

Joke Swiebel

HOMOPOLITIEK IN NEDERLAND (1966 – 2023)

DE SYMBOLISCHE KRACHT VAN WETGEVING

Samenvatting

Deze studie beschrijft en analyseert vier wetswijzigingen die de geschiedenis van homoseksualiteit in Nederland na de Tweede Wereldoorlog markeren: de intrekking van artikel 248bis van het Wetboek van Strafrecht (1971), de totstandkoming van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb, 1994), de openstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht (2001) en de toevoeging van ‘seksuele gerichtheid’ aan artikel 1 van de Grondwet (2023). De opzet van deze studie is tweeledig. In de eerste plaats wordt beoogd deze wetgevingstrajecten in kaart te brengen aan de hand van de originele parlementaire bronnen. De focus ligt daarbij niet op de uiteindelijke wetteksten, maar op de wetgevingsprocessen en de daarmee samenhangende politieke discussies. In de tweede plaats wordt nagegaan welke symbolische effecten van deze wetgevingsprocessen zijn uitgegaan. Symbolische effecten van wetgeving hebben betrekking op waarden en normen. Bij de vier wetgevingsprocessen die in deze studie worden besproken, blijken deze waarden en normen niet alleen samen te hangen met de interpretatie van het gelijkheidsbeginsel maar ook met opvattingen over homoseksualiteit.

Hoofdstuk 1 bespreekt de opvattingen van verschillende auteurs over de symbolische effecten van wetgeving. In het voetspoor van Koopmans (1970) en Van Klink (2014) onderzoekt de voorliggende studie in welke mate de vier bovengenoemde wetgevingsprocessen bestaan uit codificatie van bestaande normen of dat veeleer modificatie aan de orde is; dat wil zeggen dat nieuwe (aspiratieve) normen en opvattingen ten tonele worden gevoerd. Voorts wordt een korte schets gegeven van de plaats van homoseksualiteit in de samenleving voorafgaand aan het begin van de moderne homo-emancipatiestrijd medio jaren zestig van de vorige eeuw. De wetgevingsdossiers die ik in deze studie behandel maken deel uit van het homo-emancipatiebeleid. Dit beleid is facetbeleid: het omvat niet alleen specifieke maatregelen gericht op de homo-emancipatie, maar ook dient het homo-emancipatie aspect te worden geïntegreerd in het algemene overheidsbeleid op terreinen zoals het strafrecht, de gelijke behandeling en de huwelijkswetgeving. In de Nederlandse politiek-bestuurlijke verhoudingen dragen afzonderlijke vakministers de politieke verantwoordelijkheid voor deze wetgevingsdossiers en is de bemoeienis van de eerstverantwoordelijke of coördinerende bewindspersoon voor het homo-emancipatiebeleid beperkt. In Nederland blijken onderzoekers veel meer aandacht te hebben besteed aan maatschappelijke factoren zoals de publieke opinie, culturele veranderingen en de rol van de homobeweging dan aan de concrete inhoud van de politieke strijd over wettelijke veranderingen. Veel auteurs hebben zich bezig gehouden met de invloed van verzuiling en ontzuiling, maar wellicht wordt de betekenis daarvan overschat. Nederland is vanouds een land van minderheden die geen van alle ooit een meerderheid zullen kunnen worden. Politieke stijlen gebaseerd op consensus of juist polarisatie wisselen elkaar af, al naar gelang de electorale strategieën van de politieke partijen. Dit hoofdstuk besluit met een uiteenzetting van theoretische uitgangspunten en een

beschrijving van de methodologie. Dit onderzoek sluit aan bij Jasper (2015), die maatschappelijke en politieke veranderingen analyseert in termen van players and arenas, en spreekt van de 'strategische interactie' die tussen hen plaatsvindt. Zulk een visie heeft een onmiskenbaar voordeel boven benaderingen die uitgaan van de concepten als de political opportunity structure, waarin de acties van lobby- en belangengroepen zich eenzijdig lijken te richten op bepaalde overheidsinstellingen, alsof die slechts een object van lobbyacties zijn en niet zelf ook als spelers aan het spel deelnemen. Ook overheidsactoren zijn 'all-in the game'.

Deze studie is gebaseerd op een analyse van schriftelijke bronnen, met name parlementaire stukken. Daarbij volg ik vooral de historische en ideologische lijnen in het debat.

Hoofdstuk 2 behandelt de afschaffing van artikel 248bis van het Wetboek van Strafrecht; dit artikel – dat van kracht was tussen 1911 en 1971 – stelde seksueel verkeer van een meerderjarige met een minderjarige van hetzelfde geslacht strafbaar, terwijl voor seksueel verkeer tussen personen van verschillend geslacht de leeftijdsgrens 16 jaar was - en is. De meerderjarigheidsleeftijd was toen 21 jaar. De bestaande strafbepaling voor seksueel verkeer met minderjarigen onder de 16 jaar – zowel van hetzelfde als van verschillend geslacht – (in art. 247 Sr.) bleef van kracht. Het nieuwe artikel 248bis was dus specifiek gericht op minderjarigen tussen 16 en 21 jaar. Tussen 1911 en 1971 vormde het artikel de enige bepaling in de Nederlandse wetgeving die specifieke homoseksuele contacten expliciet discrimineerde. Het artikel was gebaseerd op de verleidingstheorie, die veronderstelde dat jongeren door contacten met volwassenen tot homoseksueel worden gemaakt en dat die contacten daarom ongewenst zijn. De invoering van dit discriminerende artikel leidde tot de oprichting van het Nederlandsch Wetenschappelijk Humanitair Komitee, dat tot zijn opheffing in 1940 fel streed voor intrekking ervan. Het na-oorlogse C.O.C. - in 1946 opgericht onder de naam Shakespeare Club – stelde andere prioriteiten. Voorop stond het bieden van veilige ontmoetingsmogelijkheden voor (meerderjarige) homoseksuele mannen en vrouwen. De vereniging werd gedoogd onder strikte voorwaarden: het niet toelaten van minderjarigen, het handhaven van de beslotenheid en het vermijden van alles wat kon worden opgevat als propaganda voor de homoseksuele levenswijze. Het COC had zich niet bij het bestaan van artikel 248bis neergelegd, maar voerde ook geen openlijke strijd. Het gaf prioriteit aan het verwerven van officiële erkenning ('koninklijke goedkeuring') van de vereniging. Vanaf ongeveer 1960 begonnen wetenschappers, zielzorgers en andere deskundigen de verleidingstheorie onderuit te halen en te pleiten voor meer openheid en tolerantie en ontstonden de eerste vormen van hulpverlening gericht op (zelf)aanvaarding. Zij meenden dat sprake was van een homoseksuele gerichtheid die als zodanig erkenning verdiende. In 1967 vond in de Tweede Kamer de eerste discussie over artikel 248bis plaats. Er tekende zich een meerderheid af voor afschaffing, zij het dat met name de VVD eerst een onderzoek wilde naar 'ongewenste verleiding van minderjarigen'. Opmerkelijk genoeg vond de KVP-fractie zo'n onderzoek overbodig: het artikel kon direct worden afgeschaft. In 1969 hielden twee organisaties van homoseksuele jongeren en studenten een demonstratie op het Binnenhof; de eerste homodemonstratie in Nederland en in Europa. 'Maatschappijverandering' en doorbreken van schijntolerantie was hun inzet. Later in 1969 werd het gevraagde onderzoeksrapport – het Speijer rapport – openbaar. De auteurs – voornamelijk psychiaters – stelden dat iemands seksuele gerichtheid al voor het zestiende levensjaar werd bepaald en dat adolescenten daarom geen speciale bescherming tegen homoseksuele verleiding behoeften. Het rapport erkende de homoseksuele liefdesvorm als gelijkwaardig aan de heteroseksuele en stelde zelfs dat homoseksuele contacten voor jongeren met een homoseksuele gerichtheid van

positief belang kunnen zijn. Artikel 248bis was discriminerend en nadelig voor de geestelijke volksgezondheid en moest derhalve worden ingetrokken. Het daartoe strekkende wetsvoorstel van het liberaal-conservatieve kabinet-De Jong werd in 1971 aangenomen met bijna kamerbrede steun. Alleen de kleine rechts-religieuze partijen en de Boerenpartij waren tegen. De politieke elites liepen inzake de afschaffing van artikel 248bis voor de troepen uit. De meerderheid van de bevolking stond nog afwerend tegenover homoseksualiteit. De elites meenden in deze en in andere 'morele' issues echter dat het niet hun taak was weerstand tegen opkomende veranderingen te bieden, maar eerder de zaken in goede banen te leiden door toe te geven en met hun tijd mee te gaan. De ontkrachting van de verleidingstheorie vormde de rechtvaardiging voor de afschaffing van artikel 248bis. Er werd uitgegaan van een vaststaande seksuele gerichtheid, van een minderheid die voor de wet niet anders behandeld mag worden en van medemensen die geholpen moeten worden zichzelf te aanvaarden. Het heteronormatieve mensbeeld en de bestaande maatschappelijke orde werd niet aan het wankelen gebracht.

Hoofdstuk 3 reconstrueert de strijd om de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) tussen 1973 en 1994. De eerste eis voor een wet tegen seksdiscriminatie - én homodiscriminatie - kwam in 1973 van de actiegroep Man-Vrouw-Maatschappij. Na een advies van de Emancipatiecommissie (1977) en kamerbrede instemming met dit idee, publiceerde het kabinet-Van Agt (CDA-VVD, 1977-1981) in 1981 een Voorontwerp, dat beoogde discriminatie 'op grond van geslacht, homofilie, dan wel huwelijks staat of gezinsverantwoordelijkheid' tegen te gaan. Dit voorstel lokte een langdurige politieke strijd uit waarbij het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van onderwijs ten principale met elkaar in botsing kwamen. Christelijke schoolbesturen en hun voorlieden zagen (openlijke) homo's voor de klas als een aantasting van de identiteit van hun scholen en zochten naar uitwegen om dat te verhinderen. Het CDA kwam onder grote politieke druk. Premier Lubbers moest in 1985 aan de Kamer bekennen dat zijn (eerste) kabinet (CDA-VVD, 1982-1986) er niet uitkwam. Het tweede kabinet-Lubbers (CDA-VVD, 1986-1989) verbreedde het strijdtoneel en kwam in 1988 met een voorstel voor een Algemene wet gelijke behandeling; het verbood ongerechtvaardigd onderscheid tussen personen op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Het voorstel bevatte uitzonderingen voor godsdienstige instellingen ten aanzien van de criteria burgerlijke staat en hetero- of homoseksuele gerichtheid, die het CDA tot tevredenheid stemden maar voor de VVD (en voor de progressieve partijen) de beoogde rechtsbescherming te veel uitholden. Een eerdere eigen schets voor een nieuwe wet van de VVD en een initiatiefwetsvoorstel van de PvdA maakten geen kans. Hoewel VVD met de PvdA en de andere progressieve partijen een meerderheid zou hebben kunnen vormen, bond het coalitiebelang de VVD aan het CDA en kon een wet gelijke behandeling geen vrije kwestie worden. De formatie in 1989 van de derde kabinet Lubbers (CDA en PvdA) bood de oplossing. Het gevonden compromis staat bekend als de enkele-feitconstructie: ongelijke behandeling op basis van iemands homoseksueel-zijn was uit den boze, maar onderscheid op basis van bepaalde gedragingen zou toch gerechtvaardigd kunnen zijn. Uiteindelijk kon de uitleg die het kabinet in het Kamerdebat aan de formule gaf de politieke gemoederen kalmeren en in de praktijk bleek de in 1994 aangenomen Awgb geen wapen waarmee rechters discriminatie van homoseksuele docenten rechtvaardigden. Toch bleef de enkele-feit constructie een steen des aanstoets voor de homobeweging en was er een stevige lobby van de zijde van het COC en externe druk in de vorm van een dreigende inbreukprocedure van de

Europese Commissie voor nodig om de enkele-feitconstructie in 2015 ten grave te dragen. De decennia durende politieke discussie over een wet gelijke behandeling heeft het onderwerp van de maatschappelijke positie van homoseksuelen onder de aandacht gebracht en op de politieke agenda gehouden. Deze discussie heeft een eigen symbolische betekenis gehad, te onderscheiden van het uiteindelijke concrete juridische resultaat. Het is in de Nederlandse politiek vanaf begin jaren tachtig in toenemende mate normaal geworden te spreken over homoseksualiteit en over homodiscriminatie. Het is aannemelijk dat de politieke discussie over de Awgb een proces van gewenning en normalisering van homoseksualiteit in de maatschappij als geheel heeft gestimuleerd. Inmiddels is anno 2023 de anti-discriminatiebepaling in artikel 1 van de Grondwet aangevuld met het criterium ‘seksuele gerichtheid’. Het wachten is nog op een wetsvoorstel om in lijn daarmee ‘hetero- of homoseksuele gerichtheid’ ook in de Awgb door ‘seksuele gerichtheid’ te vervangen. De kous van de Awgb is dus nog steeds niet af....

Hoofdstuk 4 gaat over de openstelling van het huwelijk voor paren van hetzelfde geslacht in 2001 – en over de voorgeschiedenis daarvan. De meeste auteurs laten die voorgeschiedenis beginnen bij de acties voor de openstelling van het huwelijk die de Gay Krant in 1988 begon. Maar al in 1973 publiceerde het COC de brochure ‘Samenleven en niet trouwen’, die pleitte voor regelingen voor verschillende soorten ‘alternatieve’ relaties. Partners zouden zelf moeten kunnen kiezen welke aspecten van hun relatie zij wilden regelen, zonder te worden gedwongen tot een alles-in-één formule en zonder ongewenst financieel afhankelijk van elkaar te worden. Deze gedachte kreeg veel respons in de juridische wereld, maar stuitte in de politiek op onbegrip en regelrechte weerstand. Daar heerste het adagium: wie A zegt moet ook B zeggen. Aangedreven door het politieke doel de collectieve lasten te beperken werden in de jaren tachtig zowel in de inkomstenbelasting als in de sociale zekerheid niet-huwelijkse relaties gelijkgesteld aan het huwelijk. Mensen die ongehuwd samenwoonden met iemand van het eigen of het andere geslacht werden gezien als een leefeenheid, men werd partners tegen wil en dank. Het COC had zich in 1978 – evenals vele organisaties in de vrouwenbeweging – voor individualisering uitgesproken. Het mocht niet baten. Eind jaren tachtig begon een kentering en gingen in de homobeweging meer stemmen op voor wettelijke erkenning van relaties en/of openstelling van het huwelijk. Het CDA bepleitte in 1986 een vorm van geregistreerd partnerschap speciaal voor homorelaties. Een uitspraak van de Hoge Raad was aanleiding voor het derde kabinet-Lubbers (CDA-PvdA, 1989-1994) een wetsvoorstel voor een dergelijk partnerschap in te dienen. Het kabinet-Kok I (PvdA-VVD-D66, 1994-1998) wijzigde dit voorstel zodat het geregistreerd partnerschap ook open zou staan voor heterostellen. Het CDA haakte nu af, het zag zulk een regeling als een ondermijning van het huwelijk: voor heterostellen die hun relatie willen regelen is het huwelijk de aangewezen weg. Het voorstel voor dit geregistreerd partnerschap kwam door de Kamer; het CDA en de kleine christelijke partijen stemden tegen. Het werd in 1998 ingevoerd. Ondertussen had de Kamer zich tot twee keer toe per motie uitgesproken voor de openstelling van het huwelijk en had een externe commissie een (verdeeld) advies voor de openstelling van het huwelijk uitgebracht. Het kabinet Kok I liet de zaak rusten. Het geregistreerd partnerschap was mooi genoeg. Bij de formatie van het tweede kabinet Kok in 1998 wist D66 de openstelling van het huwelijk in het coalitieakkoord te krijgen. De openstelling van het huwelijk werd in 2000 door het parlement aanvaard, met weer het CDA en de kleine rechtse partijen tegen. Het huwelijk tussen twee personen van hetzelfde geslacht kreeg echter vooralsnog geen gevolgen in de sfeer van het afstammingsrecht. Op 1 april 2001 om middernacht werden in Amsterdam

de eerste homohuwelijken voltrokken. Het duurde tot 2012 totdat het juridisch ouderschap van de vrouwelijke partner van een moeder-met-kind erkend werd; dit maal wel met de steun van het CDA.

De geschiedschrijving van de openstelling van het huwelijk wordt gekenmerkt door een aantal misverstanden. Het is niet zo dat de discussie een aanvang nam in de jaren tachtig met de acties van de Gaykrant; eerder bewogen het COC en de vrouwenbeweging zich al op dit strijdterrein, zij het met geheel andere voorstellen. Vanuit hun perspectief is dan ook geen sprake van een overwinning. Een ander misverstand dat correctie verdient is dat de kabinetten-Kok van meet af aan voorop wilden lopen in het erkennen van homorelaties, laat staan in de openstelling van het huwelijk. Aanvankelijk stond D66 alleen met die laatste wens; de andere paarse partijen waren verdeeld of hadden het onderwerp laag op hun prioriteitenlijst staan. Het is dan ook niet zo dat de openstelling van het huwelijk een onvermijdelijke of noodzakelijke ontwikkeling was, die vanzelf volgde op de invoering van het geregistreerd partnerschap. Er was politieke actie voor nodig. Dat deze politieke actie betrekkelijk snel succes boekte heeft mogelijk een andere verklaring. De decennia van politieke discussie over de Algemene wet gelijke behandeling had het pad al geëffend. Het gelijkheidsbeginsel was een onomstotelijk uitgangspunt geworden; de eis van de openstelling van het huwelijk ('marriage equality') leek daar perfect bij aan te sluiten.

Hoofdstuk 5 behandelt twee decennia politieke discussie die voorafging aan de toevoeging, in 2023, van 'seksuele gerichtheid' aan de non-discriminatie bepaling in artikel 1 van de Grondwet. In de Nederlandse constitutionele verhoudingen is de symbolische waarde van zulk een toevoeging groter dan de materiële. De in artikel 1 opgenomen grondrechten zijn richtinggevend voor wetgever en bestuur, maar worden niet door de rechter ingeroepen om concrete geschillen in grondrechtenkwesities te beslechten. Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 was de tweede zin van artikel 1 komen te luiden: 'Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.' Bij de discussie daarover in 1976 was homo-discriminatie wel ter sprake gekomen, maar deze kwestie had toen nog onvoldoende draagvlak om voor expliciete vermelding in aanmerking te komen. De wens een verbod op homodiscriminatie in de Grondwet op te nemen kwam aan het begin van de huidige eeuw op naar aanleiding van negatieve uitspraken over homoseksualiteit van conservatief-christelijke en -islamitische voorlieden. Dezen werden aangeklaagd wegens groepsbelediging en het aanzetten tot discriminatie en haat, maar – ook in hoger beroep – vrijgesproken, omdat zij zich beriepen op hun godsdienstige overtuiging. Dit legde het spanningsveld bloot tussen drie grondrechten: gelijke behandeling, vrijheid van godsdienst en van meningsuiting. Volgens de heersende staatsrechtelijke doctrine is het ene grondrecht niet per definitie belangrijker dan het andere. Bij botsing van grondrechten geven de concrete omstandigheden van het geval de doorslag. In 2004 stelde het COC – in de Kamer gesteund door D66 – voor '(homo-)seksuele gerichtheid' expliciet als verboden discriminatiegrond in artikel 1 van de Grondwet op te nemen. Al eerder, in 2001, had de Kamer een motie van de ChristenUnie omarmd, die voorstelde 'handicap en chronische ziekte' in artikel 1 op te nemen. Vooralsnog kwam noch van het ene, noch van het andere voorstel iets terecht. Twee commissies adviseerden de Grondwet op dit punt niet te wijzigen, de Kamer was verdeeld en achtereenvolgende kabinetten waren tegen. Het initiatiefwetsvoorstel van D66, GroenLinks en PvdA uit 2010 dat zowel handicap als 'hetero-of homoseksuele gerichtheid' wilde toe te voegen, liep in 2012 vast op een verdeelde Kamer en tegenwerpingen in de samenleving. Het schrappen van alle

gronden leek even een haalbaar alternatief; de tweede zin van artikel 1 zou dan komen te luiden: ‘Discriminatie, op welke grond dan ook, is niet toegestaan’. Deze suggestie riep meteen weerstand op van andere belangengroepen. Een nieuwe campagne van het COC leidde ertoe dat het regeerakkoord van het derde kabinet-Rutte (VVD-CDA-D66-CU) in 2017 beloofde om artikel 1 aan te vullen met ‘handicap’ en ‘seksuele gerichtheid’. Het initiatiefwetsvoorstel uit 2010 kon nu zijn gang door beide Kamers in twee lezingen vervolgen en werd uiteindelijk in 2023 met de vereiste tweederdemeerderheid aanvaard. In de Kamerdebatten werd veel waarde gehecht aan de symbolische betekenis van het voorstel. Deze kwam in verschillende gedaanten ten tonele: een signaal aan de samenleving om het gelijkheidsbeginsel te onderstrepen, maar ook aan de betrokkenen, om hen te laten weten dat zij er echt helemaal bij horen. Ook meenden de voorstanders dat de toevoeging van ‘seksuele gerichtheid’ aan artikel 1 zou kunnen waarborgen dat homorechten niet worden teruggedraaid. De bijna twintig jaar durende politieke discussie over artikel 1 van de Grondwet weerspiegelt niet alleen van de voortgang van de homo-emancipatie maar heeft daar ook toe bijgedragen. Keer op keer werd in de politieke arena herhaald dat homodiscriminatie onaanvaardbaar is. De toevoeging aan artikel 1 van de Grondwet was de kroon op het werk. Maar misschien telt niet zozeer de eindbestemming, als wel de weg ernaartoe.

In het laatste hoofdstuk – hoofdstuk 6 – wordt nagegaan welke symbolische effecten de hiervoor behandelde wetwijzigingsprocessen hebben gehad. De afschaffing van artikel 248bis ging gepaard met de erkenning van een (reeds op zestienjarige leeftijd) vaststaande homoseksuele gerichtheid en de constructie van homoseksuele mannen en vrouwen als minderheidsgroep, die hun eigen rol in de samenleving zouden moeten kunnen spelen. Dit was zowel een codificatie van nieuwe wetenschappelijke inzichten als een doelbewuste (politieke) modificatie.

De jarenlange strijd over een wet gelijke behandeling versterkte het (abstracte) gelijkheidsbeginsel en droeg bij aan de inburgering van homoseksuelen in de samenleving. Gelijke behandeling werd een onomstotelijk uitgangspunt. Dit was geen codificatie van bestaande normen; normen veranderden ‘werkendeweg’. De op het politieke toneel figurerende opvattingen van homoseksualiteit vertoonden een interessante slingerbeweging: homodiscriminatie werd eerst opgevat als een vorm van seksediscriminatie, vervolgens gezien als een zelfstandig verschijnsel en daarna weer op één lijn gezet met de geijkte non-discriminatiegronden uit de leer van de mensenrechten. In de politieke discussie bleek een homoseksuele gerichtheid zich ook uit te strekken tot relaties en samenwonen. Ze werd daarmee nog sterker een maatschappelijke identiteit. Het begrip ‘seksuele gerichtheid’ tout court zette vervolgens een stap voorbij het binaire denken en sloot aan bij de opvatting van sekse en gender als een spectrum waarbinnen vele variaties mogelijk zijn.

In de politieke discussie over de relatiewetgeving, die leidde tot het geregistreerd partnerschap en de openstelling van het huwelijk, gingen codificatie en modificatie hand in hand. De strijd voor individualisering en een ‘alternatieve’ relatiewetgeving was al eerder beslecht: politieke axioma’s – beperking van de collectieve lastendruk en ‘mechanische’ gelijkstelling van alle samenlevingsvormen – wonnen het van de individuele keuzevrijheid. Het geregistreerd partnerschap en de openstelling van het huwelijk waren aanvankelijk doelbewuste modificaties, maar konden al snel rekenen op een breed draagvlak. De openstelling van het huwelijk had de schoonheid van de eenvoud: juist door de symbolische erkenning van de gelijkheid van homo- en heterorelaties was de openstelling van het huwelijk voor velen de

bekroning van de strijd. De invoering van het geregistreerd partnerschap en de openstelling van het huwelijk hebben de gelijkheid en gelijkwaardigheid van homo- en heterorelaties onderstreept, maar daarmee ook de symbolische waarde van ‘tweerelaties’ vergroot en de achterstelling van (formeel) alleenstaande burgers versterkt. De openstelling van het huwelijk heeft bijgedragen tot de ‘inburgering’ van homoseksuelen. Men kan zich afvragen of daarmee de heteronormatieve grondslag van de samenleving wezenlijk ter discussie is gesteld.

In het jarenlange proces dat uiteindelijk, in 2023, zou leiden tot het toevoegen van ‘seksuele gerichtheid’ aan artikel 1 van de Grondwet stond de symbolische waarde van de wetswijziging vrijwel steeds voorop. Het duurde jaren voor het plan in de vorm van een initiatiefwetsvoorstel op de parlementaire agenda verscheen en vervolgens weer vele jaren voordat dat voorstel met een voldoende meerderheid werd aangenomen. Het doel was een normatief signaal te geven aan de samenleving. Dat signaal behelsde zowel de codificatie van de – door velen onderschreven – norm van non-discriminatie als modificatie: onderstrepen dat discriminatie echt uit den boze was. De lengte van deze politieke strijd laat wellicht zien dat toch meer modificatie dan codificatie aan de orde was. Kennelijk sprak de norm dat discriminatie op basis van seksuele gerichtheid niet mag toch niet zozeer vanzelf dat opname in de Grondwet van een leien dakje ging.

Zoals in hoofdstuk 1 uiteengezet omvat het homo-emancipatiebeleid zowel specifiek als facetbeleid. De afschaffing van artikel 248bis was een zaak voor de Minister van Justitie, die niet alleen als vakminister verantwoordelijk was voor het strafrecht, maar toentertijd ook fungeerde als de coördinerend bewindspersoon avant la lettre voor het beleid met betrekking tot homoseksualiteit. Vanaf 1986 tot heden zijn echter achtereenvolgens verschillende ministers en staatssecretarissen op andere departementen – namelijk bij WVC, VWS en OCW – expliciet met die coördinerende taak belast. Deze bewindslieden waren echter niet politiek verantwoordelijk voor de wetgeving die ik in de hoofdstukken 3, 4 en 5 heb behandeld. Deze dossiers vielen onder de twee vakministers in wier pakket de materie thuis hoorde: de Awgb en artikel 1 Grondwet onder Binnenlandse Zaken; de invoering van een geregistreerd partnerschap en de openstelling van het huwelijk onder Justitie.

Davidson (2021) focust vooral op het specifieke homo-emancipatiebeleid, maar hij gaat niet in op de vraag waarom dat specifieke beleid tussen 1992 en 2000 vrijwel stil lag. In de periode dat twee saillante kwesties van homo-emancipatie(facet-)beleid – de Awgb en partnerschap/huwelijk - hoog op de politieke agenda stonden, wist het daaraan verwante (specifieke) homo-emancipatiebeleid niet op die aandacht mee te liften. Davidson spreekt in zijn conclusie van (de totstandkoming van) een consensuele verhouding tussen de Nederlandse staat en de homobeweging, met name het COC. Op grond van mijn onderzoek zet ik hier vraagtekens bij. Davidson heeft mijns inziens te veel gekeken naar de rol van het COC als uitvoerder van door de overheid gefinancierde projecten en te weinig het oog gericht op de rol van het COC als criticaster, inspirator en lobbyist, zowel bij de ministeries als bij het parlement.

Volgens sommige rapportages zou Nederland anno 2023 zijn aanvankelijke voorsprong wat betreft de homo-emancipatie verloren hebben. Deze bewering berust op metingen die de toets van wetenschappelijke kritiek niet kunnen doorstaan. Inderdaad zijn in Nederland de opvattingen over homoseksualiteit eerder en sneller tolerant geworden dan in andere Europese landen, maar in 2018 stond Nederland – na IJsland – nog steeds op de tweede plaats qua

sociale acceptatie. Er is geen pasklare verklaring voor deze relatief vroege ontwikkeling in Nederland. Veel auteurs wijzen op factoren als de snel toegenomen welvaart, de uitbouw van de verzorgingsstaat, de vergroting van de ruimtelijke mobiliteit, de secularisering en het afkalven van de verzuiling, alsook de veranderde opvattingen over seksualiteit en voortplanting. In andere met Nederland vergelijkbare landen is de naoorlogse homo-emancipatie moeizamer van de grond gekomen. Een verklaring voor deze verschillen valt echter buiten het bereik van dit proefschrift.

Wat betreft de wetwijzigingen die ik in dit boek heb bestudeerd, liep Nederland niet over de gehele linie voorop: wel bij het gelijktrekken van de age of consent, de anti-discriminatiewetgeving en de openstelling van het huwelijk, maar niet bij de introductie van het geregistreerd partnerschap en de toevoeging van 'seksuele gerichtheid' aan de non-discriminatieclausule in de Grondwet. Hiervoor lijken specifiek Nederlandse factoren als verklaringen aannemelijk. In de Nederlandse politieke cultuur in de jaren zestig wilden de elites die het land bestuurden graag met hun tijd meegaan en de protesten in goede banen leiden. In de jaren zeventig kwam mede via de vrouwenbeweging de bestrijding van homodiscriminatie op de politieke agenda. De Nederlandse homobeweging bleef – vergeleken met bijvoorbeeld de Scandinavische landen – lang in een radicale mood: voor individualisering en tegen het huwelijk. Toen ze van gedachten veranderde, eiste ze meteen de hoofdprijs: de openstelling van het huwelijk. De stap-voor-stap benadering – eerst het geregistreerd partnerschap proberen, zoals Denemarken reeds in 1989 had gedaan – paste daar niet bij. Het eerste land dat in zijn Grondwet een anti-discriminatieclausule op basis van sexual orientation opnam was Zuid-Afrika (1994). Dat in Nederland een toevoeging aan de Grondwet pas laat op de agenda van de homobeweging verscheen, komt waarschijnlijk door de geringe publieke belangstelling voor de Grondwet, die op haar beurt is toe te schrijven aan het ontbreken van het toetsingsrecht.

Heeft Nederland inzake de genoemde wetgevingsprocessen zich laten inspireren door ontwikkelingen in andere landen? Was Nederland inzake de homo-emancipatie ook een 'gidsland'? Noch het een, noch het ander lijkt het geval te zijn geweest. Buitenlandse voorbeelden speelden hoogstens een marginale rol, en het Nederlandse voorbeeld heeft alleen in discussies over age-of-consent een belangrijke rol gespeeld, met name in Scandinavië en in België. Deze invloed was niet zozeer te danken aan de Nederlandse wetgever, maar aan het deskundigenrapport van de commissie-Speijer, dat de verleidingstheorie ontcrachtte. De openstelling van het huwelijk in Nederland is in de latere discussie in andere landen slechts een bijkomend argument geweest. Nationale argumenten en factoren hebben de hoofdrol gespeeld, ook al hebben zich in al deze landen vergelijkbare sociologische processen voorgedaan die ook hebben bijgedragen aan de liberalisering van wetgeving op het gebied van homoseksualiteit.