

Homopolitiek in Nederland (1966-2023)

Homopolitiek in Nederland (1966-2023)

De symbolische kracht van wetgeving

Joke Swiebel

Amsterdam University Press

Afbeelding omslag: Robert Delaunay, *Rythme, Joie de vivre*, 1930. Musée National d'Art Moderne, Parijs

Ontwerp omslag: Mijke Wondergem

Ontwerp binnenwerk: Crius Group, Hulshout

ISBN 978 94 6456 225 5

e-ISBN 978 94 6456 226 2

DOI 10.5117/9789464562255

NUR 694 | 745

© J. Swiebel / Amsterdam University Press B.V., Amsterdam 2024

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1. Symbolische effecten van wetgeving	9
1.2. Hoe het was	12
1.3. Homo-emancipatiebeleid: specifiek beleid en facetbeleid	18
1.4. De academische analyse van homo-emancipatie en overheidsbeleid in Nederland na de Tweede Wereldoorlog	23
1.5. Hoe ik te werk ben gegaan	31
2. De intrekking van artikel 248bis Sr (1966-1971)	37
2.1. Inleiding	37
2.2. Het COC: schuilkamer of strijdorganisatie?	39
2.3. De deskundigen en het maatschappelijk middenveld	44
2.4. Het Parlement en de minister van Justitie	48
2.5. Jongeren en studenten – de eerste homodemonstratie	55
2.6. Artikel 248bis: (re-)framing van een politieke issue	57
3. De strijd om de Algemene wet gelijke behandeling (1973-1994)	63
3.1. De opmaat (1973-1977): MVM en EK	66
3.2. De lange weg: vijf wetsvoorstellen	67
3.2.1. Voorontwerp 1981	67
3.2.2. Het kabinet komt er niet uit (1982-1986)	70
3.2.3. Het strijdperk wordt verbreed: een brede wet (1986-1989)	72
3.2.4. Een oplossing komt in zicht: 'het enkele feit' (1989-1994)	76
3.3. Het einde van 'het enkele feit'	80
3.4. 'Seksuele gerichtheid' – terug van weggeweest	82
3.5. Conclusies	83

4. Van ‘alternatieve relaties’ naar de openstelling van het huwelijk (1973-2001)	91
4.1. Samenleven en niet trouwen?	93
4.2. De ‘leefeenheid’ – partners tegen wil en dank	97
4.3. Schuivende panelen	102
4.4. Op naar het geregistreerd partnerschap	105
4.5. De openstelling van het huwelijk	110
4.6. Conclusies	112
5. Seksuele gerichtheid in artikel 1 van de Grondwet (2004-2023)	119
5.1. Het constitutionele toetsingsverbod	120
5.2. De grondwetswijziging van 1983	121
5.3. Artikel 1 opnieuw in discussie	124
5.4. Het initiatiefvoorstel -Van der Ham	128
5.5. Het voorstel opnieuw op de agenda	131
5.6. De laatste ronde	135
5.7. Conclusies	138
5.8. Epiloog	140
6. Conclusies	143
6.1. Symbolische effecten van wetgeving	143
6.2. Nogmaals: homobeleid is specifiek beleid én facetbeleid	151
6.3. Internationale aspecten	156
6.3.1. Nederland gidsland?	156
6.3.2. Invloeden over en weer	165
6.4. Nawoord	170
Noten	173
Lijst van afkortingen	203
Literatuur	205
Personenregister	221

1. Inleiding

Een van de opmerkelijke maatschappelijke ontwikkelingen die zich vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw in Nederland – en veel andere landen – heeft voorgedaan is de veranderde omgang met homoseksualiteit. Rond 1950 gold homoseksualiteit nog als bedreiging voor de samenleving; sinds de eeuwwisseling echter geldt acceptatie van homoseksualiteit als maatstaf van goed burgerschap. Deze verandering komt duidelijk tot uitdrukking in wetswijzigingen.

Deze studie behandelt 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 (Awb, 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). Over deze vier wetswijzigingen – hun voorgeschiedenis, totstandkoming en betekenis – zijn tot nu toe geen academische analyses verschenen die gebruik maken van primaire bronnen, zoals met name parlementaire stukken, en die het besluitvormingstraject gedetailleerd in kaart brengen. Kennis en analyse van deze feiten is onmisbaar voor het begrijpen van de geschiedenis van de homo-emancipatie in Nederland. Het is vooral deze lacune die ik met deze publicatie wil vullen. Ik hoop te laten zien hoe de maatschappelijke en politieke discussies over deze vier onderwerpen verliepen en hoe deze verschillende kwesties elkaar – en daarmee ook de voortgang van de homo-emancipatie – hebben beïnvloed.

Deze vier wetswijzigingen hebben de rechtspositie van homo-seksuele mannen en lesbische vrouwen veranderd, verruimd en verbeterd of wellicht beperkt. Het is echter niet een studie van de materiële effecten van deze wetswijzigingen die ik primair op het oog heb. Daarvoor kan men terecht bij diverse jaarverslagen, evaluaties en statistieken.¹

Ik wil veeleer onderzoeken of deze vier wetwijzigingen ook symbolische effecten hebben gehad, en zo ja welke dat zijn. Daarbij wil ik niet alleen kijken naar de uiteindelijk tot stand gekomen nieuwe wetten, maar vooral het vizier richten op de wetgevingsprocessen en de daarmee samenhangende politieke discussies. Symbolische effecten van wetgeving hebben betrekking op waarden en normen die gezien kunnen worden als streefdoelen of idealen. Bij de vier wetgevingsprocessen die ik in deze studie bespreek, hangen deze waarden en normen samen met de interpretatie van het gelijkheidsbeginsel én met opvattingen over homoseksualiteit. Ik hoop te laten zien hoe die opvattingen van verschillende politieke en maatschappelijke actoren in de loop van de wetgevingsprocessen aan verandering onderhevig zijn geweest.

De in de titel van deze studie gebruikte term ‘homopolitiek’ verwijst naar politieke processen van beleidsvorming en besluitneming over vier wetgevingsdossiers die de geschiedenis van homoseksualiteit in Nederland markeren. Het gaat dus niet – of niet in de eerste plaats – over hoe homoseksuelen politiek bedrijven, maar over hoe de politiek zich met homoseksuelen bemoeit.

Dit inleidende hoofdstuk bestaat uit de volgende onderdelen. Eerst, in paragraaf 1.1, ga ik nader in op wat de wetenschappelijke literatuur ons leert over symbolische effecten van wetgeving en beleid en welke inzichten bruikbaar zijn voor deze studie. In paragraaf 1.2 schets ik de Nederlandse maatschappelijke en politieke situatie rondom homoseksualiteit voorafgaand aan de (late) jaren zestig van de twintigste eeuw, de jaren waarin ‘de homobeweging’ van zich deed spreken. Wanneer men de voorgeschiedenis en deze uitgangssituatie in ogenschouw neemt, wordt duidelijk hoe groot de veranderingen waren die uiteindelijk in de eerdergenoemde vier wetwijzigingen hun neerslag zouden vinden. In paragraaf 1.3 volgt een uiteenzetting over bestuurlijke inbedding van het Nederlandse homo-emanipatiebeleid. Hoe verhouden de vier wetwijzigingen die ik in deze studie behandel zich tot dat beleid: staan zij er los van of maken zij er onderdeel

van uit? En welke gevolgen heeft dat voor de rolverdeling op het politieke toneel? Paragraaf 1.4 bevat een korte beschouwing over de academische studie van de homo-emancipatie in Nederland voor zover die het overheidsbeleid betreft. Daarbij komen zowel 'homostudies' aan de orde als de mate waarin de mainstream academici zich met de thema's van dit boek hebben beziggehouden. In paragraaf 1.5 zet ik uiteen hoe ik te werk ben gegaan; bij welke theoretische noties ik aansluiting heb gezocht, welke methoden en terminologieën ik heb gebruikt en hoe ik mijn onderzoeksveld heb afgebakend.

1.1. Symbolische effecten van wetgeving

Volgens Edelman (1976) is symboliek de kern van elk beleid. Politiek, bestuur en beleid zijn vormen van symbolische actie. Symboliek wordt in deze context uitgedrukt in taal en verwijst steeds naar normen en waarden. Elk beleid heeft naast het zichtbare formele doel en de ingezette middelen altijd ook een symbolische kant, die betrekking heeft op wat mensen willen of vrezen, op wat zij denken en op wie zij zijn. Deze symbolische kant is vaak niet onmiddellijk herkenbaar en komt soms tot uiting in de feitelijke effecten van het beleid. Frissen (1988) wijst erop dat in het werk van Edelman ook vormen van ideologiekritiek zijn geslopen; daardoor lijkt hij de symbolische aspecten van beleid gelijk te stellen aan doelbewuste manipulatie. Beleid is er dan niet zozeer op gericht om tegemoet te komen aan wensen van de burgers, maar om hen gerust te stellen en hun wensen en percepties te veranderen.

De definitie van Kraan-Jetten (1992, 78) sluit hier in meer neutrale bewoordingen bij aan:

'Er is sprake van (een) symbolisch (aspect aan) beleid als de officiële beleidsdoelen niet (alleen) de werkelijke doelen vertegenwoordigen. De officiële doelen kunnen (geheel of ten dele) van een totaal ander karakter zijn dan de werkelijke

(bevordering van politieke stabiliteit, vermindering van de eisen van burgers, het anticiperen op toekomstige politieke coalities, het veilig stellen van de eigen beleidsorganisatie, etcetera). Ook kunnen de werkelijke en officiële doelen op hetzelfde betrekking hebben, maar wordt in feite het officiële doel niet in die mate nagestreefd als aangegeven (bij voorbeeld “overshooting”).’

Een andere visie op de symbolische aspecten van beleid vinden we bij Elder en Cobb (1983, 115). Zij wijzen erop dat symbolisch beleid een noodzakelijk voorstadium kan vormen voor het bereiken van materiele doeleinden:

‘Symbolic benefits may be important in and of themselves. They may also be necessary precursors to the attainment of more material goals. Symbolic victories that give “official” sanction to a group’s cause lend legitimacy to both the group and the interest it represents. Without this legitimacy, the group may have little hope of commanding a share of the material benefits of politics.’

Anderzijds moeten op langere termijn die materiële resultaten dan wel worden waargemaakt, anders blijft het beleid in on vervulde beloften steken en brokkelen de maatschappelijke en politieke steun ervoor af (Van Praag, 1985, 10).

De symbolische aspecten van beleid waren in Nederland vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw vooral bij bestuurskundigen gangbare leerstukken (Frissen, 1988; Korsten, 2010). In recente leer- en handboeken – ook van politicologen – kom ik het begrip niet meer tegen (Andeweg, Irwin & Louwerse, 2020; Van den Berg, Van der Steen & Tummers, 2021).

Ook de rechtsfilosofie heeft zich niet onbetuigd gelaten. Zo stellen Witteveen, Van Seters en Roermund (1991, 1) de vraag: wat maakt een wet symbolisch? Zij noemen als voorbeeld een wet die niet gericht is op toepassing, maar waarvan de betekenis ‘eerder in sfeer van de zingeving gezocht moet worden’. Het kan gaan om

een politiek compromis dat onmogelijk te handhaven is, maar ook om een wet waarbij een effectief handhavingsmechanisme door de wetgever opzettelijk achterwege is gelaten. Van Klink (1998) heeft in zijn proefschrift getracht criteria te vinden om symboolwetgeving van instrumentele wetgeving te onderscheiden. Ook onderscheidt hij symboolwetgeving in negatieve en in positieve zin. In zijn eigen samenvatting van zestien jaar later (Van Klink, 2014, 8) komt het hierop neer:

‘Wanneer een wet wordt gezien als een symbool, betekent zij ook iets anders en iets meer dan op het eerste gezicht lijkt. [...] Symboolwetgeving wordt dus, evenals een symbool, gekenmerkt door een gelaagde betekenisstructuur: op de primaire (of letterlijke) betekenislaag bevindt zich de conceptuele inhoud van de materiële bepalingen en de bepalingen ter handhaving en sanctionering, terwijl de secundaire (of symbolische) laag bestaat uit de geestelijke waarden die hieraan worden toegekend.’

Van Klink onderscheidt drie typen (negatieve) symboolwetgeving. Statuswetgeving heeft tot doel het aanzien dat een bepaalde groep geniet in de samenleving te vergroten. Illusiewetgeving dient ter demonstratie van de daadkracht en het handelingsvermogen van de regering. Compromiswetgeving beoogt de oplossing van een maatschappelijk conflict tussen twee of meer ongelijkwaardige groepen of partijen (Van Klink, 2014, 9). Daarnaast onderscheidt Van Klink symboolwetgeving in positieve zin. In dat geval spreekt hij ook van communicatieve wetgeving. Bij dit laatste vaardigt wetgever ‘aspiratieve normen’ uit, dat wil zeggen

‘... rechtsnormen waarvan de betekenis (nog) niet of niet geheel uitgekristalliseerd is in een samenleving, maar die toch fundamentele streefdoelen of idealen vertegenwoordigen voor die samenleving. Een voorbeeld hiervan is het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet (Gw) en de Algemene wet gelijke behandeling’ (Van Klink, 2014, 10).

Naar aanleiding van de reacties op zijn proefschrift is Van Klink een aantal jaren later tot de conclusie gekomen dat een fundamenteel onderscheid tussen communicatieve en instrumentele wetgeving onhoudbaar is; ze gaan in de praktijk in elkaar over en zijn daardoor niet scherp van elkaar te onderscheiden. Alle wetgeving heeft communicatieve aspecten. De relatie tussen de wetgever en de samenleving is daarbij cruciaal. Enerzijds moet wetgeving om legitiem te zijn een draagvlak hebben in de bevolking; anderzijds mag van de wetgever worden verwacht dat hij in fundamentele kwesties een normatief kader aanreikt. Dit laatste thema vinden wij ook terug bij Koopmans (1970). Hij meent dat de taak van de wetgever niet zozeer is de wetgeving aan te passen aan de samenleving, maar juist voorop te lopen en vorm te geven aan maatschappelijke verandering. 'Anders gezegd: de wetgever streeft niet primair meer naar *codificatie*, maar naar *modificatie*' (Koopmans, 1970, 153; cursivering in het origineel).

In deze studie onderzoek ik de symbolische effecten van de eerdergenoemde vier wetgevingsprocessen. Ik sluit daarbij aan bij de door Van Klink bedoelde 'aspiratieve normen' en bij Koopmans' onderscheid tussen codificatie en modificatie. Mijn vraag is in welke mate de vier wetgevingsprocessen bestaan uit codificatie van bestaande normen, dan wel of er modificatie aan de orde is. In het laatste geval onderzoek ik de vraag of er nieuwe (aspiratieve) normen en opvattingen ten tonele worden gevoerd, en welke dat dan zijn.

1.2. Hoe het was

Seks tussen geslachtsgenoten was niet onbekend in middeleeuws en vroegmodern Europa, maar had geen erkende plaats in de samenleving. De repressie heeft heel lang in het teken gestaan van het zwijgen en verzwijgen. '[Z]wijgen was eeuwenlang de strategie bij uitstek om te voorkomen dat mensen in homoseksueel gedrag zouden vervallen: ze zouden eens op een idee kunnen komen' (Van der Meer, 2007, 15). Seks met een persoon van het eigen

geslacht stond bekend als het *crimen nefandum*, een misdrijf waarover niet gesproken mag worden. Toch leidden juist de reeksen van vervolgingen in Nederland tussen 1730 en 1811, de meest gewelddadige in hun soort in Europa, tot meer bekendheid met gelijkgeslachtelijk seksueel verkeer en ontstond een discours en een zelfbeeld waarin homoseksuele verlangens een plaats konden krijgen (Van der Meer, 1995). De term homoseksualiteit zag overigens pas veel later het licht.² In het kader van deze inleiding zal ik niet ingaan op de wetenschappelijke discussies over de historische wordingsgeschiedenis van homoseksualiteit als een voor de betrokkenen en voor anderen herkenbare sociale categorie of identiteit.³ Ik roep hier slechts enkele voor Nederland relevante kantelpunten in herinnering.

In 1811 werd Nederland ingelijfd bij Frankrijk en werd ook hier de Franse Code Pénal ingevoerd. Homoseksueel gedrag was daarin niet strafbaar, terwijl hier in 1810 nog mensen tot langdurige gevangenisstraffen waren veroordeeld. Deze decriminalisering betekende niet dat homoseksueel gedrag werkelijk vrij was geworden. Andere zedelijkheidsbepalingen (zoals die over schennis van de openbare eerbaarheid) werden aangegrepen als vervolgingsgrond. Opeenvolgende ontwerpen voor een nieuw Nederlands Wetboek van Strafrecht bevatten tot 1848 weer anti-homoseksuele strafbepalingen. Pas in 1886 werd daadwerkelijk een oorspronkelijk Nederlands Wetboek van Strafrecht ingevoerd en daarin ontbraken zulke bepalingen. Vervolging zou meer problemen veroorzaken dan de kwaal, die overigens algemeen verafschuwd werd (Koenders, 1996; Van der Meer 2007). Al snel nadien werd vooral vanuit confessionele zijde aangedrongen op aanscherping van de zedenwet. Uiteindelijk kreeg die wens in 1911 vorm bij de invoering van artikel 248bis van het Wetboek van Strafrecht (Koenders, 1996, 149-169; Van der Meer, 2019). Dit artikel stelde seksueel verkeer van een meerderjarige met een minderjarige van hetzelfde geslacht strafbaar.⁴ In hoofdstuk 2 ga ik in op de afschaffing van artikel 248bis in 1971. De invoering van dit discriminerende artikel was de aanleiding tot de oprichting van de eerste homo-emancipatiebeweging in Nederland, het

Nederlands Wetenschappelijk Humanitair Komitee (NWHK) door jhr. mr. J.A. Schorer (Van der Meer, 2007). Zoals Koenders (1996, 823) schreef: 'De repressie van homoseksualiteit en de emancipatie van homoseksuelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het zijn twee kanten van dezelfde medaille'. De historicus Jan Rogier (1966) merkte op dat de homobeweging wat dat betreft wel dankbaar mocht zijn voor dit strafwetsartikel.

De invoering van artikel 248bis in 1911 maakte deel uit van het zedelijkheidsoffensief van de confessionele partijen, een streven waarmee zij zich duidelijk profileerden ten opzichte van de liberale politici die het dankzij het toen nog beperkte kiesrecht in de negentiende eeuw en het begin van de twintigste eeuw voor het zeggen hadden. Met name Abraham Kuyper wilde 'het zedelijk karakter van het openbare volksleven' beter beschermen.⁵ De politieke emancipatie van de protestantse 'kleine luyden' en van het katholieke volksdeel zorgde vanaf 1917 voor een ommekeer in electorale verhoudingen. Tot ver in de twintigste eeuw hadden de confessionele partijen grote politieke zeggenschap en zetten confessionele maatschappelijke instellingen de publieke opinie naar hun hand. Tot 1967 hadden de christelijke partijen een meerderheid in de Tweede Kamer. Nederland was tot de jaren zestig, toen de seksuele revolutie losbarstte, een conservatief land, waar geïnspireerd door christelijke waarden het gezin en een starre rolverdeling tussen mannen en vrouwen op een voetstuk stonden. Bij de meerderheid van de bevolking heerste een grote mate van onbekendheid met en onwetendheid over homoseksualiteit; slechts enkelen kenden homoseksuelen in eigen kring. Deze onzichtbaarheid en het gebrek aan informatie bemoeilijkten de ontwikkeling van een (groeps-)identiteit bij de betrokkenen. Homoseksuele mannen en lesbische vrouwen droegen 'een masker' en zaten in het verdomhoekje; zij moesten maar zien hoe zij het rooiden, schipperend tussen ontkenning en aanvaarding, tussen aanpassing en verzet. Velen leidden een 'dubbeleven': een schijnbaar 'normaal' vrijgezellenbestaan of een heteroseksueel huwelijksleven met incidentele, uiterst voorzichtige 'uitstapjes'. Behoorlijke aantallen betrokkenen wisten dit isolement echter

ook te doorbreken en sloten zich bij ‘gevoelsgenoten’ aan, als zij de weg naar het COC⁶ of andere uitgaansgelegenheden konden vinden, of andere contacten of informatiebronnen tegenkwamen.

Er is ook een andere kant aan de traditie van (ver)zwijgen. Die ging in sommige kringen gepaard aan een traditie van spreken. Foucault (1976) als eerste en velen na hem – in Nederland bijvoorbeeld Hekma (1987) – hebben laten zien dat sinds het midden van de negentiende eeuw medische, kerkelijke en rechterlijke autoriteiten allerlei wetenschappelijke theorieën en morele oordelen hebben uitgesproken over de plegers van homoseksueel gedrag die onder hun gezag stonden of aan hun zorgen waren toevertrouwd. Een vorm van machtsuitoefening via het woord, die volgens Foucault heeft bijgedragen aan vormen van disciplineren en aan het ‘ontstaan’ van de moderne homoseksueel, een nieuw personage met een eigen geschiedenis, bewustzijn en verlangens. Homoseksueel gedrag werd weliswaar bestempeld als een aangeboren perversiteit, maar uit die zienswijze kwam ook de theorie van ‘het derde geslacht’ voort, die aan de basis ligt van het prille begin van de homo-emancipatie. Deze ‘medicalisering’ heeft allerlei geleerde vertogen voortgebracht, die in gepopulariseerde vorm ook minder geleerde mensen hebben bereikt. Dat was voor de betrokkenen weinig opbeurende leesstof. De boodschap was veelal hel en verdoemenis of afwijking en ziekte.

Zowel het zwijgen als het spreken over homoseksualiteit leidde voor veel van de betrokkenen dus tot een leven tegen de verdrukking in. Het was echter niet allemaal kommer en kwel. Er bestond ook een uitgebreide homoseksuele subcultuur en veelgelezen pulp-literatuur, die identificatiemateriaal en plezier hebben opgeleverd, zoals bijvoorbeeld door Schuijf beschreven (1994). Ook andere auteurs hebben de uiteenlopende persoonlijke verhalen van homoseksuele mannen en vrouwen opgetekend, vaak lang na dato (zie bijvoorbeeld Hekma e.a., 1989; Hekma & Van der Meer, 2011; Van Kooten Niekerk & Wijmer, 1985; Stokvis, 1939). Een meer systematische kenschets van de leefsituatie van homoseksuele mannen en vrouwen in het Nederland van vóór eind jaren zestig ontbreekt echter.