

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4208

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Apply AI-strategie (Kamerstuk 22 112, nr. 4206);
Fiche: Richtsnoeren minderjarigen online (Kamerstuk 22 112, nr. 4207);
Fiche: LGBTQ+ Equality Strategy 2026–2030;
Fiche: Mededeling Pact voor Middellandse Zeegebied (Kamerstuk 22 112, nr. 4209).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

Fiche: Strategie voor Gelijkheid van lhbtqi'ers 2026–2030

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's; Unie van Gelijkheid: Strategie voor Gelijkheid van lhbtqi'ers 2026–2030

- a) *Datum ontvangst Commissiedocument*
8 oktober 2025
- b) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 725
- c) *EUR-Lex*
EUR-Lex - 52025DC0725 - EN - EUR-Lex
- d) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
N.v.t.
- e) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken
- f) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

Op 8 oktober jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een mededeling met de strategie voor de gelijkheid van lhbtqi+¹ personen 2026–2032. De EU en haar lidstaten hebben al aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het bevorderen van een Unie van gelijkheid. Met deze verhoogde ambitie kan nog veel worden bereikt om een daadwerkelijk gelijke samenleving voor iedereen tot stand te brengen. Het doel van de strategie is om bij te dragen aan de totstandkoming van een EU waarin diversiteit wordt gevierd als onderdeel van onze collectieve rijkdom, waar iedereen zichzelf kan zijn zonder risico op discriminatie, uitsluiting of geweld.

De strategie bevat gerichte maatregelen rond drie doelstellingen gericht op het bestrijden van haat en het bevorderen van vrijheid en diversiteit in de EU en wereldwijd.

Ten eerste lhbtqi+ personen beschermen tegen alle vormen van geweld, ten tweede lhbtqi+ personen in staat stellen om zonder discriminatie te leven en gelijke rechten te hebben op alle gebieden van het leven en ten derde de samenleving als geheel op alle niveaus te betrekken om samen de gelijkheid van lhbtqi+ personen te bevorderen.

Om de lidstaten te ondersteunen bij het verbieden van conversietherapie, zal de Commissie de aard, prevalentie en impact ervan op lhbtqi+ personen beoordelen. Dit met het oog op passende maatregelen om deze praktijken te stoppen. Hierbij houdt de Commissie rekening met het Europees burgerinitiatief om conversiepraktijken te verbieden. De

¹ Lhbtqi+ is een verzamelnaam voor een groep zeer verschillende mensen en staat voor lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, bi+ personen, transgender personen, interseksuele personen en queer personen. De plus staat voor personen die een andere, niet in voorstaande termen genoemde seksuele oriëntatie of genderidentiteit hebben. Waaronder zij die non-binair of asexueel zijn. In de strategie van de Commissie worden verschillende Engelse vormen (LGBTI, LGBTIQ en LGBTIQ+) door elkaar gebruikt, afhankelijk van de terminologie die wordt gebruikt in het specifieke document, initiatief of beleidsterrein waarnaar wordt verwezen. In dit fiche gebruiken wij de afkorting lhbtqi+, behalve als er direct wordt verwezen naar de Engelse titels van de Commissie strategieën of de Nederlandse vertaling daarvan.

strategie richt zich ook op het aanpakken van haat offline en online. Zo zal de Commissie een kenniscentrum opzetten om informatie te verzamelen over illegale haat online. Doel hiervan is om het toezicht op de gedragscode te verbeteren. Daarnaast geeft de Commissie in de strategie aan voorts een EU-actieplan tegen cyberpesten te publiceren, met bijzondere aandacht voor lhbtqi+ jongeren.

Discriminatie leidt tot economische verliezen: een recent onderzoek van de OESO² geeft aan dat de jaarlijkse bbp-verliezen in de EU die verband houden met discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, kunnen oplopen tot 89 miljoen EUR. Om discriminatie te bestrijden zal de Commissie in 2026 een verslag publiceren over de uitvoering van de richtlijn inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep en blijven toezien op de strikte toepassing ervan. Daarnaast zal de Commissie nieuwe richtsnoeren opstellen voor inclusieve wervingspraktijken.

De strategie benadrukt het cruciale belang van de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het beschermen van de rechten en vrijheden van lhbtqi+ personen. Zij zal financiële middelen beschikbaar stellen voor de ondersteuning van maatschappelijke organisaties. Ook is de Commissie voornemens om een «Beleid Forum» op te richten voor gestructureerde uitwisseling met en tussen wetenschappers, sociale partners en maatschappelijke organisaties.

Huidige financiering hiervoor in het kader van het CERV-programma loopt door tot en met 2027. Onder het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) zal financiering worden verstrekt in het kader van het CERV+ onderdeel van het voorgestelde AgoraEU-programma, dat middelen omvat voor het handhaven van gelijkheid en non-discriminatie, het bestrijden van gendergerelateerd geweld en het bevorderen van democratische participatie. Ook zal de Commissie in samenwerking met de lidstaten een aanbeveling opstellen om verzameling, analyse en gebruik van gegevens over gelijkheid te verbeteren. De Commissie is voornemens om in 2027 een nieuwe Eurobarometer over discriminatie te publiceren, en zal het Europees bureau voor de Grondrechten (hierna: FRA) vragen om in 2029 een vervolg te publiceren op de FRA LGBTIQ+ Survey.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In de Emancipatienota 2025: Veilig Meedoen³ schetst het kabinet de inspanningen om de rechten en emancipatie van vrouwen en lhbtqi+ personen te bevorderen, met als twee prioriteiten: iedereen moet veilig zijn, en iedereen moet volwaardig kunnen meedoen.

De Emancipatienota benadrukt dat iedereen in Nederland recht heeft op een leven zonder geweld en discriminatie, maar dat vooral vrouwen, meisjes en lhbtqi+ personen nog steeds te maken hebben met onveiligheid en geweld, zowel in de openbare ruimte als online. De overheid ziet het als haar taak om gelijkheid te stimuleren, zoals verankerd in de Grondwet, Europese verdragen en internationale mensenrechtenverdragen. De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap coördineert het emancipatiebeleid namens het kabinet en ondersteunt andere departementen bij het integreren van gendergelijkheid en

² OECD (2025), *Combatting Discrimination in the European Union*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/29c2c36a-en>.

³ Kamerstuk II: 2024/2025: 30 420, nr. 418, brief dd. 11 juni 2025

lhbtq+-gelijkheid in hun beleid. Om de voortgang en maatschappelijke acceptatie te meten, worden in 2026 en 2028 nieuwe edities van de Emancipatiemonitor en Lhbtq+-monitor gepubliceerd.⁴ Er wordt intensief samengewerkt met het maatschappelijke middenveld, onder meer door het meerjarig financieel ondersteunen van acht strategische allianties van maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor emancipatie van vrouwen en lhbtq+ personen.

Een belangrijke focus ligt op de veiligheid van lhbtq+ personen, die volgens de Lhbtq+-monitor 2024 vaker slachtoffer zijn van geweld, discriminatie en pesten. Het aantal meldingen van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid steeg in 2024 met 141% ten opzichte van 2023. Het kabinet werkt aan een vervolg op het Actieplan Veiligheid lhbt 2019–2022, in samenwerking met maatschappelijke organisaties, de politie en lokale overheden. Voorts wordt het Expertisecentrum Aanpak Discriminatie Politie (ECAD-P) bestendigd en uitgebreid, en wordt het netwerk Roze in Blauw versterkt om de meldingsbereidheid van slachtoffers te vergroten. Daarnaast ondersteunt het Programma Regenboog-steden 56 gemeenten bij het creëren van een veilige en inclusieve omgeving, onder meer door trainingen voor politie en horeca. De alliantie Kleurrijk en Vrij zet zich in voor veiligheid op scholen, werkvloeren en in de publieke ruimte, bijvoorbeeld door het organiseren van Paarse Vrijdag en het bevorderen van transitieverlof bij werkgevers.

In het onderwijs worden maatregelen genomen om een veilig en vrij leerklimaat te bevorderen. Het wetsvoorstel Vrij en Veilig onderwijs verplicht scholen in het funderend onderwijs bijvoorbeeld tot het aanstellen van vertrouwenspersonen en een meldplicht voor ernstige incidenten. Het wetsvoorstel zorgplicht in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs verplicht onderwijsinstellingen te zorgen voor een veilig leerklimaat. Specifieke aandacht gaat uit naar het ondersteunen van lhbtq+ leerlingen, onder meer via *Gender and Sexuality Alliances* (GSA). Daarnaast wordt gewerkt aan de actualisatie van kerndoelen voor burgerschap, digitale geletterdheid en relationele en seksuele vorming.

Deze kerndoelen brengen leerlingen onder andere bij hoe je respectvol met elkaar en met verschillen in bijvoorbeeld gender- en seksuele diversiteit omgaat, offline en online.

Ook richt het kabinet zich op gelijke kansen in de samenleving, zoals het doorbreken van genderstereotypen in school- en beroepskeuzes. Projecten als Techkwadraat en Sterk Techniekonderwijs moedigen meisjes aan om voor technische opleidingen te kiezen, terwijl de alliantie Worden Wie je Bent docenten traint om stereotypering tegen te gaan. In de zorg wordt gewerkt aan een nationale strategie vrouwegezondheid en aan betere toegankelijkheid van transgenderzorg.

Europees en internationaal zet Nederland zich in voor ambitieuze Europese en VN-strategieën die de rechten van vrouwen en lhbtq+ personen beschermen, met name in landen waar deze rechten onder druk staan. Nederland zet zich via bilaterale en multilaterale kanalen wereldwijd in om strafbaarstelling van homoseksualiteit af te schaffen, discriminatie en geweld tegen te gaan en sociale acceptatie te bevorderen. Daartoe ondersteunt Nederland in Europa en daarbuiten ook initiatieven van maatschappelijke organisaties, waaronder Europese lhbtq+-netwerkorganisaties.

⁴ Emancipatiemonitor 2024 | CBS en Lhbtq+-monitor 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl

Vanuit het parlement wordt met brede steun ingezet op een initiatiefwet-voorstel om conversietherapie tegen te gaan door een wettelijk verbod op pogingen om de seksuele oriëntatie of genderidentiteit van mensen te veranderen. In september 2025 stemde de Tweede Kamer in met een wetsvoorstel van die strekking.

Nederland heeft zich, samen met een aantal andere lidstaten, jarenlang hard gemaakt voor gericht Europees beleid op het gebied van gelijke rechten voor lhbtqi+ personen en een ambitieuze invulling van de rol van Commissaris voor Gelijkheid en van de eerste Lhbtqi+ strategie van de Commissie voor de periode 2020–2025.⁵ Tijdens het EU-voorzitterschap in 2016 heeft Nederland initiatief genomen tot de eerste Raadsconclusies over de gelijkheid van lhbtqi+ personen, een ambitie die daarna door andere voorzitterschappen is opgevolgd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de tweede strategie van de Commissie voor de positie van en gelijke rechten voor lhbtqi+ personen. De aangekondigde strategie komt op een moment dat de gelijke behandeling van lhbtqi+ personen, en andere gemarginaliseerde groepen, in delen van de Unie verder onder druk is komen te staan. Tevens staan grondrechten en de democratische functie van maatschappelijke organisaties en vrije media op meerdere plaatsen onder druk. Deze ontwikkelingen beperken de mate waarin lhbtqi+ personen volwaardig maatschappelijk kunnen participeren en hun Europese fundamentele rechten als ieder ander kunnen genieten.

Gegeven die omstandigheden is het kabinet positief over het feit dat de Commissie met deze strategie opvolging geeft aan haar eerdere inzet, maar constateert tegelijk dat het ambitieniveau begrensd is door dezelfde (geo-)politieke realiteit. Het kabinet steunt de Commissie als Hoeder van de Verdragen en staat pal achter het behoud van de fundamentele waarden waarop de Unie is gefundeerd, zoals vastgelegd in de Verdragen en het Handvest van de grondrechten van de EU, zoals respect voor de menselijke waardigheid, gelijkheid en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Het baart het kabinet zorgen dat sommige lidstaten die kernwaarden niet toepassen of actief beperken en het kabinet roept de Commissie op snel en effectief op te treden met alle beschikbare instrumenten als deze lidstaten het Unierecht schenden. Het kabinet had in de strategie dan ook graag teruggezien hoe de Commissie voornemens is deze fundamentele waarden effectief te handhaven.

Met deze strategie zet de Commissie in op drie actielijnen, te weten Beschermen, Versterken en Betrekken. Veel van de genoemde acties binnen deze actielijnen behoren tot de bestaande Europese inzet op lhbtqi+ gelijkheid.

Nieuwe voornemens tot (wetgeving)voorstellen die worden genoemd richten zich vooral op een verbod op pogingen om de seksuele oriëntatie of genderidentiteit van mensen te veranderen («conversietherapie»). Daartoe zal de Commissie onderzoek laten verrichten, mede gezien vanuit het Europese burgerinitiatief op dit onderwerp. Het kabinet verwelkomt dit initiatief tot onderzoek.

Voor wat betreft de ambitie van de Commissie om te verkennen welke mogelijkheden er zijn om haatspraak en haatmisdrijven in strafwetgeving te harmoniseren, met bijzondere aandacht voor online haatmisdrijven,

⁵ Europese Commissie: [lgbtqi_strategy_2020-2025_en.pdf](#)

vindt het kabinet dat er meerwaarde zit in een Europese aanpak van haatspraak en haatmisdrijven, bijvoorbeeld ter ondersteuning van nationale activiteiten.

Daarnaast deelt het kabinet met de Commissie het belang van een sterk maatschappelijk middenveld. Het kabinet verwelkomt daarom de steun aan Uniebreed opererende maatschappelijke organisaties op het terrein van fundamentele waarden vanwege hun belangrijke kennis-, ondersteunings- en waakhondfunctie.

Wat betreft het voortzetten van onderzoek en analyse, zoals bijvoorbeeld de Eurobarometer over discriminatie, verwelkomt het kabinet ten algemene een Europese inzet op effectieve en efficiënte dataverzameling rond het thema van lhbtqi+ gelijkheid. Op verschillende deelterreinen zou meer en beter vergelijkbare data ten goede komen aan effectief beleid op het thema.

Het kabinet zal de in de strategie aangekondigde voorstellen bij publicatie op hun eigen merites beoordelen. Ook biedt de tussentijdse evaluatie in 2028 Nederland de mogelijkheid om voortgang van de uitwerking van de strategie te monitoren en de Commissie daarbij, samen met gelijkgestemde lidstaten, te ondersteunen, voornamelijk via de EU LGBTQ+ *Subgroup* onder de *High Level Group on Anti-Discrimination*.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal een grote meerderheid van lidstaten de strategie verwelkomen. Enkele lidstaten zullen zich naar verwachting negatief uitlaten over deze strategie. Het Europees Parlement zal de strategie, gezien eerdere resoluties, naar verwachting verwelkomen en de Raad verzoeken de strategie proactief te implementeren.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor deze mededeling is positief. De Commissie is bevoegd om deze mededeling te doen. De mededeling heeft betrekking op het terrein van het sociaal beleid. Op het terrein van sociaal beleid is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, onder b, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van deze mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel om bij te dragen aan een EU waarin diversiteit wordt gevierd als onderdeel van onze collectieve rijkdom, waar iedereen zichzelf kan zijn zonder risico op discriminatie, haat, uitsluiting of geweld. Het bewaken van de waarden van de Europese samenleving, zoals verwoord in het VWEU, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Europese pijler van sociale rechten vraagt, om een EU-brede aanpak. Gezien de EU-brede toepassing van dit doel kan dit onvoldoende door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Een EU-aanpak heeft, ten aanzien van lhbtqi+ gelijkheid en gezien de internationale aard van de problematiek, toegevoegde waarde ten opzichte van een enkel nationale aanpak op het vlak van: het – onafhankelijk van lidstaten – monitoren van

relevante data; het uitwisselen van effectieve beleidsvoorbeelden; het (breed) agenderen van kwesties van de positie en rechten van lhbtq+ personen; en het bewaken van de waarden en normen van de Europese samenleving. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel om bij te dragen aan de totstandkoming van een EU waarin diversiteit wordt gevierd als onderdeel van onze collectieve rijkdom, waar iedereen zichzelf kan zijn zonder risico op discriminatie, haat, uitsluiting of geweld. In de strategie geeft de Commissie aan over welke onderwerpen zij wetgevingsvoorstellen en andere beleidsinitiatieven zal ontwikkelen. Het kabinet deelt de visie van de Commissie en vindt het voorgestelde optreden geschikt om de doelstellingen te bereiken. Op basis van de informatie in deze mededeling, vindt het kabinet dat de aangekondigde voorstellen en initiatieven niet verder gaan dan noodzakelijk, omdat het zich alleen richt op de terreinen waar optreden door de EU de grootste meerwaarde kan hebben en waar EU-optreden nodig is om de waarden van de EU te beschermen. Ook wordt ruimte aan de lidstaten gelaten om eigen nationale initiatieven te ontplooiën.

d) Financiële gevolgen

Vooralsnog geeft de Commissie aan dat de investeringen vooral zullen komen uit het huidige CERV-programma en daarnaast uit het fonds voor Asiel en Migratie (AMF), het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI) en het instrument voor pretoetredingssteun (IPA). In het kader van het volgende meerjarig financieel kader (MFK) zal financiering worden verstrekt uit het voorgestelde *Global Europe* Instrument en het CERV+-onderdeel van het voorgestelde AgoraEU-programma, dat middelen zal omvatten om gelijkheid en non-discriminatie te handhaven, gender gerelateerd geweld te bestrijden en democratische participatie te bevorderen.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Op basis van de mededeling is de impact op de regeldruk nu nog niet volledig te overzien en in te schatten. Bij eventuele voorstellen die nader invulling geven aan deze mededeling zal de regeldruk in kaart worden gebracht en worden meegewogen bij de standpuntbepaling van het kabinet. Eén van deze voorstellen zou betrekking kunnen hebben op het formuleren van nieuwe indicatoren en het verzamelen van statistische informatie ten behoeve van een Eurobarometer en LGBTIQ+ survey. Indien op grond hiervan informatie verzameld zou moeten worden die niet aansluiten bij de bestaande monitoringskaders, kan de regeldruk toenemen.

De strategie draagt bij aan het EU concurrentievermogen. Gelijke kansen voor lhbtq+ personen versterken de sociale cohesie en diverse samenlevingen bevorderen ondernemerschap en innovatie. Volgens de strategie loopt de EU momenteel jaarlijks tot 89 miljoen euro aan bbp mis als gevolg van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid.

De strategie heeft ook geopolitieke gevolgen. De EU wil haar externe betrekkingen inzetten om lhbtq+-rechten wereldwijd te bevorderen. Op multilateraal niveau zal de EU werken aan allianties om gelijkheid te bevorderen in de VN, OESO en de Raad van Europa. Ook op bilateraal niveau zal de EU haar inspanningen opvoeren om vormen van discriminatie te bestrijden, met inbegrip van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid en genderidentiteit. Bovendien zal de EU ervoor blijven zorgen dat humanitaire hulp blijft voldoen aan de specifieke behoeften van kwetsbare lhbtq+ personen.