

Vergaderjaar 2018–2019

34 650

Voorstel van wet van de leden Bergkamp, Van den Hul en Özütok tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling ter nadere invulling van het verbod om ongeoorloofd onderscheid te maken op grond van geslacht (Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen)

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2019

Tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer van het initiatiefwetsvoorstel Bergkamp, Van den Hul en Özütok tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) ter nadere invulling van het verbod om ongeoorloofd onderscheid te maken op grond van geslacht (Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen, Kamerstuk 34 650) werd een gewijzigde motie aanvaard van de leden Jasper van Dijk, Buitenweg en Yesilgöz-Zegerius.¹ In deze brief beantwoord ik de in de motie opgenomen vragen.

In de motie wordt geconstateerd dat de term «seksuele gerichtheid» internationaal gebruikelijk is, maar dat deze term niet wordt gehanteerd in de Awgb. De indieners verzoeken de regering daarom te onderzoeken wat de toegevoegde waarde van wijziging van de woorden «hetero of homoseksuele gerichtheid» in «seksuele gerichtheid» zou zijn, of deze wijziging mogelijk is en zo ja, vervolgens een voorstel daartoe naar de Kamer te sturen. Hieronder beantwoord ik deze drie vragen afzonderlijk.

Uit het parlementaire en wetenschappelijke debat over de Awgb blijkt dat er verschillend kan worden gedacht over het antwoord op deze vragen. Daarom heb ik een aantal deskundigen en het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) gevraagd om een kort expertpaper te schrijven. Dit heeft geresulteerd in drie papers, die als bijlage bij deze

¹ Kamerstuk 34 650, nr. 11 – gewijzigde motie.

brief zijn gevoegd.² De papers zijn besproken tijdens een bijeenkomst met vertegenwoordigers vanuit de wetenschap, belangenorganisaties, maatschappelijk middenveld en de meest betrokken departementen.

Wat is de toegevoegde waarde van vervanging van de woorden «hetero- of homoseksuele gerichtheid» door «seksuele gerichtheid»?

Zoals de indieners van de motie constateren, is internationaal de term «seksuele gerichtheid» gangbaar. Ook in het Nederlandse spraakgebruik is de term «hetero- en homoseksuele gerichtheid» goeddeels vervangen door de term «seksuele gerichtheid». Dit wordt bevestigd in de papers.

Belangrijker nog dan wat er (inter)nationaal gangbaar is, is echter dat de samenleving begrijpt wat er met de wettelijke terminologie wordt bedoeld en dat de doelgroep zich in de wet herkent. De wet lijkt, ondanks de toelichting en de oordelenlijst van het College (zie hieronder), uit te gaan van twee categorieën: hetero of homo, waarbij homoseksualiteit voor veel mensen gelijk staat aan homoseksuele mannen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit de oordelen van het College volgt dat onder «hetero- of homoseksualiteit» ook biseksualiteit moet worden begrepen. Het College sluit daarnaast niet uit dat ook aseksualiteit onder de bescherming van de Awgb valt.³ Desalniettemin blijkt in de praktijk toch dat met name biseksuelen zich niet altijd herkennen in de huidige terminologie van de Awgb, zoals Van den Brink en Tigchelaar in hun paper toelichten. Dit knelt, omdat biseksualiteit voor velen in de Nederlandse samenleving onzichtbaar blijft. Biseksuelen lijken daardoor een nog groter taboe te ervaren en minder vaak open te (kunnen) zijn over hun seksuele gerichtheid dan homoseksuele mannen en lesbische vrouwen, zo beschrijven Van den Brink en Tigchelaar.

Het gebrek aan herkenbaarheid is eveneens prangend omdat, zoals Cannoot in zijn paper beschrijft, de menselijke seksualiteit zo divers is als er individuele personen zijn en iemands seksuele gerichtheid ook kan veranderen. Cannoot wijst in dit verband ook op een belangrijk gevolg van het initiatiefwetsvoorstel-Bergkamp dat in maart 2019 door de Eerste Kamer is aangenomen.⁴ Deze wetwijziging heeft tot doel om expliciet in de wet tot uitdrukking te brengen dat mensen van wie de geslachtskenmerken, genderidentiteit en/of genderexpressie niet in het «binaire» m/v-denken vallen, beschermd worden tegen discriminatie. Met andere woorden, en zoals toegelicht in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel:⁵ sekse en gender moeten voor wat betreft de gelijkebehandelingswetgeving worden gezien als een spectrum waarbinnen vele varianten mogelijk zijn. In dat licht bezien is het onlogisch om in diezelfde gelijkebehandelingswetgeving voor de seksuele gerichtheid vast te houden aan vastomlijnde categorieën. Ook het COC wees er tijdens de bijeenkomst op dat met name jongeren zich niet (meer) lijken te identifi-

² De papers zijn geschreven door Marjolein van den Brink en Jet Tigchelaar, beiden verbonden aan de onderzoeksgroep Utrecht Center for European Research into Family Law van de Universiteit Utrecht; door Pieter Cannoot, verbonden aan het Human Rights Centre van de Universiteit Gent (België) en door Marjolein Swaanenburg-van Roosmalen, Jan Peter Loof en Juliette Bonneur namens het College voor de Rechten van de Mens. De papers zijn raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Het College is daar in zijn paper op in gegaan omdat in een eerdere versie van de motie werd toegelicht dat het de verwachting is van de indieners dat de term «seksuele gerichtheid» aansprekender is voor lesbiennes, biseksuelen en a-seksuelen.

⁴ Initiatief-wetsvoorstel Bergkamp, Van den Hul en Özütok tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) ter nadere invulling van het verbod om ongeoorloofd onderscheid te maken op grond van geslacht (Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen), Kamerstuk 34 650.

⁵ Kamerstuk 34 650, nr. 3.

ceren aan de hand van strikte categorieën, maar dat een diversiteit aan termen wordt gebruikt om de eigen seksualiteit te beschrijven.

De aangedragen argumenten overtuigen. Ik acht het vanwege de (her)kenbaarheid van de norm onwenselijk dat een wet als de Awgb, die inclusiviteit beoogt te bevorderen, een niet-inclusieve terminologie hanteert en meen dat een open formulering meer recht doet aan de werkelijkheid en het non-discriminatiebeginsel beter beschermt.

Is het mogelijk om de woorden «hetero- of homoseksuele gerichtheid» te vervangen door «seksuele gerichtheid»?

Het is mogelijk om de woorden «hetero- of homoseksuele gerichtheid» te vervangen door «seksuele gerichtheid». Punt van aandacht in zowel de expertpapers als de bijeenkomst bleek dat daarbij moet worden gekozen voor een manier die ervoor zorgt dat «overinclusie» wordt voorkomen. Dit ziet met name op seksuele gerichtheden die, als daaraan in de praktijk uitvoering wordt gegeven, op grond van de huidige wetgeving strafbaar zijn. Daarbij kan worden gedacht aan pedoseksualiteit of een seksuele gerichtheid op dieren. Ik ben ervan overtuigd dat de expertpapers en de daaropvolgende discussie voldoende oplossingsrichtingen hebben geboden om het hierboven beschreven aandachtspunt te adresseren, zodat dit niet in de weg hoeft te staan aan een wetswijziging richting het opnemen van de term «seksuele gerichtheid» in de Awgb.

Wetsvoorstel

Dit brengt mij tot de conclusie dat het wenselijk is om de wet te wijzigen en de woorden «hetero- of homoseksuele gerichtheid» te vervangen door «seksuele gerichtheid». Ik ben daarom voornemens dit najaar een daartoe strekkend voorstel in openbare consultatie te brengen.

Grondwet

Op mijn verzoek hebben de auteurs van de papers zich ook uitgesproken over de meest wenselijke terminologie in artikel 1 van de Grondwet. Dit heb ik gedaan met het oog op de discussie die (eveneens) wordt gevoerd over eventuele uitbreiding van het beginsel van non-discriminatie in de Grondwet met onder andere de grond seksuele gerichtheid. Deze uitbreiding is onderdeel van het regeerakkoord en is het onderwerp van het initiatiefwetsvoorstel-Bergkamp tot wijziging van artikel 1 van de Grondwet.⁶ De drie papers komen eensgezind tot de conclusie dat in de Grondwet de term «seksuele gerichtheid» zou moeten worden opgenomen.⁷ Gelet op de functie van de Grondwet is het van belang om een inclusieve term te kiezen. Dit is eens te meer zo, nu de Grondwet, anders dan de Awgb, geen gesloten systeem kent voor directe discriminatie. De Grondwet verbiedt discriminatie en daarmee het maken van *ongerechtvaardigd* onderscheid. Dit betekent dat bij toepassing van de Grondwet direct en indirect onderscheid objectief gerechtvaardigd kunnen worden en dus dat het hierboven geschetste aandachtspunt zich bij de Grondwet niet voordoet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁶ Initiatiefwetsvoorstel van de leden Bergkamp, Özütok en Van der Hul houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van handicap en hetero- of homoseksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond», *Kamerstuk 32 411*.

⁷ Ook in het regeerakkoord wordt de term «seksuele gerichtheid» gebruikt, p. 10.