

Aan:  
Eerste Kamer der Staten-Generaal  
t.a.v. Leden van de Eerste Kamercommissie voor  
Binnenlandse Zaken

ref.nr.: 21.001 / 6.30.1

Amsterdam, 14 januari 2021

Betreft: Suggesties COC bij behandeling initiatiefvoorstel wijziging art. 1 Grondwet (toevoeging handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond)

Geachte woordvoerders,

Momenteel behandelt u het initiatiefvoorstel van D66, GroenLinks en PvdA tot wijziging van artikel 1 Grondwet (Kamerstuk 32 411). Wij zijn erg gelukkig met dit wetsvoorstel en achten het van groot belang voor de Nederlandse LHBTI gemeenschap.

- **We hopen dan ook van harte dat u ruim voor de Kamerverkiezingen van maart 2021 met het voorstel instemt, zodat het spoedig in tweede lezing kan worden behandeld.**

#### **Rijp voor toevoeging aan de Grondwet**

Het leidt geen twijfel dat 'seksuele gerichtheid', na een gedachtewisseling van bijna vier decennia, rijp is om te worden toegevoegd aan de verboden discriminatiegronden van artikel 1 Grondwet. Dat was mogelijk al het geval bij de Grondwetswijziging van 1983. Toen stelde onder meer de VVD voor om de grond toe te voegen. In 1994 werd een verbod op discriminatie wegens (hetero- of homo-) seksuele gerichtheid opgenomen in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), een wet die vaak wordt gezien als de uitwerking van artikel 1. Vanaf begin jaren 2000 drong onze organisatie bij tal van gelegenheden opnieuw aan op toevoeging van deze grond aan artikel 1, en ook de Commissie Gelijke Behandeling dat deed dat in 2004.<sup>1</sup> Het kabinet publiceerde diverse nota's en brieven over het onderwerp en de Kamer sprak er bij verschillende gelegenheden over.<sup>2</sup> In 2006 pleitte het Sociaal en Cultureel Planbureau voor uitbreiding van artikel 1 in een rapport over de situatie van homoseksuelen in Nederland.<sup>3</sup> In juni 2010 volgde het initiatiefwetsvoorstel van D66, GroenLinks en PvdA dat nu voorligt. Onder meer CDA, GroenLinks, SP, ChristenUnie en de Partij voor de Dieren legden de uitbreiding van artikel 1 in 2017 vast in hun verkiezingsprogramma's. D66, PvdA, GroenLinks, VVD, CDA, SP, 50PLUS en de Partij voor de Dieren beloofden aanpassing van artikel 1 in COC's Regenboog Stembusakkoord 2017.<sup>4</sup> Vervolgens namen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie de belofte over in hun regeerakkoord.<sup>5</sup> Op 30 juni 2020 stemden 124 Kamerleden voor het voorstel dat u binnenkort bespreekt. Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateert in 2018 dat nog maar 6 procent van de bevolking een negatieve opvatting heeft over homo- en bisexualiteit.<sup>6</sup> Er is, kortom, breed politiek draagvlak voor toevoeging van seksuele gerichtheid aan artikel 1, de discussie daarover is uitgekristalliseerd, de grond is rijp voor toevoeging aan artikel 1 en er is breed maatschappelijk draagvlak voor acceptatie van seksuele diversiteit.

<sup>1</sup> Zie bijv. Advies van de Commissie Gelijke Behandeling over artikel 1 Grondwet, Commissie Gelijke Behandeling, 2004; Reactie rapport Commissie rechtsbescherming non-discriminatiegronden, brief van de Commissie Gelijke Behandeling aan de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksaangelegenheden, 13 juni 2006; Volkskrant, 28 april 2004.

<sup>2</sup> Zie bijv. 29 355, nr. 7; 29 614, nr. 2; 29 355, nr. 28, Handelingen Tweede Kamer, 28 april 2004

<sup>3</sup> Gewoon doen, Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2006.

<sup>4</sup> [https://www.coc.nl/wp-content/uploads/2017/03/COCRegenbAkk\\_A2-003.pdf](https://www.coc.nl/wp-content/uploads/2017/03/COCRegenbAkk_A2-003.pdf)

<sup>5</sup> Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 2017.

<sup>6</sup> Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa, SCP 2018.

### **Maatschappelijke noodzaak**

Er is tegelijkertijd ook een duidelijke maatschappelijke noodzaak voor het toevoegen van seksuele gerichtheid aan artikel I. Want ondanks het brede draagvlak voor acceptatie, is het laagje tolerantie in Nederland dunner dan het lijkt. Zo vindt bijna een derde (29%) van de Nederlanders het 'aanstootgevend' als twee mannen elkaar in het openbaar zoenen, terwijl bijna niemand een zoenend heteropaar aanstootgevend vindt.<sup>7</sup> Zeven op de tien LHBTI's krijgen in hun leven te maken met fysiek of verbaal geweld wegens hun identiteit en transgender personen krijgen zelfs tot zeven keer vaker dan gemiddeld met geweld te maken. Dagelijks doen gemiddeld bijna zes LHBTI's melding of aangifte van geweld en discriminatie wegens hun identiteit.<sup>8</sup> Het afgelopen jaar haalden geweldsincidenten haast wekelijks de media, van het mannenpaar dat in Amsterdam Oost meerdere keren werd aangevallen omdat ze hand in hand liepen, tot de transgender vrouwen die klappen kregen in de metro van Amsterdam en Rotterdam.<sup>9</sup> Bijna twee derde van de LHBTI's past hun gedrag aan om negatieve reacties te voorkomen, bijvoorbeeld door niet meer hand in hand te lopen.<sup>10</sup> 'Homo' is op school het meest gebruikte scheldwoord, LHBTI scholieren worden tot vier keer vaker dan gemiddeld gepest en ze doen bijna vijf keer vaker een zelfmoordpoging<sup>11</sup>. Vier op de tien LHBTI's (40%) zijn op het werk niet uit de kast en gemiddeld 28% krijgt daar te maken met pesten of andere negatieve reacties.<sup>12</sup> Transgender personen zijn twee keer vaker dan gemiddeld werkloos of arbeidsongeschikt.<sup>13</sup> Van mannelijke teamsporters krijgt 63% te maken met homonegatieve grappen.<sup>14</sup> Meer dan de helft van de orthodox-gereformeerden (58%) en moslims (53%) in Nederland vindt homoseksualiteit (bijna) altijd verkeerd.<sup>15</sup> Ons land is afgezakt naar de dertiende plaats in Europa van landen waar LHBTI-rechten goed geregeld zijn.<sup>16</sup>

De maatschappelijke noodzaak om discriminatie van LHBTI's te pakken is dus groot. Een duidelijke opdracht aan de wetgever om discriminatie op grond van seksuele gerichtheid nu en in de toekomst aan te pakken, is daarom belangrijk.

### **Een opdracht aan de wetgever, een garantie voor nu en de toekomst**

Juist expliciete vermelding in artikel I biedt zo'n duidelijke opdracht. Het is 'een nadrukkelijke vingerwijzing aan de wetgever' die 'garanties' biedt en 'wetgeving op bijzondere wijze tegen intrekking' beschermt. Dat stelt de *Commissie rechtsgevolgen non-discriminatiegronden Artikel I Grondwet* (hierna: Commissie rechtsgevolgen) in haar rapport aan de regering.<sup>17</sup>

Een duidelijke Grondwettelijke vingerwijzing is belangrijk voor vandaag, als opdracht aan de wetgever om LHBTI-discriminatie van LHBTI's aan te pakken en voor goede wetgeving te zorgen. Verankering in artikel I is ook een garantie voor de toekomst, waarmee we onze zwaar bevochten rechten veilig stellen.

Want er is de afgelopen decennia in Nederland ongelooflijk veel bereikt. Het aantal mensen dat negatief denkt over lesbiennes en homo's daalde drastisch, van bijna veertig procent in de jaren zestig naar één op de twintig nu. Er kwam een einde aan strafbaarheid (1971), Nederland introduceerde een wettelijk discriminatieverbod (1994) en in 2001 stelde ons land als eerste ter wereld het burgerlijk huwelijk open voor paren van gelijk geslacht. Er kwam een wet Lesbisch ouderschap (2014) en sinds 2012 is elke lagere- en middelbare school verplicht om LHBTI-acceptatie te bevorderen.

<sup>7</sup> Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa, SCP 2018.

<sup>8</sup> Geweld tegen homoseksuele mannen en lesbische vrouwen, WODC/Movisie, 2009; Overall op je hoede, Transgender Netwerk Nederland, 2018; Discriminatiecijfers in 2019, Ministerie van BZK, Politie, 2020.

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld: <https://www.coc.nl/veiligheid-2/transgender-persoon-mishandeld-in-amsterdamse-metro>; <https://www.coc.nl/veiligheid-2/homokoppel-in-amsterdam-opnieuw-aangevallen>

<sup>10</sup> Niet te ver uit de kast, SPC 2012.

<sup>11</sup> Jongeren en seksuele oriëntatie, SCP 2015.

<sup>12</sup> Seksuele oriëntatie en werk, SCP 2013.

<sup>13</sup> Transgender en Werk, Universiteit voor Humanistiek, 2017.

<sup>14</sup> Beleidssignalement, Ervaringen van LHBTI-personen met sport, SCP 2017.

<sup>15</sup> De acceptatie van homoseksualiteit door etnische en religieuze groepen in Nederland, SCP 2014.

<sup>16</sup> [www.rainbow-europe.org](http://www.rainbow-europe.org), ILGA Europe, januari 2021

<sup>17</sup> Rapport Commissie rechtsgevolgen non-discriminatiegronden Artikel I Grondwet, 2006, p.17-18.

Een duidelijke Grondwettelijke garantie is nodig om deze verworvenheden veilig te stellen. Want de maatschappelijke en politieke wind kan draaien. Rechten van minderheden die nu vanzelfsprekend lijken, kunnen onder druk komen te staan. Ontwikkelingen in landen als Polen, Hongarije, Brazilië en de Verenigde Staten laten zien hoe snel dat kan gaan. Om LHBTI-rechten voor de toekomst te garanderen is er meer nodig dan verankering in de Grondwet alléén, maar expliciete vermelding levert daaraan wel een belangrijke juridische bijdrage. Vermelding biedt zekerheid en stabiliteit, juist omdat Grondwetswijziging een lange en met veel waarborgen omkleedde procedure is waarvoor de instemming van de twee (verschillend samengestelde) Kamers voor en na de verkiezingen nodig is.

### **Maatschappelijke rechtsbescherming**

Een expliciet Grondwettelijk verbod op discriminatie wegens seksuele gerichtheid biedt naast juridische garanties ook maatschappelijke rechtsbescherming, zo concludeert de Commissie rechtsgevolgen. Het is een 'maatschappelijk baken' waarop burgers zich bijvoorbeeld in discussies kunnen beroepen.<sup>18</sup> Wij sluiten ons aan bij die conclusie. LHBTI's die zich nu in het maatschappelijk verkeer of in discussies beroepen op artikel I, kan worden tegengeworpen dat het verbod op discriminatie wegens seksuele gerichtheid daarin helemaal niet genoemd wordt. Dat geldt ook voor tal van andere situaties waarin artikel I wordt aangehaald. In de campagne *Zet een streep door discriminatie* van de Rijksoverheid bijvoorbeeld, waarin de tekst van artikel I centraal staat. Hoewel die campagne ook discriminatie op grond van seksuele gerichtheid wil aanpakken, wordt dat onderwerp in de tekst van artikel I niet genoemd.

### **Bescherming door de rechter**

Een expliciet Grondwettelijk verbod op discriminatie wegens seksuele gerichtheid kan in bepaalde gevallen leiden tot extra bescherming door de rechter. De Commissie rechtsgevolgen constateert daarover dat de rechter in bepaalde gevallen waarde toekent aan het feit dat een non-discriminatiegrond expliciet is opgenomen in artikel I. Het kan bijvoorbeeld bewijsrechtelijke voordelen hebben: de bewijslast ligt dan bij degene die van discriminatie wordt beticht in plaats van bij de gediscrimineerde. Met een expliciet verbod staan LHBTI's die gediscrimineerd worden dus bij de rechter iets sterker. De Commissie plaatst enkele relativeringen bij die extra bescherming door de rechter, maar relateert die vooral aan andere discriminatiegronden en niet zozeer aan discriminatie wegens seksuele gerichtheid.<sup>19</sup> Overigens kwam de regering eerder al tot de conclusie dat 'niet ontkend kan worden dat het wel of niet genoemd worden in artikel I Grondwet een factor kan zijn bij de mate waarin een discriminatiegrond als 'bij voorbaat verdachte grond' kan worden betiteld'.<sup>20</sup>

### **Kernwaarde van de samenleving**

Nederland was het eerste land ter wereld dat het huwelijk openstelde voor paren van gelijk geslacht. Waar het gaat om acceptatie van LHBTI's, behoort ons land nog altijd tot de internationale voorhoede.<sup>21</sup> Toch kent onze Grondwet geen expliciet verbod op discriminatie wegens seksuele gerichtheid. Door zo'n verbod op te nemen in artikel I, brengen we tot uitdrukking dat het een niet-onderhandelbare norm is, een kernwaarde van onze samenleving. Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) stelt om deze reden dat het goed zou zijn als zo'n verbod expliciet wordt verankerd in de Grondwet.<sup>22</sup> Het is merkwaardig dat dat nog niet is gebeurd, in een land dat zich vaak laat voorstaan op haar voortrekkersrol in de wereld op het gebied van LHBTI-acceptatie.

### **Herkenbaarheid Grondwet**

Omdat het verbod op discriminatie wegens seksuele gerichtheid nu niet expliciet wordt genoemd in de Grondwet, herkennen veel LHBTI's zich niet in de tekst van artikel I. Door het verbod expliciet te benoemen,

<sup>18</sup> Rapport Commissie rechtsgevolgen, p.18-19.

<sup>19</sup> Rapport Commissie rechtsgevolgen, p.20-22.

<sup>20</sup> 29355, No 7, p.6

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld: Wel trouwen, niet zoenen, De houding van de Nederlandse bevolking tegenover lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen, SCP, 2015, p.8.

<sup>22</sup> Gewoon doen, Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland, SCP, 2006.

wordt de Grondwet herkenbaarder voor de ca. 1 miljoen LHBTI's in Nederland. Dat draagt er aan bij dat de hele Nederlandse bevolking zich in de Grondwet herkent, dat die de kernwaarden van onze samenleving weerspiegelt en dat die het 'verhaal van onze natie' vertelt. Ook het College voor de Rechten van de Mens pleit voor het expliciet benoemen van het verbod op LHBTI-discriminatie in artikel 1 van de Grondwet, omdat er dan 'geen enkel misverstand meer over [kan] bestaan: discriminatie van LHBTI's is niet toegestaan.'<sup>23</sup>

### **Intersectionele bescherming**

Het is aannemelijk dat LHBTI's meer maatschappelijke uitdagingen en discriminatie ondervinden als ze meerdere achtergrondkenmerken hebben die hen kwetsbaar maken. Zo kunnen personen bijvoorbeeld extra kwetsbaar zijn omdat ze zowel gediscrimineerd worden wegens hun huidskleur als hun genderidentiteit of hun handicap en hun seksuele gerichtheid. Die stapeling van discriminatiegronden wordt vaak aangeduid als intersectionaliteit. Ook vanuit dat perspectief is het goed dat het verbod op LHBTI-discriminatie wordt toegevoegd aan de vijf huidige non-discriminatiegronden uit artikel 1, en dat ook de grond handicap wordt toegevoegd. Het laat zien dat discriminatie op al deze gronden én op grond van een combinatie ervan, even kwalijk is, moet worden bestreden, en dat discriminatie op grond van seksuele gerichtheid even zwaar weegt als de andere gronden uit artikel 1.

### **Terug naar de kopgroep**

Zoals hierboven aangegeven, staat Nederland momenteel op de dertiende plaats in Europa als het gaat om het goed regelen van LHBTI-rechten.<sup>24</sup> Dat komt onder meer doordat onze Grondwet geen expliciet verbod op LHBTI-discriminatie kent. Hoog scoren op internationale lijsten is geen doel op zich, maar als het gaat om het goed regelen van LHBTI-rechten dan is daarmee een intrinsiek belang gediend. In Europa kennen Zweden, Portugal, Malta en Kosovo wel al een expliciet Grondwettelijk verbod op LHBTI-discriminatie, buiten Europa zijn dat o.a. Mexico, Bolivia, Ecuador, Fiji, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika. Door het toevoegen van een expliciet verbod op LHBTI-discriminatie, zet Nederland een nieuwe stap richting de internationale kopgroep als het gaat om LHBTI-rechten.

### **Seksuele gerichtheid**

Wij vinden het positief dat de indieners in hun wetsvoorstel kiezen voor de term 'seksuele gerichtheid' in plaats van 'hetero- of homoseksuele gerichtheid'. Het bevordert de herkenbaarheid van de Grondwet voor een bredere groep, in het bijzonder voor biseksuele personen. Zij krijgen immers te maken met discriminatie omdat ze noch heteroseksueel, noch homoseksueel zijn. De huidige wettelijke terminologie wekt de indruk dat mensen alleen worden beschermd tegen discriminatie wegens hun hetero- of homoseksuele gerichtheid. Biseksuele personen zijn mogelijk de grootste groep in de LHBTI-gemeenschap en het is van belang dat ook zij zich in het aangepaste Grondwetsartikel herkennen.<sup>25</sup>

Wat geldt voor biseksuelen, geldt evenzeer voor lesbische vrouwen, panseksuelen en bi+ personen<sup>26</sup>: ook zij zullen zich beter herkennen in de term 'seksuele gerichtheid'. Vooral jongeren in onze achterban herkennen zich minder goed in de homo/hetero dichotomie (tegenstelling). Zij zien hun seksuele voorkeur vaak ergens op het spectrum tussen homo en hetero, en gebruiken termen als 'panseksueel'.

Voor de genoemde groepen biedt de term 'seksuele gerichtheid', naast (her-)kenbaarheid, ook meer rechtszekerheid. Het is niet meer afhankelijk van het rechterlijk oordeel in een specifieke zaak of bijvoorbeeld biseksualiteit onder hetero- of homoseksuele gerichtheid valt.

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.mensenrechten.nl/nl/nieuws/het-college-voor-de-rechten-van-de-mens-roept-lhbtis-op-om-discriminatie-melden>

<sup>24</sup> <https://rainbow-europe.org/country-ranking>

<sup>25</sup> Niet te ver uit de kast. Ervaringen van homo- en biseksuelen in Nederland, SCP 2012, p.12

<sup>26</sup> Panseksualiteit is de seksuele, romantische, of emotionele aantrekking of het verlangen naar personen van alle genderidentiteiten en biologische geslachten; bi+ betreft mensen die romantisch en/of seksueel aangetrokken zijn of zijn geweest tot meer dan één geslacht of gender.

Verder is de term 'seksuele gerichtheid' in andere landen en internationale verdragen gebruikelijk, denk bijvoorbeeld aan artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Tenslotte past 'seksuele gerichtheid' beter in de systematiek van de Grondwet dan 'hetero- of homoseksuele gerichtheid'. Er staat in artikel 1 immers ook niet 'christelijke- of moslim godsdienst' of 'linkse- of rechtse politieke gezindheid'.

### **Bescherming voor transgender-, intersekse- en non-binaire personen**

Het COC wil dat de Grondwet lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuele-, transgender-, intersekse- en non-binaire personen tegen discriminatie beschermt. Het opnemen van 'seksuele gerichtheid' in artikel 1 levert daaraan een belangrijke bijdrage.

In het huidige artikel 1 wordt reeds de verboden discriminatiegrond 'geslacht' genoemd. De Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), die vaak wordt beschouwd als uitwerking van artikel 1 Grondwet, bepaalt sinds 2019 dat onder geslacht ook 'geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie' worden verstaan. Verder schrijven de indieners in de memorie van toelichting bij deze Grondwetswijziging dat "de nondiscriminatiegrond 'geslacht' ook betrekking heeft op hen die van geslacht veranderen."

Ook tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer, bevestigden de indieners en de regering dat geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie worden beschermd door de term 'geslacht' in artikel 1 van de Grondwet. Zo stelden de indieners: 'dat deze vormen van discriminatie gezien moeten worden als onderdeel van het begrip "geslacht" in artikel 1 van de Grondwet, staat naar de mening van de initiatiefnemers dan ook niet ter discussie.' De minister van BZK stelde namens de regering: 'dat deze vormen van discriminatie onder het begrip "geslacht" vallen, staat niet ter discussie wat de regering betreft, noch in de Algemene wet gelijke behandeling, noch in de Grondwet.' De indieners bevestigden dit opnieuw in hun memorie van antwoord en hun nadere memorie van antwoord.

Om nog meer zekerheid te krijgen dat de term 'geslacht' in artikel 1 ook transgender-, intersekse- en non-binaire personen tegen discriminatie beschermt, zou u deze vraag ook tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer aan de indieners en de regering kunnen stellen. Het verslag van dat debat maakt immers deel uit van de wetsgeschiedenis.

### **Conclusie**

We hopen dat u ruim voor de Kamerverkiezingen van maart 2021 instemt met dit wetsvoorstel, opdat het spoedig in tweede lezing kan worden behandeld. En zodat er snel een Grondwettelijke garantie is waarmee onze zwaar bevochten rechten voor de toekomst worden veiliggesteld.

We geven u graag een mondelinge toelichting bij ons standpunt. Neem daarvoor contact op met COC Nederland (Philip Tijmsma, Public Affairs, tel. 06 – 471 60 630, [ptijmsma@coc.nl](mailto:ptijmsma@coc.nl)).

Met vriendelijke groet,



Astrid Oosenbrug

Voorzitter COC Nederland