

Vergaderjaar 2018–2019

27 859

Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

Nr. 133

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2019

1. Inleiding

Met deze brief ga ik, mede namens mijn collega van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in op de evaluatie van de «Transgenderwet (Tw)» zoals in december 2017 gepresenteerd.¹ De brief gaat eerst kort in op de inhoud van de Transgenderwet en de uitkomsten van de evaluatie. Vervolgens worden de uitgangspunten voor mijn beoordeling gegeven, en wordt ingegaan op de betekenis van die uitgangspunten voor de hoofdonderdelen van de evaluatie.

2. Aanleiding evaluatie

Het is voor de persoon die lichamelijk man of vrouw is, maar een genderidentiteit heeft die niet aansluit bij het bij de geboorte vastgestelde geslacht, onder voorwaarden mogelijk om de vermelding van diens geslacht in de geboorteakte te wijzigen. Die voorwaarden zijn per 1 juli 2014 versoepeld met de Transgenderwet. Dit had de volgende aanleiding:

- het oorspronkelijke vereiste dat de persoon die aanpassing van de geslachtsregistratie wenste, gesteriliseerd diende te zijn, werd niet meer als proportioneel beschouwd,
- hetzelfde geldt voor de eis dat de persoon lichamelijk aan het gewenste geslacht diende te zijn aangepast,
- ten slotte was voor de wijziging een rechterlijke beoordeling vereist, die voor betrokkenen nodeloos hoge kosten met zich mee bracht.

Sinds 1 juli 2014 gelden de volgende eisen voor de aanpassing van de geslachtsregistratie:

- de persoon in kwestie is 16 jaar of ouder,
- is voorgelicht over de juridische gevolgen van de wijziging, en

¹ M. van den Brink & D. Snaathorst (medew.), *Recht doen aan genderidentiteit evaluatie drie jaar transgenderwet in Nederland 2014–2017*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2017, zie bijlage bij deze brief. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- beschikt over een deskundigenverklaring (afgegeven door een aangewezen arts of psycholoog) waaruit blijkt dat de duurzame overtuiging bestaat tot het andere geslacht te behoren.

Na aangifte bij de ambtenaar van de burgerlijke stand wordt de geslachtsregistratie gewijzigd zonder verdere rechterlijke tussenkomst. Van deze mogelijkheid is in 2015, 2016 en 2017 gebruik gemaakt door ca. 460, 530 resp. 640 mensen.² Daarmee is de procedure voor wijziging van de geslachtsregistratie officieel losgekoppeld van de eventuele medische procedure ten behoeve van een lichamelijke geslachtswijziging. Bij de totstandkoming van de wet is door toenmalig Staatssecretaris Teeven aan de Eerste Kamer toegezegd de nieuwe wettelijke regeling te evalueren na drie jaar.³ Inmiddels heeft de evaluatie van de nieuwe regeling plaatsgevonden.

3. Uitkomsten evaluatie

De huidige wettelijke regeling is in opdracht van het WODC geëvalueerd door het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht van de Universiteit Utrecht. Centrale vraag in de evaluatie was: *In hoeverre voldoet de wet van 1 juli 2014 aan haar doelstellingen, te weten vereenvoudiging van de procedure en respect voor mensenrechten, en zijn er – mede in het licht van ervaringen in het buitenland – mogelijkheden om de wet nog verder in overeenstemming te brengen met die doelstellingen, zonder afbreuk te doen aan de uitvoerbaarheid of te leiden tot een toename van (identiteits-)fraude?*

Uit de evaluatie blijkt dat de Tw duidelijk in een behoefte voorziet en dat de uitvoering geen grote problemen oplevert. Mensenrechtelijk voldoet de Nederlandse wetgeving. Betrokkenen melden wel bezwaren tegen het huidige traject. De deskundigenverklaring wordt bekritiseerd door zowel zorgverleners -de duurzame overtuiging van iemand is niet vast te stellen- als de transgender gemeenschap -inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht, te hoge kosten en onnodige medicalisering. De leeftijdsgrens wordt bekritiseerd door belangenorganisaties en door een deel van de ouders omdat sommige jongeren al voor hun 16^e jaar in een ander geslacht door het leven gaan.

De onderzoekers geven daarnaast aanbevelingen voor een verdere vereenvoudiging van de procedure, mede in het licht van ervaringen in het buitenland. De onderzoekers besteden tevens aandacht aan een aantal aspecten dat niet direct onder de vraagstelling valt, maar naar voren kwam in reacties van betrokkenen. Dit betreft de toegang tot de procedure voor wijziging van de geslachtsregistratie voor intersekse personen, de privacy van betrokkenen en de naamswijziging.⁴

² E. Ebenau & W. van Aniel, *Transseksuelen in Nederland, 1995–2018*, Den Haag: CBS, mei 2018. De datum van geslachtswijziging die bij het CBS bekend is, is de datum waarop de wijziging van het geslacht is doorgegeven aan het CBS door de gemeente. De meeste gemeenten geven wijzigingen aan het CBS in januari van het betreffende jaar. Dat betekent dat er vertraging zit tussen de datum waarop de wijziging is doorgegeven aan de gemeente en de datum waarop de gemeente de datum doorgeeft aan het CBS. In de weergave van de cijfers wordt voor deze vertraging gecompenseerd. De aantallen per jaar vormen daarmee slechts een indicatie van het daadwerkelijke aantal, het totaal aantal wijzigingen staat wel vast.

³ Handelingen I 2013/14, 13, item 4, p. 42.

⁴ De evaluatie noemt ook nog «Transnationale kwesties», die met name samenhangen met de mogelijkheden in het buitenland tot (het verkrijgen van medewerking aan) wijziging van de geslachtsregistratie en de toegankelijkheid van de deskundigenverklaring vanuit het buitenland. Een bespreking van deze kwesties blijft hier achterwege. De eerste categorie ondervonden problemen liggen buiten de Nederlandse invloedssfeer, de problemen met de toegankelijkheid van de deskundigenverklaring worden opgelost met het voorgestane schrappen van die verklaring.

4. Beoordeling

Vertrekpunt is dat in Nederland iedereen gelijkwaardig is en de vrijheid heeft om zichtbaar zichzelf te kunnen zijn. Emancipatie heeft continu onze aandacht nodig, zo stelt ook het regeerakkoord.⁵ De positie van transgender personen is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Ik constateer dat de evaluatie door het Molengraaff Instituut uitwijst dat de uitvoering van de Tw goed verloopt. De aandachtspunten die uit de evaluatie naar voren komen neem ik serieus alsook de daarin voorgestelde mogelijkheden tot verbetering van de Tw. Randvoorwaarden daarbij zijn het behoud van de noodzakelijke waarborgen in het kader van zowel het tegengaan van identiteitsfraude als de zorgvuldigheid jegens soms kwetsbare betrokkenen.

Hierna worden de aandachtspunten uit de evaluatie kort weergegeven en voorzien van een reactie. Dit leidt tezamen in hoofdlijn tot mijn voornemen om te komen tot een aanpassing van het huidige wettelijk kader in die zin dat de deskundigenverklaring wordt vervangen door een verklaring van de betrokkene zelf met aanvullende waarborgen. Daarnaast wordt een mogelijkheid voorgesteld voor een wijziging van de geslachtsregistratie voor jongeren onder de 16 jaar via een verzoek aan de rechter. Verder zal in samenspraak met de Burgerlijke Stand worden gezocht naar een stroomlijning van de aanvraagprocedure, om onnodige administratieve lasten voor betrokkenen te voorkomen.

5. Deskundigenverklaring

De huidige deskundigenverklaring is in de wet opgenomen om te vermijden dat een wijziging van de geslachtsregistratie berust op een opwelling of waanvoorstelling en om identiteitsfraude te voorkomen. De deskundige toetst de wilsbekwaamheid van betrokkene en de duurzaamheid van de wens tot wijziging.

Specifieke bezwaren die in de evaluatie tegen de deskundigenverklaring naar voren worden gebracht zijn dat deze een inbreuk zou vormen op het zelfbeschikkingsrecht en op de privacy van betrokkene, terwijl de waarde als middel tegen fraude wordt betwijfeld. De duurzaamheid van de wens zou zich niet lenen voor toetsing door een zorgverlener en de deskundigenverklaring zou er tevens aan bijdragen dat het medische traject, dat zich richt op de lichamelijke verandering, en het aanpassen van de geslachtsregistratie in de praktijk nog nauw met elkaar zijn verbonden. Dit hangt onder meer samen met het gegeven dat het voor de deskundigenverklaring benodigde consult binnen het medische traject wordt vergoed, terwijl hiervoor buiten een medisch traject door de betrokkene zelf kosten moeten worden gemaakt. Daarnaast wordt bezwaar gemaakt tegen de kosten en de toegankelijkheid van de verklaring, o.a. voor Nederlanders in het buitenland.

Beoordeling

Gelet op de bezwaren van betrokkenen tegen de deskundigenverklaring en de twijfel bij deskundigen over de waarde van een dergelijke verklaring, heb ik gezien of en zo ja op welke wijze deze zou kunnen worden vervangen.

Uit de thans geldende regelingen in België en Noorwegen blijkt dat een alternatieve waarborg tegen onbezonnen wijzigingen kan worden gevonden in het opsplitsen van het proces tot wijziging van de registratie in twee stappen. De aanvrager doet eerst melding van de wens tot wijziging van de geslachtsregistratie; op een volgend moment bevestigt

⁵ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021, p. 10. (Kamerstuk 34 700, nr. 34)

de aanvrager de wens, waarop de daadwerkelijke wijziging plaatsvindt. Ter illustratie zij vermeld dat België een bedenktijd van drie maanden hanteert; in Noorwegen is de tijd tussen het eerste verzoek en de daaropvolgende bevestiging van de wens zo'n vier weken. Navraag bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, het Openbaar Ministerie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst leert dat risico's op identiteitsfraude door het schrappen van de deskundigenverklaring zeer gering zijn en kunnen worden ondervangen door de reguliere controle op de identiteit aan de balie. De belangrijkste waarborg tegen identiteitsverwisseling bestaat er overigens uit dat de betrokkene hetzelfde Burgerservicenummer houdt. Ik zie geen dwingende beletselen tegen het schrappen van de deskundigenverklaring. Volstaan kan worden met de reguliere controle van de ambtenaar van de burgerlijke stand op de identiteit van de betrokkene op het moment dat deze zich in persoon aan de balie meldt. Bij de telefonische of elektronische kennisgeving van de wens tot wijziging van de geslachtsregistratie kan (digitaal) informatie worden verstrekt over de verdere procedure en de juridische gevolgen van de wijziging. Vervolgens kan de betrokkene deze wens na een administratieve periode van vier weken in persoon aan de balie bevestigen en wordt de registratie van het geslacht gewijzigd. Hiermee verwacht ik een bijdrage te leveren aan de verdere emancipatie van transgender personen en een vereenvoudiging van de procedure voor betrokkenen.

6. Leeftijdsgrenzen

Een onbekend deel van de transgender minderjarigen blijkt aan te lopen tegen de onmogelijkheid om de geslachtsregistratie te wijzigen voor het zestiende jaar. Met name de registratie op de identiteitskaart en de positie op middelbare scholen blijken hierbij een pijnpunt. Vanuit de deskundigen, de genderklinieken en de patiëntenvereniging wordt gepleit voor terughoudendheid bij de wijziging van de registratie bij personen onder de 16 jaar, omdat in deze leeftijdsgroep de genderidentiteit nog fluïde kan zijn.

Beoordeling

De door betrokkenen ervaren bezwaren zijn voor mij aanleiding om een uitzondering mogelijk te maken op de strikte grens van 16 jaar voor wijziging van de geslachtsregistratie. Hierbij dient evenwel rekening te worden gehouden met het gegeven dat de genderidentiteit van jonge kinderen in veel van deze gevallen nog fluïde is, en dat een aanpassing van de geslachtsregistratie een ingrijpende handeling is waarbij het belang van het kind ook op de langere termijn voorop dient te staan. Een verzoek tot aanpassing op jongere leeftijd zal daarom moeten worden beoordeeld door de rechter. Daarbij zal het kind, in de procedure vertegenwoordigd door diens ouders, moeten onderbouwen dat een wijziging van de geslachtsregistratie reeds op dat moment in het belang van het kind is. Naar mijn oordeel wordt hiermee de juiste balans gevonden tussen de gerechtvaardigde wens tot verruiming van de mogelijkheden tot wijziging van de geslachtsregistratie en vanwege de jonge leeftijd van betrokkenen vereiste extra zorgvuldigheid.

7. Herhaald wijzigen

In de praktijk komt het zeer incidenteel voor dat personen meer dan eenmaal de geslachtsregistratie wijzigen. De evaluatie rapporteert tussen 2012 en 2016 zes gevallen uit een groep van 1923 personen. De deskundigenverklaring blijkt soms herhaald wijzigen in de weg te staan, omdat de

deskundige moet kunnen verklaren dat bij de betrokkene een duurzame overtuiging bestaat tot het andere geslacht te behoren.

Beoordeling

Het schrappen van de deskundigenverklaring zal herhaald wijzigen vereenvoudigen. Dit zou het aantal wijzigingen kunnen doen toenemen. Tegelijk hecht ik vanuit het vertrekpunt dat iedereen de vrijheid heeft om zichtbaar zichzelf te zijn ook aan het bestaan van een mogelijkheid tot correctie van een eerdere wijziging van de registratie. Het risico op lichtvaardig herhaald wijzigen acht ik gering. Er bestaan immers ook praktische drempels voor herhaald wijzigen doordat de wijziging door de betrokkene zelf zal moeten worden doorgegeven aan de gemeente, maar ook aan de bedrijven en instellingen waarmee men in contact staat en doordat er kosten zijn verbonden aan het aanvragen van een nieuw identiteitsbewijs en rijbewijs.

Tegelijkertijd acht ik het van belang voor het rechtsverkeer en de betrouwbaarheid van de registraties dat de keuze voor wijziging van de geslachtsregistratie weloverwogen en duurzaam wordt genomen. Dit belang maakt het wenselijk om meermaals herhaald wijzigen extra te ontmoedigen in aanvulling op de bestaande drempels voor wijziging van de registratie.

Voor spijtoptanten dient naar mijn oordeel een eenmalige mogelijkheid te bestaan om een wijziging terug te draaien. Daaropvolgende wijzigingen zullen dienen te lopen via een verzoek aan de rechter.

8. Positie personen met intersekse/DSD

De evaluatie gaat tevens in op de positie van personen met intersekse conditie/DSD.⁶ Zij kunnen op dit moment enkel via een rechterlijke beslissing tot verbetering van de geboorteakte de geslachtsregistratie aan laten passen. Binnen deze groep bestaat behoefte aan een aanpassingsmogelijkheid buiten de rechter om, zo blijkt uit de evaluatie. Daarnaast bestaat behoefte om de geslachtsregistratie überhaupt achterwege te laten dan wel de mogelijkheid om te kiezen voor een neutrale aanduiding, zoals geslacht «X».

Beoordeling

Het schrappen van de deskundigenverklaring als eis voor het wijzigen van de geslachtsregistratie betekent de facto tevens een openstelling van deze regeling voor anderen dan transgender personen. De individuele afweging van de betrokkene volstaat immers om te komen tot een wijziging van de geslachtsregistratie. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om de rechter te verzoeken de geboorteakte te verbeteren indien deze een misslag bevat (artikel 1:24 BW).

Met betrekking tot de mogelijkheden om de geslachtsregistratie achterwege te laten of te kiezen voor een andere aanduiding geldt het volgende. In het regeerakkoord is vastgelegd dat onnodige geslachtsregistratie waar mogelijk wordt beperkt.⁷ Uw kamer heeft op 12 maart jl. de motie van de leden Den Boer en Bergkamp aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om indien mogelijk voor het zomerreces en anders voor het einde van het jaar de juridische, financiële en technische kansen en belemmeringen voor de herziening van de geslachtsvermelding op paspoorten en identiteitskaarten in kaart te brengen en de mogelijkheden die de aanstaande verordening biometrie op identiteits-

⁶ DSD staat voor Differences/Disorders in Sex Development. Dat wil zeggen aangeboren variaties in geslachtelijke, chromosomale en geslachtsklier ontwikkeling.

⁷ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021, p. 10.

kaarten daarbij biedt.⁸ Het kabinet is voornemens deze motie uit te voeren.

9. Privacy – Basisregistratie Personen

De Basisregistratie Personen (BRP) is erop gericht om organisaties met een publieke taak te kunnen voorzien van gegevens die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun (wettelijke) taak. Een verstrekking uit de BRP kan naast gegevens over de persoon, ook gegevens over gerelateerden van die persoon bevatten. Zo zijn de kindgegevens van belang voor de kinderbijslag of het consultatiebureau en is de samenstelling van het huishouden op het adres van belang voor de hoogte van de afvalstoffenheffing.

Een wijziging van de geslachtsregistratie is meestal aanleiding voor het wijzigen van de voornaam (bijvoorbeeld Hermien wordt Hans of andersom). Hiervoor is een aanpassing van de geboorteakte nodig. Op basis van de aangepaste geboorteakte wordt de nieuwe voornaam in de BRP verwerkt. Dit volgt uit het uitgangspunt dat de BRP de akten van de burgerlijke stand volgt.

In principe leidt een wijziging van de voornaam van een persoon, gezien de gewenste consistentie van gegevens in de BRP, ook tot een wijziging van die voornaam op de persoonslijsten van de betreffende gerelateerden. De gerelateerden worden hiervan schriftelijk in kennis gesteld door de bijhoudingsgemeente. De kennisgeving aan gerelateerden volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Wijziging van de voornaam van een kind op de persoonslijst van de ouder is een wijziging van de persoonsgegevens van die ouder. Het kan zijn dat die ouder daar niet om gevraagd heeft en niet op de hoogte is van de naamswijziging omdat er sprake is van een verstoorde relatie. Als een persoon niet weet dat er gegevens op zijn persoonslijst zijn gewijzigd kan het recht om hier bezwaar tegen aan te tekenen, ook niet uitgevoerd worden. De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken heeft gemeenten daarom geadviseerd om betrokkenen te informeren wanneer er persoonsgegevens (ambtshalve) worden gewijzigd.

In de evaluatie van de Transgenderwet hebben respondenten aangegeven dat zij:

1. de vermelding van een nieuwe voornaam op de persoonslijst van gerelateerden, en
2. de kennisgeving daarover aan gerelateerden ervaren als een inbreuk op hun privacy.

In de evaluatie is tevens benoemd dat de transgender personen zelf en deskundigen van de genderklinieken, niet op de hoogte zijn van de kennisgeving aan gerelateerden. Voorgesteld is dat deze kennisgeving aan de orde zou moeten komen op de training voor deskundigen zodat zij transgender personen hierover kunnen informeren.

In de BRP is het overnemen van gerelateerde gegevens een geautomatiseerd proces ten behoeve van de consistentie. Aanpassing daarvan zou een fundamentele en kostbare wijziging zijn voor een relatief kleine doelgroep vanuit een beperkte invalshoek. De komende jaren kunnen echter geen fundamentele wijzigingen in de BRP worden doorgevoerd. Zoals toegelicht in de kamerbrief van 10 juli 2018⁹ werkt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met stakeholders van de BRP aan een nieuwe toekomstvisie voor de BRP. In deze toekomstvisie zal ook aandacht zijn voor privacyaspecten. Echter, het is de vraag of het verstandig is dit soort uitzonderlijke gevallen in het ontwerp van een ICT-systeem te willen betrekken, dat daarmee erg complex wordt. In

⁸ Kamerstuk 25 764, nr. 115.

⁹ Kamerstuk 27 859, nr. 127.

afwachting van die toekomstvisie blijft het beheer en de doorontwikkeling van de BRP voor de korte en middellange termijn beperkt tot de strikt noodzakelijke behoeften van gemeenten en gebruikers met betrekking tot de huidige technische centrale voorzieningen van de BRP. In samenwerking met de Staatssecretaris van BZK kan wel op korte termijn onderzocht worden hoe de voorlichting aan transgenders op dit punt aangevuld kan worden zodat zij vooraf op de hoogte zijn van de kennisgeving aan hun gerelateerden.

10. Naamrecht

In de evaluatie wordt opgemerkt dat de koppeling van de wijziging van de geslachtsregistratie en de voornaamswijziging problematisch is voor diegenen die op dat moment nog geen gebruik willen maken van de naamswijziging of die wel een naamswijziging wensen, maar geen wijziging van de geslachtsregistratie. Een naamswijziging los van een wijziging van de geslachtsregistratie is immers niet kosteloos.

Beoordeling

Deze vragen onderscheiden zich naar mijn oordeel onvoldoende van andere redenen die personen kunnen hebben om wijziging van de voornaam te wensen. Ik heb op dit moment geen plannen om de mogelijkheden tot voornaamswijziging aan te passen, zoals ook blijkt uit mijn antwoorden aan Uw Kamer op vragen van het Lid Bergkamp over het rapport Werkgroep liberalisering naamrecht.¹⁰

11. Samenvattend

Op basis van de evaluatie van de Transgenderwet concludeer ik dat de huidige regeling uitvoerbaar is en dat het huidige wettelijke kader voldoet aan de eisen vanuit mensenrechtelijk perspectief. Tegelijkertijd geeft de evaluatie aanleiding tot aanpassing van de regeling, waar deze leidt tot een onnodige beperking op de mogelijkheden om tot wijziging van de geslachtsregistratie over te gaan of tot onnodige administratieve lasten voor betrokkenen. Ik ben daarom voornemens om te komen tot een aanpassing van het huidige wettelijk kader in die zin dat de deskundigenverklaring wordt vervangen door een verklaring van de betrokkene zelf. Ook zal het mogelijk worden voor jongeren onder de 16 jaar om via een verzoek aan de rechter te komen tot een wijziging van de geslachtsregistratie indien dit op dat moment al in het belang van de minderjarige is. Ik ben voornemens om een voorontwerp van deze aanpassing binnen zes maanden in consultatie te brengen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹⁰ Aangangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2107.