

De geschiedenis van een symbolisch strijdpunt

# Seksuele gerichtheid in artikel 1 van de Grondwet

De juridische gelijkstelling van homoseksuelen in Nederland begon in 1971 met de afschaffing van het discriminerende artikel 248bis Sr.<sup>1</sup> In 1994 werd na een lange strijd de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) aangenomen, inclusief (hetero- en) homoseksualiteit als non-discriminatiegrond.<sup>2</sup> In 2001 volgde de openstelling van het huwelijk voor paren van hetzelfde geslacht. De juridische gelijkstelling van homoseksualiteit in Nederland leek daarmee voltooid. In het begin van deze eeuw kwam echter een volgende eis op: neem homoseksualiteit of seksuele gerichtheid op in artikel 1 van de Grondwet dat nu stelt:

*“Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.” (Art. 1 Gw)*

/ Joke Swiebel /

In deze bijdrage ga ik na hoe deze kwestie op de politieke agenda is gekomen en hoe die discussie is verlopen. Wat zou opname van homoseksualiteit of seksuele gerichtheid in artikel 1 Grondwet opleveren gezien vanuit het gezichtspunt van de homobeweging?<sup>3</sup> Was de juridische gelijkstelling niet al voltooid? Waarom werd deze kwestie eerst na 2001 een centrale eis? En hoe werden homoseksualiteit en seksuele gerichtheid geduid? Mijn invalshoek is de voortschrijdende homo-emanipatie; ik beoog een politiek-historische analyse. Ik richt mij daarbij vooral op de parlementaire discussie en de invloed die daarop vanuit de homobeweging is uitgeoefend. Kwam in de jaren tachtig van de vorige eeuw het initiatief om homoseksualiteit op te nemen in de nieuwe antidiscriminatiewetgeving (de latere Awgb) uit de koker van de vrouwenbeweging<sup>4</sup>, het voorstel om artikel 1 van de Grondwet aan te passen vond zijn oorsprong duidelijk bij het COC. Dit lobbywerk is grotendeels ongedocumenteerd en slecht toegankelijk. De voortgang van de discussie is echter via de parlementaire stukken goed te volgen. Een juridisch vertoog laat ik graag aan de beoefenaren van het constitutionele recht over. Wel zal ik voorafgaand aan mijn verhaal – vooral voor niet-juristen – enige essentialia van de Nederlandse constitutionele orde in herinnering roepen.

## Het constitutionele toetsingsverbod

Sinds 1848 kent de Nederlandse Grondwet een toetsingsverbod, omdat “de wetten onschendbaar zijn”. Deze bepaling is gebaseerd op de gedachte van het primaat van het parlement en de daarbij horende democratische legitimatie van de wet-

geving. “De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen” (art. 120 Gw). Het oordeel over de mate waarin voorgestelde wetten in overeenstemming zijn met de Grondwet komt alleen de wetgever toe. Deze stand van zaken is niet ideaal. Een aantal juristen en politici heeft gepleit voor afschaffing van dit toetsingsverbod. Bescherming van de rechten en belangen van de burger moet boven het primaat van de wetgever gaan, vinden zij. Tot op heden ontbreekt voor een dergelijke grondwetswijziging echter de noodzakelijke parlementaire meerderheid. Dit maakt dat de in artikel 1 opgenomen grondrechten vooral een symbolische betekenis hebben. Zij zijn richtinggevend voor wetgever en bestuur, maar worden door de rechter niet ingeroepen om geschillen in grondrechtenkwesties te beslechten. Die rol is eerder weggelegd voor het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en andere mensenrechtenverdragen. Deze juridische ‘irrelevantie’<sup>5</sup> maakt de Grondwet en in het bijzonder artikel 1 echter nog niet politiek irrelevant. Los van rechtsbescherming in strikt juridische zin wordt ook vaak de symbolische functie van artikel 1 Grondwet ten tonele gevoerd; deze zou – aangeduid als “maatschappelijke rechtsbescherming” – in het vervolg van de discussie een rol gaan spelen. Artikel 1 Grondwet wordt vaak aangeroepen als het gaat om ‘onze’ Nederlandse waarden en normen, waaraan ook nieuwkomers zich te conformeren hebben of als ultieme waarborg tegen bedreigingen van de rechtsstaat.

## De grondwetswijziging van 1983

Het gelijkheidsbeginsel, erfenis van de Franse revolutie, stond sinds 1815 in de Nederlandse Grondwet: “Allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hetzij inge-





Grote schoonmaak van de Grondwetbank

zeten of vreemdelingen, hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen.” Na de Tweede Wereldoorlog ontstond de behoefte dit beginsel van gelijkheid voor de wet aan te vullen met een expliciete non-discriminatiebepaling, zoals die ook te vinden is in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en in de latere mensenrechtenverdragen. Er waren twee staatscommissies<sup>6</sup> en dertig jaar stroperige discussie voor nodig voordat in 1976 een dergelijk voorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend als onderdeel van een algehele herziening van de Grondwet. Voorgesteld werd de grondrechten bij elkaar in het eerste hoofdstuk van de nieuwe Grondwet te zetten. Art 1.1 zou luiden: “Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras of geslacht is niet toegestaan.” Er werd dus gekozen voor een limitatieve opsomming van verboden gronden voor het maken van onderscheid. Het nadeel daarvan is duidelijk: de Raad van State vroeg zich af “of daaraan niet het gevaar verbonden is, dat door het noemen van enkele criteria een dekmantel is aangereikt voor discriminatie op grond van andere motieven, zoals bijvoorbeeld de nationaliteit, het homofiel zijn, de afkomst”.<sup>7</sup> Dit ‘homofiel-zijn’ kwam in de behandeling van het regeringsvoorstel een aantal keren ter tafel. De VVD opperde om “ter voorkoming van misverstand [...] seksuele geaardheid” aan de genoemde discriminatiegronden toe te voegen. De regering voelde daar niet voor, dit zou niet aansluiten bij de “heersende overtuigingen” en gaf aan andere gronden achterwege te hebben gelaten, “omdat deze naar onze mening voor ons land een minder grote actualiteit hebben”.<sup>8</sup> Het onafhankelijke kamerlid Coos Huijsen verwees naar gevallen van discriminatie wegens “seksuele geaardheid” en merkte op: “Soms kan een discriminatie nog zo in de taboesfeer liggen, dat ze nog niet actueel kan zijn.”<sup>9</sup> Ook Hein Roethof (PvdA) noemde “de homofielen” in zijn betoog tegen de limitatieve opsomming. Hij stelde voor aan die opsomming het woordje “zoals” toe

te voegen.<sup>10</sup> Het was Marcus Bakker, fractievoorzitter van de Communistische Partij van Nederland (CPN), die met de oplossing kwam. Hij stelde voor om aan de opsomming van non-discriminatiegronden “of op welke grond dan ook” toe te voegen. Zijn voornaamste motivering was echter dat hij wilde duidelijk maken dat antisemitisme uit den boze was; door daarvoor het begrip ‘ras’ (dat wel in het regeringsvoorstel een plaats had gekregen) te gebruiken zou men zich in feite juist van de nazi-ideologie bedienen. Ook noemde hij Surinamers, zigeuners en homofielen als voorbeelden van groepen die buiten de boot zouden vallen.<sup>11</sup> De verantwoordelijke minister De Gaay Fortman (Anti-Revolutionaire Partij, ARP) liet zich overtuigen en voelde wel voor het amendement-Bakker. Bas de Gaay Fortman van de Politieke Partij Radicalen (PPR), zoon van de minister, vroeg waarom de regering het amendement-Bakker dan niet overnam: “Dan is de Kamer ervan af”. Aldus geschiedde. Roethof trok zijn amendement in; niemand vroeg een stemming en zo kwam de nieuwe formulering van artikel 1 van de Grondwet ter wereld. Volgens Willem de Bruin was deze gang van zaken tekenend voor de behoefte een punt te zetten achter de discussie.<sup>12</sup>

Wat was nu de betekenis van deze gebeurtenis voor de homo-emancipatie? Werd de aanname van het amendement-Bakker gevierd als een stap vooruit, werd het binnen de homobeweging überhaupt gesignaleerd? Was vanuit de homobeweging om deze stap gevraagd? Niets van dit al. Pas een jaar later maakte het verenigingsblad van het COC er melding van en werd opgemerkt dat de bepaling zo geformuleerd is, “dat homoseksualiteit er ook onder valt”<sup>13</sup> – een halve waarheid dus. De Nederlandse kranten besteedden nauwelijks aandacht aan het amendement-Bakker; alleen *De Waarheid* deed een en ander min of meer uitvoerig uit de doeken met het antisemitisme als hoofdthema.<sup>14</sup> Wanneer dezelfde Bas de Gaay Fortman vier decennia later de totstandkoming van artikel 1 aanduidt als “een publieke doorbraak in de homo-emancipatie” is zijn geheugen duidelijk met hem op de loop gegaan.<sup>15</sup> Van een publieke doorbraak was geen sprake. Iets dergelijks geldt ook voor een ander kamerlid-van-toen, Coos Huijsen, die in 2016 schreef dat deze redactie van artikel 1 “een tastbaar monument (en momentopname) was (en is) van de Nederlandse homo-emancipatie”.<sup>16</sup> Het is eerder zo dat homodiscriminatie in de sliptestream van een andere, destijds (in ieder geval door de CPN) belangrijker geachte kwestie – de bestrijding van het antisemitisme – is meegenomen. Centraal in het debat in de Kamer stond de principiële vraag of een limitatieve of een open opsomming van discriminatiegronden de voorkeur verdiende, niet zo zeer welke die gronden zouden moeten zijn. Een aantal Kamerleden noemde in de grondwetsdiscussie homoseksualiteit als voorbeeld, maar een amendement in die zin kwam er niet. Daarvoor bestond toen nog geen draagvlak.

## Artikel 1 opnieuw in discussie

Het anti-discriminatie-artikel is het eerste artikel van de Grondwet, maar dit impliceert geen hiërarchie. Het is niet zo dat anti-discriminatie per definitie altijd boven andere grondrechten gaat. Bij botsing van grondrechten geven de concrete omstandigheden van het geval de doorslag en zal de rechter op grond daarvan tot een afweging van de relevante grondrechten moeten komen. Zulke afwegingen stemden de homo-beweging niet steeds tot tevredenheid.

Rond de eeuwwisseling deed een aantal negatieve uitspraken over homoseksualiteit van voormannen uit christelijk-orthodoxe en islamitische kringen veel stof opwaaien. Zij werden, ook in hoger beroep, echter vrijgesproken van belediging respectievelijk het aanzetten tot discriminatie en haat.<sup>17</sup> Het ging hierbij om de verhouding tussen verschillende grondrechten. Kamerlid Boris Dittrich (D66) vroeg in 2001 de regering om een notitie over het “spanningsveld [...] tussen de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en het non-discriminatiebeginsel”.<sup>18</sup> De grondrechten en hun onderlinge verhouding werden in die tijd in toenemende mate voorwerp van politieke discussie, zoals onder meer tot uiting kwam in debatten over “het multiculturele drama”<sup>19</sup> en over de uitroep van Pim Fortuyn dat hij artikel 1 van de Grondwet wilde afschaffen.<sup>20</sup>

Voordat de door Dittrich gevraagde nota in mei 2004 uiteindelijk verscheen – en er meer homo-negativiteit in religieuze kring opborrelde – stortte ook het COC zich in de discussie en sprak zich uit voor “gelijke behandeling van de drie [bovengenoemde] grondrechten”. “Om die gelijkwaardigheid te benadrukken moet (homo-)seksuele gerichtheid expliciet als verboden discriminatiegrond in artikel 1 van de Grondwet worden opgenomen.”<sup>21</sup> Boris Dittrich steunde in de Kamer deze gedachte; zijn partijgenoot, minister De Graaf (minister voor bestuurlijke vernieuwing in het kabinet Balkenende II) hield echter die boot af.<sup>22</sup> De (ambtelijke) nota ‘Grondrechten in een pluriforme samenleving’ (2004) bevatte een keurige uiteenzetting van het probleem, maar concludeerde dat een hiërarchisering van de grondrechten

onwenselijk is, een oordeel waar minister De Graaf zich bij aansloot. De Grondwet hoefde niet te worden aangepast.<sup>23</sup>

Overigens was – vanuit geheel andere hoek en geheel andere motieven – reeds eerder voorgesteld artikel 1 Grondwet open te breken. Op 20 december 2001 had de Tweede Kamer de motie-Rouvoet aanvaard, die ervoor pleitte handicap en chronische ziekte in artikel 1 Grondwet op te nemen.<sup>24</sup> De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Klaas de Vries (PvdA) schoof vlak voor de verkiezingen van mei 2002 de kwestie door naar een volgend kabinet, dat met een nota zou moeten komen. In zijn Kamerbrief schreef de minister dat de motie-Rouvoet de grondwetgever voor een dilemma plaatste. Er lagen immers verschillende opties open:

“Te denken valt aan:

- verdere vereenvoudiging van de bepaling («Discriminatie op welke grond dan ook is niet toegestaan»)
- handhaving van de bepaling, vanuit de overweging dat de grond «handicap (en chronische ziekte)» volledig wordt gedekt door de clausule «op welke grond dan ook»
- toevoeging van de grond «handicap (en chronische ziekte)» (feitelijke uitvoering motie-Rouvoet c.s.)
- toevoeging van de gronden die in de Nederlandse samenleving zo relevant zijn, dat zij uitwerking hebben gekregen of zullen krijgen in de Algemene wet gelijke behandeling of andere gelijke behandelingswetgeving
- uitbreiding van de opsomming met alle non-discriminatiegronden in de diverse verdragen waarbij het Koninkrijk partij is.<sup>25</sup>

Dit denkstramien is tot aan de huidige dag actueel. De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) deed in februari 2004 een stap verder op deze weg en bepleitte nationaliteit, burgerlijke staat, homo- of hetero seksuele gerichtheid, handicap of chronische ziekte aan artikel 1 Grondwet toe te voegen.<sup>26</sup> De CGB meende dat “bij discriminatie wegens een van de benoemde gronden van artikel 1 Grondwet in de rechtspraak meer bescherming wordt gegeven dan bij onderscheid op een niet benoemde grond” – een argument dat we ook in het vervolg van de discussie nog zullen tegenkomen.

De motie-Rouvoet en het CGB-advies kwamen terecht op het bordje van het kabinet Balkenende II (CDA-VVD-D66; 2003-2006). Minister De Graaf (D66), minister voor bestuurlijke vernieuwing, nam de handschoen op. Voor de omvang van de geboden rechtsbescherming is het niet van doorslaggevende betekenis of een grond al dan niet expliciet is opgenomen in artikel 1 Grondwet, zo schreef hij aan de Kamer.<sup>27</sup> Er is geen maatschappelijke of juridische noodzaak tot aanvulling van artikel 1 Grondwet. De Kamer was inhoudelijk verdeeld: Het CDA steunde de minister; PvdA en VVD opperden alle gronden te schrappen (blijft alleen ‘op welke grond dan ook’ over); de ChristenUnie wilde handicap/chronische ziekte toevoegen en D66, SP en GroenLinks wilden zowel handicap/chronische ziekte als seksuele gerichtheid toevoegen. Mede door een lobby-actie vanuit het COC en de Gehan-

Gay Pride Amsterdam 2019



Bron: COC

dicaptenraad vormde zich wel een meerderheid om de regering te bewegen een onafhankelijke commissie de juridische meerwaarde van uitbreiding van de in artikel 1 Grondwet genoemde gronden te laten onderzoeken.<sup>28</sup>

Het rapport van die onafhankelijke commissie verscheen in mei 2006 en werd door minister Pechtold (D66), de opvolger van de afgetreden minister De Graaf, aan de kamer doorgeleid. In zijn Kamerbrief sloot hij zich aan bij de hoofdconclusie van de commissie: “[...] dat het opnemen van een bepaalde grond in artikel 1 Grondwet «niet per definitie leidt tot een structurele verhoging van het niveau van rechtsbescherming van de desbetreffende grond»”. Daarnaast waarschuwde de commissie voor opname van extra gronden in artikel 1 Grondwet, vanwege de mogelijke inflatoire werking die dit zou kunnen hebben op de werking van het huidige grondwetsartikel. De commissie zelf had echter nog wel enige lichtpuntjes ontwaard, die de minister in zijn brief niet noemde. De commissie meende dat opname van nieuwe gronden in artikel 1 Grondwet wel een bijdrage kan leveren aan bescherming tegen de lagere wetgever; dat zulk een opname een vingerwijzing is aan het maatschappelijk debat en daarmee bijdraagt aan “maatschappelijke rechtsbescherming” en dat rechters in individuele gevallen aan opname van een grond in artikel 1 wel enig belang kunnen toekennen.<sup>29</sup> Tot een Kamerdebat over dit rapport kwam het niet. Twee maanden later viel het kabinet. Het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV (CDA-PvdA-ChristenUnie; 2007-2010) agendeerde de kwestie niet.

In 2006 sprak ook het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) zich uit voor opname van homoseksualiteit als non-discriminatiegrond in artikel 1 Grondwet. Dat kan een belangrijke symbolische waarde vervullen. Daarmee spreekt de regering immers uit dat zij het verbod op discriminatie van homoseksuelen als een ononderhandelbare norm ziet.<sup>30</sup> Opmerkelijk in deze periode – het eerste decennium van deze eeuw – is dat de begrippen homoseksualiteit en seksuele gerichtheid door de deelnemers aan de discussie door elkaar worden gebruikt en niet worden gedefinieerd of toegelicht. Wat wij daaronder moeten verstaan wordt kennelijk bekend verondersteld.

### Het initiatiefvoorstel Van der Ham

De voorstanders van uitbreiding van artikel 1 Grondwet lieten het er niet bij zitten. D66-Kamerlid Boris van der Ham kondigde in september 2007 een initiatief wetsvoorstel aan om homo- en heteroseksuele gerichtheid aan artikel 1 Grondwet toe te voegen en stuurde een concept naar betrokken organisaties en naar de politieke partijen.<sup>31</sup> Waar eerst de homolobby en de gehandicaptenlobby apart streken ging men nu samen optrekken. Het resultaat van dit min of meer stille lobbywerk zag op 11 juni 2010 het licht: een uitgewerkt initiatiefwetsvoorstel om homo- en heteroseksuele gerichtheid en handicap als non-discriminatiegrond toe te voegen.<sup>32</sup> Hoofdmotief van het voorstel was de ‘signaalwerking’: bevestiging en verankering van wat is bereikt, deze zaken te bewaken en verder te verbeteren. De indieners onderstreepten dat sinds de jaren zeventig toen de huidige grondwettekst



Bron: Volkskrant

Boris van der Ham

tot stand kwam de acceptatie van homoseksualiteit enorm gestegen is, maar dat deze nog steeds niet vanzelfsprekend is. Om homovrijheid tegen te gaan, is de symbolische waarde van opname in de Grondwet belangrijk. De Memorie van Toelichting bevatte voor wie de discussie tot dan toe had gevolgd verder geen nieuwe gezichtspunten. Wel is opvallend dat het voorstel werd ingediend door Kamerleden van D66, Groen Links (Naïma Azough) én de PvdA (Anja Timmer); deze laatste partij had kennelijk een draai gemaakt. Ook valt op dat het initiatiefwetsvoorstel werd ingediend op 11 juni 2010, twee dagen na de verkiezingen, toen de kabinetsformatie die zou leiden tot het kabinet Rutte I (VVD-CDA; 2010-2012) nog moest beginnen. Een breed politiek draagvlak was er (nog) niet. Waar het COC er voor pleitte “seksuele gerichtheid” op te nemen, stelden de indieners voor zoals in de Algemene wet gelijke behandeling ‘hetero- en homoseksuele gerichtheid’ als term te hanteren, dit “om interpretatieproblemen” te voorkomen. In de jaren tachtig van de vorige eeuw was voor die terminologie gekozen om de discussie over pedoseksualiteit uit de weg te gaan. Zoals we zullen zien komen we aan het eind van de rit weer terug bij af, en zullen anno 2019 zowel voor de Awgb als voor artikel 1 Grondwet voorstellen om de term “seksuele gerichtheid” te hanteren op tafel komen.

Hoewel met het aantreden van het kabinet Rutte II (VVD-PvdA; 2012-2017) paarse tijden leken te herleven, strandde het initiatiefvoorstel aanvankelijk. De artikel 1-kwestie maakte geen deel uit van het Roze stembusakkoord 2012 dat het COC in de verkiezingstijd met negen politieke partijen wist te bereiken en stond niet in het regeerakkoord.<sup>33</sup> Na het verschijnen van het schriftelijk ver-

slag vanuit de Kamer in november 2012 stokte het proces.<sup>34</sup> De Kamer was te verdeeld, er was onvoldoende politieke steun: CDA én VVD wierpen velerlei bezwaren op. Ook werd de toevoeging van juist deze twee nieuwe gronden weinig geloofwaardig geacht en de coalitie tussen de twee betrokken maatschappelijke organisaties in twijfel getrokken. Van der Hams Kamerlidmaatschap liep op 20 september 2012 af. Formeel werd geen opvolger van Van der Ham als eerste initiatiefnemer benoemd. Vera Bergkamp (woordvoerder (homo-)emancipatie van D66 en oud-voorzitter van het COC) was hiervoor de aangewezen persoon, maar zij verbond pas in 2017 haar naam aan het voorstel. De politiek hield zich stil; het initiatief schoof weer naar het maatschappelijk middenveld.

Vanaf 2014 intensiverde het COC zijn campagne. Onder meer in artikelen in *NRC* werd gepleit voor een “een expliciet verbod op LHBT-discriminatie” in de Grondwet.<sup>35</sup> De hoofdboodschap was dat dit een hoognodig signaal zal geven dat LHBT-discriminatie onacceptabel is. Daarnaast werd betoogd dat het ook juridische meerwaarde heeft, waarbij de eerdergenoemde drie argumenten van de externe commissie uit 2006 werden herhaald. Voor het eerst kwamen er nu enige tegengeluiden op, niet zo zeer van politici maar uit de samenleving zelf. Is de Grondwet hiervoor wel bedoeld? En biedt het echt meer bescherming tegen discriminatie? Of strijdt men voor een hersenschim?<sup>36</sup> Moeten ook transsexualiteit of genderidentiteit niet een plek krijgen? Ook Vera Bergkamp sloeg aan het twijfelen en hield een enquête via de sociale media. Zij legde drie opties voor: A: alle gronden schrappen; B: uitbreiden met enige nieuwe gronden, zo ja welke? C: Art. 1 laten zoals het is.<sup>37</sup> Ook de wereld van de wetenschap liet zich niet onbetuigd. De Universiteit van Utrecht wijdde op 1 april 2016 de jaarlijkse Artikel 1-lezing aan deze kwestie. Twee professoren, Janneke Gerards en Remco Nehmelman meenden dat alle gronden schrappen de meest logische aanpak is. Ook Bergkamp leek daarnaar te neigen. Voorvrouwen en –mannen van de vrouwenbeweging en van de anti-racisembeweging stonden meteen op hun achterste benen. Zij meenden dat het schrappen van de bestaande gronden voorbij gaat aan de geschiedenis en een klap in het gezicht is van diverse gediscrimineerde groepen.<sup>38</sup> De impasse leek compleet. Bij het COC begreep men dat de enige uitweg is de kwestie in het regeerakkoord te krijgen. Via een lobby op de politieke partijen, onder andere via de homogroepen van die partijen, een lijsttrekkersdebat<sup>39</sup> en een roze stembusakkoord zou men daarin slagen.

Als eerste ging het CDA overstag. Het partijcongres besloot op aandrang van het ‘CDA-Pridenetwerk’ in januari 2017 het voorstel in het verkiezingsprogramma op te nemen om bij een grondwetwijziging “seksuele gerichtheid” en “handicap” aan artikel 1 Grondwet toe te voegen.<sup>40</sup> In maart 2017 kwam op initiatief van het COC een ‘regenboog-stembusakkoord’ tot stand. Negen partijen steunden een wijziging van de grondwet “die verduidelijkt dat LHBTI discriminatie verboden is.” De VVD bleef de voorkeur geven aan het schrappen van alle gronden, maar zou indien daarvoor geen meerderheid was, dit voorstel steunen.<sup>41</sup> Onder verwijzing naar dit ‘regenboogakkoord’ kondigde het kabinet Rutte III

Vera Bergkamp



Bron: D66

(VVD/CDA/D66/ChristenUnie; 2017- ...) in het regeerakkoord het voornemen aan tot “aanvulling” van artikel 1 Grondwet met “discriminatie op grond van seksuele gerichtheid en een beperking”.<sup>42</sup> Van enigerlei discussie of ophef over de gekozen terminologie “seksuele gerichtheid” is niets gebleken.

### Opnieuw op de agenda

Was de strijd nu gestreden? Het kabinet behoefde in eerste instantie niets te doen. Er lag immers nog steeds het initiatiefwetsvoorstel uit 2010, waarop na het verslag van de zijde van de Kamer uit 2012, nog geen reactie van de initiatiefnemers casu quo hun opvolgers was gekomen. Vera Bergkamp meldde zich nu officieel als zodanig aan, terwijl ook GroenLinks en PvdA nieuwe soldaten het veld in stuurden, respectievelijk Nevin Özütok en Kirsten van den Hul.<sup>43</sup> De Nota naar aanleiding van het verslag van Bergkamp en de haren is gedateerd 2 augustus 2019, precies één dag voordat het COC in een artikel in *Trouw* opnieuw opriep om de rechten van LHBTI’ers vast te leggen in de Grondwet en deze eis kracht bij zette met slogans op de COC-boot tijdens de Gay Pride in Amsterdam.<sup>44</sup> Opmerkelijk is een verschuiving in de argumentatie van de zijde van het COC: expliciet genoemde non-discriminatie gronden zijn een opdracht aan de wetgever en daarmee een garantie voor de toekomst, want, zo waarschuwde het COC, de wind kan draaien, zowel maatschappelijk als politiek.<sup>45</sup> Ook Bergkamp en consorten spraken deze taal: artikel 1 Grondwet geeft “een sterk signaal zowel richting wetgever als burger” en is daarmee “een bevestiging en verankering van de uitgekristalliseerde kernwaarden van de Nederlandse samenleving”. Deze wetwijziging zou wel degelijk maatschappelijke en juridische consequenties hebben, en is dus geen symboolpolitiek.<sup>46</sup> De indieners kwamen ook met een nota van wijziging waarin “hetero-of homoseksuele gerichtheid” in hun voorstel werd vervangen door “seksuele gerichtheid”. Zij sloten daarbij aan bij de terminologie in het regeerakkoord en bij de door de minister van BZK aangekondigde wijziging in de Awgb.<sup>47</sup>

Bij het (eerste deel van het) plenaire debat op 5 december 2019 bleken de kaarten nog niet geheel geschud.<sup>48</sup> Henk

&gt;&gt;

Krol (50PLUS) diende een amendement in om leeftijd toe te voegen. Meerdere woordvoerders spraken hun zorgen uit over het zogenaamde kerstboomeffect, dat steeds nieuwe groepen aanspraak op specifieke vermelding in de Grondwet zullen maken. Van de zijde van de SGP kwam een amendement om alle gronden te schrappen, een gedachte die ook andere woordvoerders opperden. De PVV was tegen het hele voorstel, Forum voor Democratie (FvD) nam niet deel aan het debat. Vanwege de coronacrisis duurde het tot eind juni 2020 voordat het debat werd voortgezet. Ondertussen had de Kamer over het amendement-Krol het advies van de Raad van State ingeroepen. Dit luidde dat opname van leeftijd niet in de rede ligt. Leeftijd valt niet in dezelfde categorie van “persoonsgebonden kenmerken” waartoe de bestaande in artikel 1 genoemde gronden alsmede seksuele gerichtheid en handicap behoren. “Bij die benoemde en te benoemen gronden gaat het om persoonsgebonden kenmerken, waarvan men geen afstand kan doen (ras, geslacht, handicap en seksuele gerichtheid), of enkel onvrijwillig afstand kan doen met aantasting van de persoonlijke integriteit (godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid).” Opmerkelijk is dat de Raad van State seksuele gerichtheid expliciet neerzet als iets waarvan men geen afstand kan doen, en daarmee impliciet als iets waarbij eigen keuze niet aan de orde is. Ook dat iemand vrijwillig afstand zou willen doen van ‘geslacht’ ging de Raad van State kennelijk boven de pet. Desondanks werd het advies door de indieners van het wetsvoorstel gretig omarmd. Alleen SGP, SP en Krol probeerden gaten te schieten in dit verhaal. In het debat speelde ook het argument van de constitutionele rijpheid een rol. Opname van seksuele gerichtheid en handicap werd voorgesteld als het sluitstuk van een maatschappelijke strijd, als het ware als de kroon op het werk. Ook minister Ollongren van Binnenlandse Zaken, die aan het debat deelnam als adviseur van de Kamer, ondersteunde deze gedachte.<sup>49</sup> Bij de stemming op 30 juni 2020 werden beide amendementen verworpen en werd het wetsvoorstel met 124 tegen 26 stemmen aangenomen.<sup>50</sup>

## Conclusie

Wat wilde de homobeweging met opname van homoseksualiteit of seksuele gerichtheid in artikel 1 Grondwet bereiken? Wat was het probleem dat daarmee zou worden opgelost? En welke argumenten speelden een rol voor de Kamerleden die zich tot tolk van dit streven maakten? Zien we hier een consistente lange termijn strategie? Het verloop van de discussie lijkt daar niet op te duiden. Weliswaar is het doel steeds hetzelfde geweest, maar in de onderbouwing van deze politieke eis zijn opmerkelijke verschuivingen en accentverschillen te bespeuren. Voor wat betreft de argumentatie is deze eis van de homobeweging te begrijpen als een serie reacties op actuele maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Het hierdoor ingang gezette politieke proces duurde bijna twee decennia en leverde uiteindelijk een breed politiek draagvlak op.

Aanvankelijk zocht de homobeweging vooral verweer tegen de openlijke weerstand en verbale agressie jegens homoseksualiteit van de zijde van religieus orthodox-rechts, een heftig debat in de context van de controverses over de multi-

culturele samenleving. Het bestaande strafrecht bood hier onvoldoende soelaas; zou een aangevulde Grondwetsbepaling dat euvel kunnen verhelpen? Later krijgt de term ‘symbolische waarde’ meer nadruk. Het staatsgezag zou – als het ware van bovenaf – aan de bevolking duidelijk moeten maken dat homodiscriminatie in Nederland niet geaccepteerd wordt. Hiermee wordt de Grondwet ingezet als beleidsinstrument om de houding van de bevolking te beïnvloeden. Een gedachtegang die past bij het benadrukken van ‘sociale acceptatie’- die verder gaat dan formele gelijkstelling en tolerantie op afstand. Wel symbolische waarde dus, maar geen symboolpolitiek: de voorstanders doen hun best ook de al dan niet vermeende praktische juridische effecten over het voetlicht te brengen. Tenslotte het argument van de ‘verankering’: mocht het tij keren, dan zou opname in de Grondwet een waarborg bieden dat homorechten niet worden teruggedraaid. Dit laatste argument lijkt een reactie op de toenemende steun voor radicaal rechtse, populistische partijen en op de vrees dat zij via regeringsdeelname invloed op het beleid zouden krijgen.

De wens artikel 1 Grondwet aan te vullen met homoseksualiteit of seksuele gerichtheid vond zijn oorsprong bij het COC. Pas jaren later wordt de eis vertaald naar het politieke niveau, in de vorm van een initiatiefwetsvoorstel, maar ook dan duurt het weer jaren voor dat dit ontwerp de noodzakelijke steun van politieke partijen als zodanig krijgt. Het politieke handwerk wordt wel beschreven als ‘kanalen graven’<sup>51</sup>, deze geschiedenis is een aardige illustratie daarvan. Maatschappelijke hervormingsvoorstellen leggen vaak een lange weg af voordat zij gerealiseerd kunnen worden; zij moeten eerst op maat worden gesneden en daarna verschillende sluisen passeren. Deze twintig jaar van politieke discussie over artikel 1 Grondwet is niet alleen een weerspiegeling van de maatschappelijke ontwikkelingen rondom de homo-emancipatie maar heeft daaraan ook een bijdrage geleverd, nog los van het uiteindelijke resultaat in de Grondwet zelf. Dat discriminatie op grond van homoseksualiteit of seksuele gerichtheid niet mag, is daarmee vanzelfsprekend geworden. De issue is geleidelijk genormaliseerd als geaccepteerd onderdeel van het politieke debat.

De volgende stap – aanname door de Eerste Kamer – kan redelijkerwijs in deze parlementaire periode (vóór maart 2021) gerealiseerd worden. Voor een grondwetswijziging zijn twee termijnen nodig, en in die tweede termijn – na verkiezingen – een twee derde meerderheid in beide Kamers. Het kan een mooie – al dan niet symbolische – overwinning worden, maar helemaal zeker is dat niet. Maar misschien telt niet zozeer de eindbestemming, maar eerder de weg ernaartoe. ///

## Noten:

- <sup>1</sup> Dit wetsartikel verbood tussen 1911 en 1971 seksueel verkeer van een meerderjarige met een minderjarige van hetzelfde geslacht, terwijl voor heteroseksueel verkeer een leeftijdsgrens van 16 jaar gold. Zie: Th. van der Meer, ‘De invoering van artikel 248bis in historisch perspectief’, *Tijdschrift voor Genderstudies* 22:3 (2019) 249-269; J. Swiebel, ‘Het einde van artikel 248bis. Kantelpunt in de relatie tussen de homobeweging en de overheid’, *Tijdschrift voor Genderstudies* 22:3 (2019) 231-248.
- <sup>2</sup> J. Swiebel, ‘De Algemene Wet Gelijke Behandeling als mijlpaal in de geschiedenis van de Nederlandse homo-emancipatie’, *Beleid en Maatschappij* 47:3 (2020) 290-310.

- <sup>3</sup> Ik spreek hier korthedshalve van homobeweging en homo-emancipatie, hoewel daarin ook lesbische vrouwen een rol spelen. In latere decennia wordt het gebruikelijk van de LHBT-beweging te spreken, als ook biseksuelen en transgenders aan de weg gaan timmeren. De geschiedenis van deze identiteiten en hun veranderende rol in de beweging moet nog geschreven worden, maar dat gaat het bestek van dit artikel te buiten.
- <sup>4</sup> Swiebel, De AWGB, 292.
- <sup>5</sup> J. Gerards, 'The Irrelevance of the Netherlands Constitution, and the Impossibility of Changing It', *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 77:2 (2016) 207-233.
- <sup>6</sup> Commissie van Schaik (1954) en Commissie Cals-Donner (1967). Vgl. W. de Bruin, 'Gij zult niet discrimineren', *Historisch Nieuwsblad* 2010:2.
- <sup>7</sup> *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 63. (Voor deze en volgende noten met betrekking tot kamerstukken is gebruik gemaakt van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/parlementair> (geraadpleegd 25 augustus 2020).
- <sup>8</sup> *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 5, p. 87, nr. 6, p. 24 en nr. 7, p. 17.
- <sup>9</sup> *Handelingen II* 1976/77, nr. 33, p. 1995 (9 december 1976).
- <sup>10</sup> *Handelingen II*, 1967/77, nr. 35, p. 2149 (15 december 1976); *Kamerstukken II*, 1975/76, 13 872, nr. 12.
- <sup>11</sup> *Handelingen II* 1976/77, nr. 35, p. 2147 (15 december 1976); *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 18.
- <sup>12</sup> De Bruin, 'Gij zult niet discrimineren'; *Handelingen II* 35:1 (1976/77) 2154 (15 december 1976).
- <sup>13</sup> 'Wat we doen', *SEK, lesbisch en homoblad*, oktober 1977, pagina b.
- <sup>14</sup> 'Grondwetsbepaling uitgebreid op voorstel CPN-fractie', *De Waarheid*, 16 december 1976.
- <sup>15</sup> B. de Gaay Fortman, 'Ga Artikel 1 niet veranderen, maar vieren', *Trouw*, 8 augustus 2019.
- <sup>16</sup> C. Huijsen, *Homo politicus. De eerste parlementariër ter wereld die uit de kast kwam* (Amsterdam 2016) 161. Zie ook zijn artikel in *Trouw*, 20 augustus 2019. Huijsen sprak zich wel uit voor de toevoeging.
- <sup>17</sup> Leen van Dijke, kamerlid voor de RPF/ChristenUnie, vergeleek in een interview homoseksuelen met dieven en fraudeurs. Het Gerechtshof in Den Haag sprak hem in mei 1999 vrij. De Hoge Raad bevestigde in januari 2001 die uitspraak: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Leen\\_van\\_Dijke](https://nl.wikipedia.org/wiki/Leen_van_Dijke) (geraadpleegd 25 augustus 2020). In mei 2001 zei imam El Moumni op televisie dat homoseksualiteit een besmettelijke ziekte is. De rechtbank sprak hem vrij (april 2002), later bevestigd in hoger beroep. Zie het arrest van het Hof s' Gravenhage, 18 november 2002. [https://web.archive.org/web/20090427143635/http://www.ivir.nl/recht\\_spraak/elmoumni.HTM](https://web.archive.org/web/20090427143635/http://www.ivir.nl/recht_spraak/elmoumni.HTM) (geraadpleegd 6 augustus 2020).
- <sup>18</sup> *Kamerstukken II* 2001/02, 28 000 VI, nr. 34 (aangenomen 13 november 2001).
- <sup>19</sup> P. Scheffer, 'Het multiculturele drama', *NRC*, 29 januari 2000.
- <sup>20</sup> Interview in *De Volkskrant*, 9 februari 2002. Het is overigens aannemelijk dat Fortuyn niet artikel 1 Grondwet bedoelde, maar art. 137 van het Wetboek van Strafrecht over belediging e.d. Zie: Maxim Februari, 'Fortuyn en artikel 1 van de Grondwet', *De Volkskrant*, 16 februari 2002; 'Fortuyn wilde artikel van de Grondwet niet afschaffen', *NRC*, 4 april 2017.
- <sup>21</sup> H. Beerta en Ph. Tijsma, 'Religie mag geen vrijbrief voor discriminatie zijn', *De Volkskrant*, 28 april 2004.
- <sup>22</sup> *Handelingen II* 2003/04, nr. 72, p. 4717 en 4735 (28 april 2004).
- <sup>23</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 614, nr. 1-2.
- <sup>24</sup> *Kamerstukken II* 2001/02, 28 000 XVI, nr. 63. D66 stemde overigens tegen deze motie, zie *Handelingen II*, 2001/02, nr. 39, p. 2935 (20 december 2001). Alleen D66-woordvoerder volksgezondheid Stefanie Van Vliet stemde voor.
- <sup>25</sup> *Kamerstukken II* 2001/02, 28 000 XVI, nr. 112, p. 3.
- <sup>26</sup> Commissie Gelijke Behandeling, *Advies over artikel 1 Grondwet*, Utrecht 2004.
- <sup>27</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 355, nr. 7.
- <sup>28</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 29 355, nrs. 10, 12 en 23.
- <sup>29</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 29 355, nr. 28 en bijlage.
- <sup>30</sup> S. Keuzenkamp e.a. (red.). *Gewoon Doen. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (Den Haag 2006) 237.
- <sup>31</sup> 'D66: Homodiscriminatie in de grondwet', [http://borisvanderham.nl/nieuws/d66\\_homodiscriminatie\\_in\\_grondwet](http://borisvanderham.nl/nieuws/d66_homodiscriminatie_in_grondwet) (geraadpleegd 25 augustus 2020).
- <sup>32</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 411, nrs. 1, 2 en 3.
- <sup>33</sup> *COC, Roze stembusakkoord 2012*, <https://www.coc.nl/wp-content/uploads/2012/09/Roze-Stembusakkoord-2012.pdf> en *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*, 29 oktober 2012. <https://www.parlement.com/9291000/d/regeerakkoord2012.pdf> (geraadpleegd 25 augustus 2020).
- <sup>34</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 32 411, nrs. 5 en 6.
- <sup>35</sup> T. Ineke en Ph. Tijsma, 'Wij willen nog veel meer rechten voor homo's', *NRC*, 18 november 2014; T. Ineke en Ph. Tijsma, 'De tijd is rijp voor LHBT'ers in de Grondwet', *NRC*, 28 juli 2015.
- <sup>36</sup> Zie bijv. G. Groot, 'Artikel 1 van de Grondwet biedt geen nomen en waarden', *Trouw*, 1 augustus 2015.
- <sup>37</sup> V. Bergkamp, 'De toekomst van artikel 1 van de Grondwet', 28 juli 2015, <https://www.facebook.com/verabergkamp1/posts/870638946358094> (geraadpleegd 25 augustus 2020). Een uitslag is niet bekend.
- <sup>38</sup> J. Gerards, 'Artikel 1 Grondwet. Goede gronden voor wijziging', *Nederlands Tijdschrift voor Mensenrechten* 46:3 (2016) 304-318; T. Loenen, 'Wijzigen of handhaven artikel 1 Grondwet. Bij twijfel niet inhalen', *Nederlands Tijdschrift voor Mensenrechten* 46:3 (2016) 319-326; Brief aan Tweede Kamer over de toekomst van Art. 1 van de Grondwet, 16 maart 2016, zie: <https://www.vrouwenrecht.nl/2016/03/16/brief-aan-tweede-kamer-over-de-toekomst-van-art-1-van-de-grondwet-16-maart-2016/> (geraadpleegd 25 augustus 2020).
- <sup>39</sup> *COC Verkiezingsdebat 2017 - Artikel 1 grondwet*, <https://www.youtube.com/watch?v=3ASYIT4LMiE> (geraadpleegd 25 augustus 2020).
- <sup>40</sup> 'Amendement: Artikel 1 van de Grondwet aangenomen. 14 januari 2017', <https://www.cda.nl/pride/actueel/nieuws/amendement-artikel-1-van-de-grondwet-aangenomen> (geraadpleegd 25 augustus 2020).
- <sup>41</sup> *COC, Regenboog Stembusakkoord 2017*, [https://www.coc.nl/wp-content/uploads/2017/03/COCRegenbAkk\\_A2-003.pdf](https://www.coc.nl/wp-content/uploads/2017/03/COCRegenbAkk_A2-003.pdf) (geraadpleegd 25 augustus 2020). Dit werd onderschreven door 8 andere politieke partijen, n.l. D66, PvdA, GroenLinks, CDA, SP, 50PLUS, PvdD en 'Artikel 1'. De ChristenUnie vermeldt in zijn verkiezingsprogramma 2017-2020 (p. 12) dat in art. 1 Grondwet expliciet 'handicap' en 'geaardheid' moeten worden opgenomen.
- <sup>42</sup> *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017-2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, 10.
- <sup>43</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 32 411, nr. 7.
- <sup>44</sup> *COC boot: vier ons verleden, veranker onze rechten!*, <https://www.coc.nl/gay-parade/coc-boot-vier-ons-verleden-veranker-onze-rechten> (geraadpleegd 25 augustus 2020).
- <sup>45</sup> A. Oosenburg en Ph. Tijsma, 'COC: Leg rechten LHBT'ers vast in artikel 1 van de Grondwet', *Trouw*, 3 augustus 2019.
- <sup>46</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 32 411, nr. 8.
- <sup>47</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 32 411, nr. 9; *Kamerstukken II* 2018/19, 34 650, nr. 13.
- <sup>48</sup> *Handelingen II* 2019/20, nr. 33, item 5, p. 1 t/m 18 (5 december 2019); *Kamerstukken II*, 2019/20, 32 411, nrs. 11 t/m 15.
- <sup>49</sup> *Handelingen II* 2019/20, nr.86, item 34, p. 1 t/m 23 (23 juni 2020).
- <sup>50</sup> De gehele Kamer behalve PVV, FvD, SGP en Van Haga stemde voor het wetsvoorstel. *Handelingen II* 2019/20, nr. 89, item 14, p.1 (30 juni 2020).
- <sup>51</sup> J. Glastra van Loon, *Kanalen graven* (Baarn 1976).

Joke Swiebel (1941) studeerde politicologie. Zij werkte negen jaar aan de Universiteit van Amsterdam en 22 jaar als beleidsambtenaar emancipatiebeleid voor de Rijksoverheid. Daarna (1999-2004) was zij Lid van het Europees Parlement voor de PvdA. Zie voor meer informatie en publicaties: [www.jokeswiebel.nl](http://www.jokeswiebel.nl)

Contact: [swiebel@graansilo.nl](mailto:swiebel@graansilo.nl)