

Samenvatting

Homopolitiek in Nederland (1966-2023)

De symbolische kracht van wetgeving

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 meerderjarigheidleeftijd 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 naoorlogse 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 seksediscriminatie – 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 grondrechtenkwesies 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. Vooralnog 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 wetswijzigingsprocessen 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 behelste 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-discriminatie-wetgeving 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 ontkrachtte. 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.

Summary

Gay Politics in the Netherlands (1966-2023) The Symbolic Power of Legislation

This study describes and analyses four legislative changes that mark the history of homosexuality in the Netherlands after World War II: the repeal of Article 248bis of the Penal Code (1971), the creation of the General Equal Treatment Act (AWGB, 1994), marriage equality (2001) and the addition of 'sexual orientation' to Article 1 of the Constitution (2023). The purpose of this study is twofold. Firstly, it aims to map these legislative processes using the original parliamentary sources. The focus is not on the final legislative texts, but on the legislative processes and related political discussions. Secondly, the symbolic effects of these legislative processes are examined. Symbolic effects of legislation relate to values and norms. For the four legislative processes discussed in this study, these values and norms are found to be related not only to the interpretation of the equality principle but also to views on homosexuality.

Chapter 1 discusses different authors' views on the symbolic effects of legislation. Following in the footsteps of Koopmans (1970) and Van Klink (2014), the present study examines to what extent the four legislative processes mentioned above consisted of codification of existing norms or, rather, introduction of new (i.e. aspiring) norms and views, hereafter referred to as 'modification'. It further provides a brief sketch of the place of homosexuality in society prior to the beginning of the modern gay emancipation struggle in the mid-1960s. The legislative files I discuss in this study are part of gay emancipation policy. This policy not only comprises taking direct measures aimed at gay rights, but also mainstreaming a gay rights perspective into existing policy areas such as penal law, equal treatment and marriage law. In Dutch political-administrative relations, the relevant individual ministers bear the political responsibility for these legislative

dossiers; the involvement of the coordinating minister for gay rights policy, on the other hand, is limited. In the Netherlands, researchers appear to have paid much more attention to social factors such as public opinion, cultural changes and the role of the gay movement, rather than to the actual content of the political struggle over legal changes. Many authors have focused on the influence of pillarization and de-pillarization, but perhaps the significance of these societal phenomena is overestimated. The Netherlands has traditionally been a country of minorities, none of which will ever be able to become a majority. Political styles based on consensus or, on the contrary, polarisation, alternate, depending on the electoral strategies of the political parties. This chapter concludes with a statement of theoretical principles and a description of methodology. This research follows Jasper (2015), who analyses social and political change in terms of players and arenas, and speaks of the 'strategic interaction' that takes place between them. Such a view has a distinct advantage over approaches that rely on concepts such as the political opportunity structure, in which the actions of lobbying and interest groups seem to focus one-sidedly on certain government institutions, as if they are merely objects of lobbying actions and do not participate in the game themselves as players. Government actors are also active participants.

This study is based on an analysis of written sources, especially parliamentary records. In it, I mainly follow the historical and ideological lines of the debate.

Chapter 2 deals with the abolition of Article 248bis of the Dutch Penal Code; this article – which was in force between 1911 and 1971 – criminalised sexual intercourse of an adult (then 21 years old) with a minor of the same sex, while for sexual intercourse between persons of different sexes the age limit was – and is – 16 years old. The prohibition of sexual intercourse with a minor under 16 years old – both of the same and of the opposite sex – remained in force. So, the new article was aimed at minors between 16 en 21 years old specifically. Between 1911 and 1971, the article was the only provision in Dutch law that explicitly

discriminated against specific homosexual acts. The article was based on the seduction theory, which assumed that young people are turned into homosexuals by contacts with adults and that such contacts are therefore undesirable. The introduction of this discriminatory article led to the establishment of the Nederlandsch Wetenschappelijk Humanitair Komitee (the Dutch Scientific Humanitarian Committee), which fiercely fought for its repeal until its dissolution in 1940. The post-war COC (Cultuur- en ontspanningscentrum, 'Culture and Leisure Centre') – founded in 1946 under the name Shakespeare Club – had other priorities (translator's note: The COC much later was renamed into Dutch Association for the Integration of Homosexuality COC.). The first priority was to provide safe meeting opportunities for (adult) gay men and women. The club was tolerated under strict conditions: not admitting minors, maintaining seclusion and avoiding anything that could be construed as propaganda for the homosexual lifestyle. The COC had not resigned itself to the existence of Article 248bis, but neither did it fight it openly. It gave priority to gaining official recognition ('royal approval') of the association. From around 1960, scientists, pastoral care workers and other experts began to question the seduction theory and argue for more openness and tolerance, and the first forms of assistance aimed at (self-)acceptance emerged. They believed there was a homosexual orientation that deserved recognition as such. In 1967, the first discussion of article 248bis took place in the Dutch House of Representatives. A majority emerged in favour of abolition, although the VVD (right-wing liberals) in particular wanted an investigation into 'unwanted seduction of minors' first. Remarkably, the KVP (Catholic Peoples' Party) considered such an enquiry unnecessary: the article could be abolished immediately. In 1969, two organisations of gay youth and students held a demonstration in the Binnenhof (Parliament courtyard); the first gay demonstration in the Netherlands and in Europe. 'Societal change' and breaking through the façade of tolerance was their goal. Later in 1969, the requested research report – the Speijer Report – became public. The authors – mainly

psychiatrists – argued that a person’s sexual orientation was determined before the age of 16 and that adolescents therefore did not need special protection from homosexual temptation. The report recognised homosexual love as equivalent to heterosexual and even stated that homosexual contacts could be of positive importance to young people with a homosexual orientation. Article 248bis was discriminatory and detrimental to mental health and therefore needed to be repealed. A bill to this effect by the liberal-conservative De Jong cabinet was adopted in 1971 with almost universal support. Only the small right-religious parties and the Boerenpartij (Farmers’ Party) opposed it. In this matter, the political elites were ahead of their time; the majority of the population was still averse to homosexuality. However, in this and other ‘moral’ issues, the elites believed it was not their job to resist emerging changes, but rather to keep things on track by accepting them and moving with the times. The debunking of the seduction theory provided the justification for the abolition of Article 248bis. It was assumed one should think in terms of a fixed sexual orientation, a minority who should not be treated differently before the law, and fellow human beings who should be helped to accept themselves. The heteronormative view of mankind and the existing social order need not be challenged.

Chapter 3 reconstructs the struggle for the General Equal Treatment Act (*Algemene wet gelijke behandeling* – AWGB) between 1973 and 1994. The first demand for a law against sex discrimination – as well as gay discrimination – came from the action group ‘Man-Vrouw-Maatschappij’ (Man-Woman-Society) in 1973. Following advice from the Emancipation Commission (1977) and agreement with the idea across the political spectrum in parliament, the Van Agt cabinet (CDA-VVD, 1977-1981) published a preliminary draft in 1981, which aimed to combat discrimination ‘on grounds of sex, homophilia, or marital status or family responsibility’. This proposal provoked a protracted political battle in which the principle of equality and the freedom of education clashed fundamentally. Christian school boards and their political advocates saw (openly) gay teachers in the

classroom as a violation of their schools' identity and looked for ways out to prevent it. The CDA (Christian Democrats, a merger of former catholic and protestant parties) came under great political pressure. Prime Minister Lubbers had to admit to the House in 1985 that his (first) cabinet (CDA-VVD, 1982-1986) could not come to a decision. The second Lubbers cabinet (CDA-VVD, 1986-1989) widened the battleground and in 1988 came up with a proposal for a General Equal Treatment Act; it banned unjustified distinctions between persons on grounds of religion, belief, political opinion, race, sex, heterosexual or homosexual orientation or marital status. The proposal contained exceptions for religious institutions with regard to the criteria of marital status and heterosexual or homosexual orientation, which pleased the CDA, but for the VVD (and progressive parties) eroded the intended legal protection too much. An earlier outline for a new law proposed by the VVD and an initiative bill by the PvdA (social democrats) did not stand a chance. Although VVD could form a majority with PvdA and the other progressive parties, coalition interests tied the VVD to the CDA, and an equal treatment law could not become an issue on which individual members of parliament could vote following their own conscience (i.e. to get a majority for the Equal Treatment Act). The formation in 1989 of the third Lubbers cabinet (CDA and PvdA) provided the solution. The compromise found is known as the 'single-fact construction': unequal treatment based on someone's homosexuality was out of the question, but making a difference based on certain behaviour could still be justified. Eventually, the cabinet's explanation of the formula in the parliamentary debate was able to calm political tempers, and in practice, the AWGB, adopted in 1994, proved not to be a weapon with which judges justified discrimination against gay teachers. Nevertheless, the single-fact construction remained a stumbling block for the gay movement, and it took strong lobbying on the part of the COC and external pressure in the form of imminent infringement proceedings by the European Commission to bury the single-fact construction in 2015. The decades-long political discussion on an Equal Treatment Act has brought the issue of

the social position of homosexuals to the fore and kept it on the political agenda. This discussion has had its own symbolic significance, distinct from the eventual concrete legal outcome. It has become increasingly normal in Dutch politics from the early 1980s to talk about homosexuality and gay discrimination. It is plausible that the political discussion about the AWGB stimulated a process of habituation and normalisation of homosexuality in society as a whole. Meanwhile, in 2023, the criterion of 'sexual orientation' has been added to the anti-discrimination provision in Article 1 of the Constitution. We are still waiting for a bill to replace 'heterosexual or homosexual orientation' with 'sexual orientation' in the AWGB in line with this. So, the history of the AWGB has not yet come to an end....

Chapter 4 deals with marriage equality for same-sex couples in 2001 – and its history. Most authors place the beginning of that history at the actions for marriage equality for gay couples started by the Gay Krant (a popular gay magazine) in 1988. But as early as 1973, the COC published the brochure 'Living together and not getting married', which advocated arrangements for different types of 'alternative' relationships. Partners should be able to choose which aspects of their relationship they wanted to regulate, without being forced into an all-in-one formula and without becoming undesirably financially dependent on each other. This idea received much positive response in the legal world, but met with incomprehension and outright resistance in the political arena. There, the adage prevailed: whoever says A must also say B. Driven by the political goal of reducing public expenditure, in the 1980s, both in income tax and in social security, non-marital relationships were equated with marriage. People who cohabited unmarried with someone of their own or the opposite sex were seen as a living unit, and became partners unwillingly. The COC – like many organisations in the women's movement – had advocated individualisation in 1978, but to no avail. At the end of the 1980s, a turnaround began and more voices in the gay movement were calling for legal recognition of relationships and/or marriage equality. In 1986, the CDA advocated a

form of registered partnership especially for gay relationships. A Supreme Court ruling prompted the third Lubbers cabinet (CDA-PvdA, 1989-1994) to introduce a bill for such a partnership. The Kok I cabinet (PvdA-VVD-D66, 1994-1998) amended this proposal so that registered partnership would also be open to heterosexual couples. The CDA now dropped out, seeing such an arrangement as undermining marriage: for heterosexual couples who wanted to formalise their relationship, marriage was the way to go. The proposal for this registered partnership passed through parliament; the CDA and the small Christian parties voted against it. It became law in 1998. Meanwhile, the House of Representatives had twice voted by motion in favour of marriage equality, and an external committee had issued a (divided) opinion in favour of marriage equality. The Kok I cabinet let the matter rest. Registered partnership was good enough. During the formation of the second Kok cabinet in 1998, D66 (left-wing liberals) managed to get marriage equality in the coalition agreement. Marriage equality was accepted by parliament in 2000, again with the CDA and the small right-wing parties against it. However, same-sex marriage had no effect on parenting rights for the time being. On 1 April 2001 at midnight, the first same-sex marriages were performed in Amsterdam. It took until 2012 that legal parenthood of the female partner of a mother-with-child was recognised; this time with the support of the CDA.

The historiography of marriage equality is marked by a number of misunderstandings. It is not the case that the discussion took off in the 1980s with the actions of the Gay Krant; earlier, the COC and the women's movement were already moving on this front, albeit with completely different proposals. From the latter's perspective, therefore, there was no victory. Another misunderstanding that deserves correction is that the Kok cabinets wanted to be at the forefront of recognising gay relationships from the outset, let alone marriage equality. Initially, D66 stood alone with the latter wish; the other 'purple parties' (coalition of the red and blue, i.e. social-democrat and liberal parties) were divided

or had the issue low on their list of priorities. It is therefore not the case that marriage equality was an inevitable or necessary development that automatically followed the introduction of registered partnerships. It required political action. That this political action succeeded relatively quickly may have another explanation. The decades of political discussion on the General Equal Treatment Act had already paved the way. The principle of equality had become an incontrovertible starting point; the demand for marriage equality seemed thus a completely logical consequence.

Chapter 5 covers two decades of political debate that preceded the addition, in 2023, of 'sexual orientation' to the non-discrimination provision in Article 1 of the Constitution. In the Dutch constitutional context, the symbolic value of such an addition is greater than the concrete value. The fundamental rights contained in Article 1 provide direction to legislators and administrations, but are not invoked by courts to settle concrete disputes in fundamental rights issues. In the 1983 comprehensive constitutional reform, the second sentence of Article 1 had come to read: 'Discrimination on the grounds of religion, belief, political opinion, race or sex or on any other grounds whatsoever shall not be permitted.' Homosexual discrimination had come up in the discussion of this in 1976, but the issue did not have sufficient support at the time to qualify for explicit mention. The desire to include a ban on gay discrimination in the Constitution arose at the beginning of the present century in response to negative statements on homosexuality by conservative leaders of both the Christian and the Muslim faith. They were charged with group defamation and inciting discrimination and hatred, but were acquitted – even on appeal – because they invoked their religious beliefs. This exposed the tension between three fundamental rights: equal treatment, freedom of religion and freedom of expression. According to the prevailing constitutional doctrine, one fundamental right is not necessarily more important than the other. When fundamental rights clash, the concrete circumstances of the case prevail. In 2004, the COC – supported

in Parliament by D66 – proposed explicitly including ‘(homo) sexual orientation’ as a prohibited ground for discrimination in Article 1 of the Constitution. Earlier, in 2001, the House had embraced a motion by the Christian Union, which proposed including ‘disability and chronic illness’ in Article 1. However, neither proposal stood much chance for the moment. Two committees advised against amending the Constitution on this point, the House was divided and successive cabinets opposed. The 2010 initiative bill by D66, GroenLinks (the Dutch Greens) and PvdA that sought to add disability as well as ‘heterosexual or homosexual orientation’ ran aground in 2012 due to a divided House of Representatives and objections from society. Deleting all specified grounds seemed a viable alternative for a while; the second sentence of Article 1 would then read: ‘Discrimination on any grounds whatsoever is not permitted’. This suggestion immediately evoked resistance from other interest groups. A new campaign by the COC led to the coalition agreement of the third Rutte government (VVD-CDA-D66-CU) in 2017 promising to add ‘disability’ and ‘sexual orientation’ to Article 1. The 2010 initiative bill could now continue its course through both Houses in two readings and was finally accepted with the required two-thirds majority in 2023. In the chamber debates, much value was placed on the symbolic significance of the proposal. It came in different guises: a signal to society emphasising the principle of equality, but also to those affected, to let them know that they really do belong completely. Supporters also believed that the addition of ‘sexual orientation’ to Article 1 could ensure that gay rights would not be reversed. The nearly two decades of political debate on Article 1 of the Constitution not only reflects the progress of gay emancipation but also contributed to it. Time and again, it has been reiterated in the political arena that gay discrimination is unacceptable. The addition to Article 1 of the Constitution was the crowning achievement. But perhaps what counts is not so much the final destination as the road towards it.

The final chapter, Chapter 6, examines the symbolic effects of the legislative amendment processes discussed above. The

abolition of Article 248bis was accompanied by the recognition of an established homosexual orientation (already at the age of 16) and the construction of homosexual men and women as a minority group, who should be able to play their own role in society. This was both a codification of new scientific insights and a deliberate (political) modification of norms and views, as described in Chapter 1.

The many years of struggle over an Equal Treatment Act reinforced the (abstract) principle of equality and helped integrate homosexuals into society. Equal treatment became an incontrovertible principle. This was not a codification of existing norms; norms changed over time. The conceptions of homosexuality figuring on the political stage showed an interesting pendulum swing: homosexual discrimination was first understood as a form of sex discrimination, then seen as an independent phenomenon, and then aligned again with the established non-discrimination grounds of the doctrine of human rights. In the political discussion, a homosexual orientation also appeared to extend to relationships and cohabitation. It thus became even more strongly a social identity. The concept of 'sexual orientation' tout court then moved beyond binary thinking and joined the view of sex and gender as a spectrum within which many variations are possible.

Codification and modification of norms and views went hand in hand in the political debate on relationship legislation, which led to registered partnerships and marriage equality. The battle for individualisation and an 'alternative' relationship law had been settled before: political axioms – limiting public expenditure and 'mechanical' equalisation of all forms of cohabitation – won out over individual freedom of choice. Registered partnership and marriage equality were initially deliberate modifications, but soon gained wide support. Marriage equality had the beauty of simplicity: precisely because of its symbolic recognition of the equality of same-sex and heterosexual relationships, marriage equality was for many the crowning achievement of the struggle. The introduction of registered partnerships and marriage

equality underscored the equality and equivalence of same-sex and heterosexual relationships, but in doing so also underlined and expanded the 'couple-norm' and reinforced the disadvantage of (formally) single citizens. Marriage equality contributed to the 'assimilation' of homosexuals. One may wonder whether this has substantially challenged the heteronormative basis of society.

In the process of many years that would eventually, in 2023, lead to the addition of 'sexual orientation' to Article 1 of the Constitution, the symbolic value of the legislative amendment was almost always paramount. It took years before the plan appeared on the parliamentary agenda in the form of an initiative, and then many years again before it was passed with a sufficient majority. The aim was to send a normative signal to society. That signal included both the codification of the widely supported norm of non-discrimination as well as a modification of norms and views: emphasising that discrimination was out of the question. The length of this political struggle perhaps shows that indeed modification more than codification was at issue. Apparently, the norm that discrimination on the basis of sexual orientation should not be allowed was not so self-evident that inclusion in the Constitution would go smoothly.

As explained in Chapter 1, public policy on gay emancipation includes both direct measures for gay rights ('specifiek beleid', specific policies) and mainstreaming a gay rights perspective into all public policy areas ('facetbeleid', facet policies). The abolition of Article 248bis was a matter for the Minister of Justice, who was not only the minister responsible for penal law, but at the time also acted as the coordinating minister for policy on homosexuality. From 1986 until today, however, successive ministers and state secretaries at other departments – namely at WVC (Ministry of Welfare, Health and Culture), VWS (Ministry of Health, Welfare and Sports) and OCW (Ministry of Education, Culture and Science) – were explicitly charged with that coordinating task. But these ministers were not politically responsible for the legislation I dealt with in Chapters 3, 4 and 5. These files fell under the domain of two other departments: the AWGB and Article 1 of

the Constitution under the Ministry of Home Affairs; and the introduction of a registered partnership and marriage equality under the Ministry of Justice.

Davidson (2021) focuses mainly on specific gay emancipation policies, but he does not address the question of why those specific policies were almost at a standstill between 1992 and 2000. During the period when two salient issues of gay emancipation (facet) policy – the AWGB and partnership/marriage – were high on the political agenda, the related (specific) gay emancipation policy did not manage to carry equal attention. In his conclusion, Davidson speaks of (the establishment of) a consensual relationship between the Dutch state and the gay movement, in particular the COC. Based on my research, I question this. In my opinion, Davidson has looked too much at the COC's role as executor of government-funded projects and too little at the COC's role as critic, inspirer and lobbyist, both at ministries and in parliament.

According to some reports, by 2023 the Netherlands had lost its initial lead in terms of gay emancipation. This claim was based on measurements that cannot stand the test of scientific criticism. Indeed, views on homosexuality in the Netherlands had become more tolerant earlier and faster than in other European countries, but in 2018 the Netherlands – after Iceland – still ranked second in terms of social acceptance. There is no ready-made explanation for this relatively early development in the Netherlands. Many authors point to factors such as rapidly increasing prosperity, the expansion of the welfare state, increased spatial mobility, secularisation and the erosion of pillarization, as well as changing attitudes towards sexuality and procreation. In other countries comparable to the Netherlands, post-war gay emancipation got off to a more difficult start. However, an explanation of these differences is beyond the scope of this thesis.

Regarding the legislative changes I have studied in this book, the Netherlands was not in the forefront across the board: it was in the equalisation of the age of consent, anti-discrimination legislation and marriage equality, but not in the introduction of

registered partnership and the addition of 'sexual orientation' to the non-discrimination clause in the Constitution. For this, specifically Dutch factors seem plausible as explanations. In the Dutch political culture in the 1960s, the elites who governed the country were keen to move with the times and steer protests in a positive direction. In the 1970s, partly through the women's movement, the fight against gay discrimination entered the political agenda. The Dutch gay movement – compared to Scandinavian countries, for instance – remained in a radical mood for a long time: for individualisation and against marriage. When it changed its mind, it immediately demanded the main prize: marriage equality. The step-by-step approach – try registered partnership first, as Denmark had already done in 1989 – did not suit it. The first country to include in its Constitution an anti-discrimination clause based on 'sexual orientation' was South Africa (1994). That an addition to the Constitution appeared late on the gay movement's agenda in the Netherlands is probably due to the low public interest in the Constitution, which in turn can be attributed to the lack of the possibility of constitutional review.

Was the Netherlands inspired by developments in other countries regarding the aforementioned legislative processes? Was the Netherlands also a 'guiding country' with regard to gay emancipation? Neither one nor the other seems to have been the case. Foreign examples played at most a marginal role, and the Dutch example played an important role only in discussions about age-of-consent, especially in Scandinavia and in Belgium. This influence was due not so much to the Dutch legislature, but rather to the expert report of the Speijer Committee, which debunked the seduction theory. Marriage equality in the Netherlands was only a secondary argument in the subsequent discussion in other countries. National arguments and factors played the leading role, even though similar sociological processes occurred in all these countries that also contributed to the liberalisation of homosexuality legislation.

Translation: Joep van Dijk / Elliot Rubin

Verantwoording

Hoofdstuk 2, 'De intrekking van artikel 248bis Sr (1966-1971)', is gebaseerd op J. Swiebel (2019), Het einde van artikel 248bis. Kantelpunt in de relatie tussen de homobeweging en de overheid. *Tijdschrift voor Genderstudies*, 22 (3): 231-248.

Hoofdstuk 3, 'De strijd om de Algemene wet gelijke behandeling (1973-1994)', is gebaseerd op J. Swiebel (2020), De Algemene wet gelijke behandeling als mijlpaal in de geschiedenis van de Nederlandse homo-emancipatie. *Beleid en Maatschappij*, 47 (3): 290-310.

Hoofdstuk 4, 'Van 'alternatieve relaties' naar de openstelling van het huwelijk (1973-2001)', is gebaseerd op J. Swiebel (2022), Van 'alternatieve' relaties naar de openstelling van het huwelijk voor mensen van hetzelfde geslacht. De politieke geschiedenis van de Nederlandse relatiewetgeving. *Beleid en Maatschappij*, 49 (2), 154-176.

Hoofdstuk 5, 'Seksuele gerichtheid in artikel 1 van de Grondwet (2004-2023)', is gebaseerd op J. Swiebel (2020), Seksuele gerichtheid in artikel 1 van de Grondwet. De geschiedenis van een symbolisch strijdpunt. *Historica; tijdschrift voor gendergeschiedenis*, 43 (3) 41-47.

Afbeelding omslag: Robert Delaunay, *Rythme, Joie de vivre*, 1930. Musee National d'Art Moderne, Parijs
Ontwerp omslag: Mijke Wondergem
Ontwerp binnenwerk: Crius Group, Hulshout

Van dit proefschrift verschijnt tevens een handelseditie, bij Amsterdam University Press (ISBN 978 94 6456 225 5; e-ISBN 978 94 6456 226 2; DOI 10.5117/9789464562255).

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