde manier worden geregistreerd en – snel – met elkaar gedeeld. Op die manier willen we ook een grotere alertheid ontwikkelen voor zorgwekkende signalen, opkomende trends of hotspots, direct al bij het registreren van meldingen. We willen dat de gemeente, politie en anderen zulke zorgwekkende signalen met elkaar delen, en onderling afstemming zoeken om deze signalen nader te duiden. We willen dat medewerkers van de diverse organisaties die meldingen opnemen al bij de registratie afwegen wie wanneer te informeren en betrekken. Met Politie, MDRA en OM onderzoeken we de digitale mogelijkheden hiertoe, met name de registratietool die nu door de MDRA samen met de ADVs van vier andere grote gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt ontwikkeld.

Aandachtspunten daarbij vormen, onder andere:

- Wettelijke kaders (AVG) maken het delen van privacygevoelige informatie lastig.
- Politie en OM zijn terughoudend met het delen van informatie als dit strafrechtelijk onderzoek naar een verdachte kan verstoren.

Bijlage 2: Vormen van preventie



Primaire preventie omvat alle inzet die bijdraagt aan een tolerante en veilige samenleving. Inzet, die ervoor zorgt dat we ons vertrouwd, verbonden en veilig voelen in de buurt waar we wonen, naar school gaan of naar het werk, de plekken waar we uitgaan of onze vrije tijd doorbrengen. Ook de aanpak van anti-lhbtqi+geweld staat of valt mede met de mate waarin inwoners elkaar kennen en ontmoeten, respect voor elkaar tonen, en verdraagzaam zijn jegens onderlinge verschillen.

Denk bij primaire preventie aan publiekscampagnes, lessen en projecten op school, in de buurt, bij de sportvereniging, de kerk, de moskee of in jongerencentra. Denk aan aandacht voor thema's als respect, verdraagzaamheid, gelijke rechten burgerschap en media literacy. Denk aan buurtactiviteiten zodat inwoners elkaar ontmoeten en leren kennen. Goede Amsterdamse voorbeelden zijn Alle Kleuren Oost, Paarse vrijdag, de COC-voorlichting op scholen, School's out, de regenboog iftar en het project Ongewone Ontmoetingen, beide in Nieuw West. Hiermee vergroten we het vermogen tot kritisch denken, positieve identiteitsvorming, maatschappelijke weerbaarheid en de veerkracht van gemeenschappen en onze samenleving als geheel. Ook het toerusten van professionals en sleutelfiguren in het vermogen om zorgwekkende ontwikkelingen te herkennen behoort tot primaire preventie.

Secundaire preventie is gericht en omvat de inzet naar aanleiding van signalen van toenemende intolerantie of (potentiele) agressie jegens lhbtqi+personen. Bij zulke signalen kun je denken aan mensen die melden zich op bepaalde plekken niet meer senang te voelen omdat ze worden nagekeken. Winkeliers of caféeigenaren die de regenboogvlag niet meer willen uithangen omdat ze denken dat die gestolen of vernield wordt. Leraren die ervaren dat anti-

lhbtq+uitlatingen op het schoolplein steeds minder worden weersproken. Jongerenwerkers die in gesprek met jongeren het thema lhbtq+ liever vermijden dan aangaan.

Ook een goed werkend systeem om geweldsincidenten te melden, registreren, duiden en daarnaar te handelen is deel van secundaire preventie. Cijfers en feiten helpen immers bepaalde trends of hotspots vroegtijdig te signaleren en de inzet van politie, straatcoaches, jongerenwerkers of boa's daarop af te stemmen. Handhaving, veiligheid en preventie versterken elkaar dus. Ook de RVA heeft een rol in het opvangen van zulke signalen vanuit de gemeenschap en het delen daarvan met de gemeente.

Als verontrustende signalen tijdig worden gedeeld en geduid, kunnen eerstelijnsprofessionals onderling afstemmen welke preventieve interventies passend zijn om escalatie te voorkomen. Amsterdam kent al casuïstiekoverleggen en signaleringsnetwerken waarin veiligheidspartners en partners vanuit de sociale basis elkaar ontmoeten om preventieve inzet af te stemmen. Bijvoorbeeld rondom radicalisering, sociale spanningen en zorg voor de jeugd. Gaat het om de veiligheid van de lhbtq+gemeenschap, dan zijn uiteenlopende vormen van vroegtijdig ingrijpen mogelijk. De Politie kan frequenter patrouilleren in een bepaald gebied. De gemeente kan in gesprek gaan met lhbtq+mensen die zich geïntimeerd voelen; of juist met hun buurtgenoten in dialoog treden. Eerstelijns werkers in een bepaald gebied kunnen extra waakzaam zijn op verontrustende signalen, of buurtbewoners kunnen betrokken worden bij de extra aandacht die het stadsdeel voor hun buurt heeft.

En dan is er ook nog **tertiaire preventie**; dit is op het individu is gericht. Dus een potentiële dader aanspreken voordat sprake is van gewelddadig gedrag, of aanhouden als daar een grond voor is, bijvoorbeeld bedreiging. Of recidive van veroordeelde daders voorkomen, bijvoorbeeld via reclassering.

Bijlage 3: Cijfers en feiten

In 2021 zijn de **landelijke discriminatiecijfers** in kaart gebracht in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁷ Deze rapportage laat zien dat landelijk een derde van de door de politie geregistreerde discriminatieincidenten verband houdt met seksuele gerichtheid. Bij de Algemene Discriminatievoorzieningen (ADV's, in Amsterdam: MDRA) heeft slechts 4 procent van de meldingen betrekking op deze discriminatiegrond.

Voor Amsterdam laat de rapportage zien dat bij de Politie-eenheid Amsterdam-Amstellanden in 2021 823 discriminatieincidenten zijn geregistreerd, en bij het MDRA 802; respectievelijk 310 en 56 van deze incidenten zijn gerelateerd aan seksuele gerichtheid.

De politie-registraties spelen zich vaker dan gemiddeld af in het agressievere spectrum van de verschillende discriminatiewijzen: er worden iets meer bedreigingen, geweldsincidenten en uitlatingen geregistreerd die te maken hebben met seksuele gerichtheid, bijvoorbeeld burenruzies waarbij mensen worden beledigd met verwijzing naar hun (vermeende) (homo)seksuele gerichtheid en iets minder bekladdingen, pesterijen of vernielingen (bijvoorbeeld conflicten tussen onbekenden op straat). Daarnaast zijn er veel registraties van politiemensen die worden uitgemaakt voor 'homo', waarbij het vaak lijkt te gaan over een ongericht gebruik van het woord 'homo' als scheldwoord.

Bij de bedreigingen en geweldsincidenten die te maken hebben met de discriminatiegrond seksuele gerichtheid, is het vaak niet duidelijk of de vermeende seksuele gerichtheid van de betrokkenen aanleiding is voor het conflict. Er zijn veel voorbeelden van vechtpartijen of bedreigingen waarbij betrokkenen voor 'homo' worden uitgemaakt en mishandeld. Soms is wel heel duidelijk dat de seksuele gerichtheid van één van de betrokkenen de aanleiding is voor de agressie. Dit zijn enerzijds incidenten die onderdeel vormen van een langer lopend conflict of pesterij, meestal in de buurt van waar de betrokkene woont. Anderzijds zijn er ook incidenten waarbij ogenschijnlijk homoseksuele koppels op straat worden lastiggevallen door onbekenden.

Ook uit ander onderzoek blijkt dat de werkelijke en ervaren veiligheid van lhbtq+mensen nog altijd minder is dan die van heteroseksuelen. De **LHBT-monitor 2022 van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)** laat zien dat lhb-personen⁸ op het gebied van veiligheid kwetsbaar zijn.⁹ Zij zijn

⁷ Discriminatiecijfers in 2021. Een rapport over registraties van discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland. Art.1 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022

⁸ SCP hanteert andere afbakening van de groep mensen die we in Amsterdam aanduiden met lhbtq+.

⁹ LHBT-monitor 2022. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland. SCP 2022

bijvoorbeeld vaker slachtoffer van geweldsdelicten, respectloos gedrag, hacken en cyberpesten dan heteroseksuele personen. Van de lesbische/ homoseksuele personen is 11% de afgelopen vijf jaar slachtoffer geweest van een geweldsdelict. Bij de biseksuele personen is dit 9%, terwijl dit deel bij heteroseksuele personen 7% is. Het SCP stelt dat het in die zin niet verrassend is dat ook gevoelens van onveiligheid sterker aanwezig zijn bij lhbtq+personen dan bij heteroseksuele personen; respectievelijk 40% en 33% voelt zich wel eens of vaak onveilig. Dit geldt onder meer bij uitgaansgelegenheden en op plekken waar veel jongeren samenkomen. Het merendeel van zowel de lhbtq+ als heteroseksuele personen die te maken krijgen met geweld doet geen melding bij de politie: daar zit geen verschil.

Het SCP ziet dat biseksuele personen, lhbtq+ jongeren en lhbtq+personen met een migratieachtergrond een extra kwetsbare plek innemen op veiligheidsgebied. Van de lhbtq+personen met een migratieachtergrond voelt bijvoorbeeld bijna een kwart zich onveilig in de buurt en bijna één op de acht (12%) is slachtoffer geweest van een geweldsmisdrijf. Ook voelt een kwart van de jonge lhb's (15-34 jaar) zich onveilig en is maar liefst één op de zeven (14%) slachtoffer geweest van geweld. Ook komt seksueel geweld vaker voor bij lhbtq+personen, met name bij biseksuele vrouwen. Seksueel geweld komt bij lhbtq+personen vaker voor dan bij heteroseksuele personen. Dit geldt zowel voor mannen als voor vrouwen en ook voor verschillende aspecten van seksueel geweld (fysiek, niet fysiek en online).

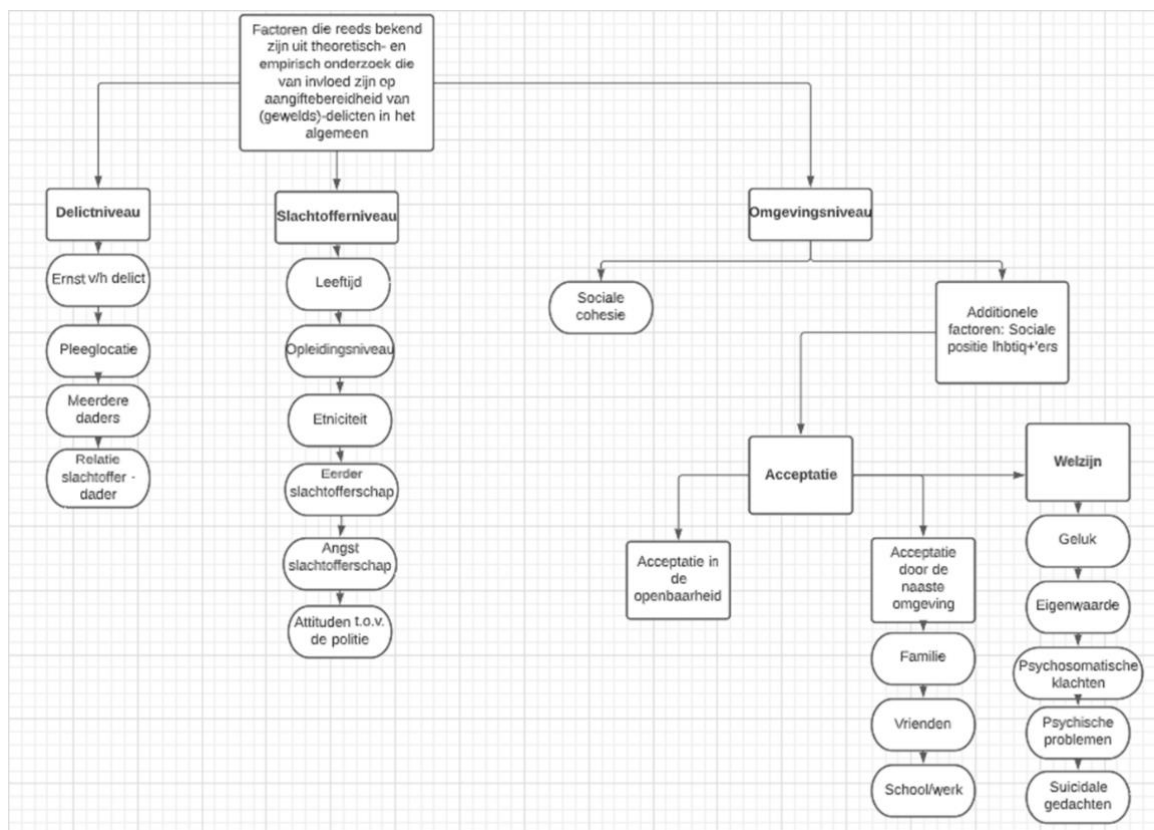
Biseksuelen nemen op dit gebied de meest kwetsbare positie in, en dan met name biseksuele vrouwen. Zij hebben veelvuldig en bovengemiddeld vaak ervaring met verschillende vormen van seksueel geweld. Maar liefst één op de drie is de afgelopen vijf jaar slachtoffer geweest van fysiek seksueel geweld. En bijna de helft (44%) is het afgelopen jaar slachtoffer geweest van ten minste één vorm van seksueel geweld. De ervaringen zijn ook vaker structureel van aard en hebben ook het vaakst gevolgen voor hun leven.

Als het gaat om de aangifte- en meldingsbereidheid onder transgender personen die een incident meemaakten, biedt eerder **onderzoek**¹⁰ hier enig inzicht in. Van de transgender personen die een ernstiger incident meemaakten (bedreiging, vernieling, lichamelijk aangevallen of seksueel lastiggevallen) deed 53% daar nergens officieel melding van. Van de totale groep transgender personen die een ernstig incident meemaakte, ging 4% naar de politie en 4% naar een anti-discriminatiebureau.

¹⁰ Keuzenkamp, S. (2012). Worden wie je bent. Het leven van transgenders in Nederland, in: Behoeften van lhbt slachtoffers na een ernstig delict. Gemeente Amstedram, OIS, augustus 2017

Bijlage 4: Waarom slachtoffers niet melden

In het geval van een melding kan dat bij de Politie en het MDRA ook anoniem worden gedaan, en ook door iemand anders dan het slachtoffer zelf; bijvoorbeeld een omstander die getuige was van het incident of iemand uit de eigen kring van het slachtoffer (bij een aangifte kan dit niet). Ondanks deze 'laagdrempeligheid' weten we dat veel slachtoffers van verbale of fysieke agressie toch afzien van het doen van een melding of aangifte. We weten uit onderzoek ook, dat bij een geweldsdelict verschillende factoren het doen van een melding belemmeren of bevorderen (zie figuur).¹¹



Naast 'systemische' factoren (naamsbekendheid, inclusieve bejegening) spelen 'relationele' factoren een rol in de afweging van slachtoffers om een geweldsincident te melden, c.q. aangifte te doen. Het gaat onder andere om de mate waarin slachtoffer op steun uit eigen kring kan rekenen, maar ook gevoelens van schuld en schaamte kunnen een rol spelen, of wantrouwen in instanties. Rolmodellen uit, en personen die vertrouwen genieten binnen, de eigen groep kunnen

¹¹ Joy Veenman 2022, 'Ik hoop dat het straks niet uitmaakt wat je bent en wie je liefhebt', Aangiftebereidheid na anti-lhbtq+-geweld (Masterscriptie Criminologie, VU Amsterdam)

helpen zulke gevoelens te overwinnen en het contact met gemeente, politie of andere instanties (opnieuw) te leggen; daarvoor de randvoorwaarden te beoemen. Zonder de betrokkenheid en inzet van zulke sleutelfiguren uit de eigen gemeenschappen kan de stedelijke Aanpak van anti-lhbtq+geweld geen succes worden. Dat geldt met name voor de meest onzichtbare en kwetsbare groepen binnen de lhbtq+gemeenschap: transpersonen, biculturele mensen van kleur, non-binaire mensen, vrouwen en de lhbtq+personen onder asielzoekers, statushouders, ongedocumenteerden en sexwerkers.

Specifiek met betrekking tot slachtoffers van lhbtq+gerelateerde incidenten zien we vijf factoren de bereidheid tot het doen van een melding of aangifte beïnvloeden :

1. **Ernst van het delict.** Vooral de mentale schade, die men als gevolg van het delict ervaart, blijkt een rol te spelen bij de aangiftebereidheid; personen die het delict als ernstig ervaren zijn eerder geneigd tot aangifte dan personen op wie het geweldsdelict minder impact heeft.
2. **Leeftijd.** Oudere lhbtq+slachtoffers zijn sneller geneigd tot aangifte dan jongere lhbtq+personen.
3. **Eerder slachtofferschap.** Hoe vaker lhbtq+-personen slachtoffer zijn des te groter is de aangiftebereidheid.
4. **Attitude jegens politie.** Een goede verstandhouding met de politie is van invloed op de aangiftebereidheid na anti-lhbtq+geweld. Tevens blijkt een slechte bejegening door de politie van de lhbtq+gemeenschap de aangiftebereidheid negatief te beïnvloeden.
5. **Acceptatie door de naaste omgeving.** Acceptatie binnen eigen kring zorgt dat slachtoffers zich zelfverzekerder en gesteund voelen en daardoor het aangifteproces aandurven.

In de verkenning ter voorbereiding op dit Actieplan is als verklaring voor het níet melden van incidenten ook vaak genoemd dat slachtoffers:

- zich schamen voor het voorval (ze zijn bang voor reactie uit de eigen omgeving);
- de schuld bij zichzelf zoeken (zichzelf verwijten het incident te hebben uitgelokt);
- het incident delen met mensen uit de eigen omgeving (waardoor de urgentie om te melden verdwijnt);
- niet veel verwachten van het doen van een melding (ze zien geen (effect van de) opvolging);
- het ingewikkeld vinden (ze weten niet wie waar of hoe);
- slechte ervaringen hebben met instanties zoals de politie (ze voelen zich gediscrimineerd of niet serieus genomen)
- een laag vertrouwen hebben in de overheid.