

Vergaderjaar 2022–2023

35 825

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het veranderen van de voorwaarden voor wijziging van de vermelding van het geslacht in de akte van geboorte

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2023

1. Aanleiding

Op 30 november 2021 is door het lid Van Ginneken (D66) een amendement ingediend bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Transgenderwet (Kamerstuk 35 825, nr. 13) (hierna: «amendement»). Dit amendement voorzag in de mogelijkheid om de vermelding van het geslacht in de geboorteakte te wijzigen van een «m» of «v» naar een «x». In de akte van wijziging van de vermelding van het geslacht zou dan het non-binaire geslacht «x» worden opgenomen.

Omdat dit amendement een substantiële uitbreiding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Transgenderwet omvatte en naar verwachting consequenties zou hebben voor de uitvoering, heeft het kabinet op 17 december 2021 (Kamerstuk 35 825, nr. 11) aangekondigd het amendement voor advies voor te leggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het amendement is op 25 februari 2022 samen met zienswijzen van verschillende adviescommissies en betrokken organisaties ter advisering aan de Raad van State voorgelegd.

Op 6 april 2022 heeft de Raad van State geadviseerd dat dit onderwerp zich niet leent voor een amendement, maar in een afzonderlijk wetsvoorstel zou moeten worden opgenomen. Daarbij zou een compleet overzicht moeten worden gemaakt van de effecten op bestaande wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan. Ook de financiële consequenties van een dergelijke wijziging zouden dan in kaart moeten worden gebracht. Het lid Van Ginneken heeft hierop het amendement tijdens de algemene beraadslaging op 27 september 2022 ingetrokken en aangekondigd dat zij voornemens is een initiatiefwetsvoorstel in te dienen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heb ik u, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, toegezegd de voorzienbare

knelpunten in wet- en regelgeving, de gevolgen voor de uitvoering en de daarmee samenhangende kosten in kaart te brengen. Deze inventarisatie is inmiddels afgerond.

Dit kabinet heeft zich in het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) gecommitteerd aan het blijven werken aan de acceptatie, veiligheid en emancipatie van de lhbtq+ gemeenschap. Het Regenboog Stembusakkoord is hiervoor de basis. Hierin is onder meer opgenomen dat een ieder de mogelijkheid krijgt om, zonder tussenkomst van de rechter, de geslachtsvermelding in officiële documenten zoals het paspoort te laten doorhalen met een «x».¹ De resultaten van deze inventarisatie leveren een bijdrage aan de ontwikkelingen op dit thema. Met deze brief stel ik u, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op de hoogte van deze resultaten.

2. Achtergrond

De Transgenderwet van 2014 heeft het laagdrempeliger gemaakt om een geslachtsvermelding te wijzigen van «m» naar «v» en vice versa. In deze wet werd het vereiste van lichamelijke aanpassing voor wijziging van het in de geboorteakte vermelde geslacht geschrapt. Hiermee heeft een verschuiving plaatsgevonden van registratie op grond van uiterlijke geslachtskenmerken naar (tevens) registratie op grond van genderidentiteit. De innerlijke overtuiging die ten grondslag ligt aan de genderidentiteit werd medebepalend voor de geslachtsvermelding in de geboorteakte en daarmee samenhangend de Basisregistratie Personen (BRP).

De afgelopen jaren is gebleken dat er in de maatschappij steeds meer sprake is van erkenning van genderneutraliteit en tevens behoefte is aan de mogelijkheid van een non-binaire geslachtsvermelding. Dit is onder andere gebleken uit gesprekken met het veld, in de rechtspraak en op basis van onderzoek naar deze behoefte.

Rechtspraak

In de rechtspraak is een ontwikkeling te zien waarbij tevens de opname van een non-binaire geslachtsvermelding in de geboorteakte mogelijk wordt geacht. In 2018 oordeelde de rechtbank Limburg dat sprake is van een maatschappelijke erkenning en ook – in ieder geval een trend naar – juridische erkenning van een «neutrale geslachtelijke identiteit».² De uitspraak van de rechtbank Limburg heeft navolging gekregen van verschillende andere rechtbanken.³ Van belang hierbij is dat een gewijzigde geslachtsvermelding in de geboorteakte (in de vorm van de «x») als

¹ Met een geslachtsvermelding wordt in deze brief hetzelfde bedoeld als een geslachtsregistratie. Deze vermelding of registratie vindt plaats in de geboorteakte, in de Basisregistratie personen en op basis van die gegevens ook in het paspoort. Een «o» in de Basisregistratie Personen leidt tot een «x» in het paspoort.

² Rechtbank Limburg 28 mei 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:4931.

³ Rechtbank Noord-Nederland 24 juli 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:3437; Rechtbank Midden-Nederland 10 februari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:522 Rechtbank Gelderland 20 januari 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:325 Rechtbank Den Haag 13 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3907 Rechtbank Midden-Nederland 28 april 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4549 Rechtbank Zeeland-West-Brabant 15 juni 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:3064 Rechtbank Den Haag 29 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:8133 Rechtbank Midden-Nederland 30 augustus 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4163 Rechtbank Noord-Holland 29 september 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:8413 Rechtbank Midden-Nederland 28 oktober 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:5054; Rechtbank Rotterdam 12 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11028; Rechtbank Amsterdam 21 juli 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:3732; Rechtbank Noord-Holland 8 februari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:2040.

latere vermelding) op grond van een rechterlijke uitspraak momenteel leidt tot een «o» van onbekend in de BRP. De reden hiervan is dat de BRP op dit moment geen geslachtsvermelding «x» kent. De uitvraag naar de impact op de uitvoering heeft juist gezien op de gevolgen van het toevoegen van een «x» in de BRP.

Er zijn prejudiciële vragen gesteld aan de Hoge Raad, onder meer of de rechter ruimte heeft om verzoeken van non-binaire personen tot non-binaire geslachtsvermelding te honoreren, en op welke wijze dit dient te worden verwerkt in de geboorteakte. De Hoge Raad heeft daarop geantwoord dat hij deze vragen niet zal beantwoorden nu wetgeving in voorbereiding is.⁴ Zolang er geen wettelijke regeling is, is het aan de rechter om in elke concrete zaak aan de hand van de aard en inhoud van het verzoek en de verdere omstandigheden van het geval te beslissen, met inbegrip van de mogelijkheid om de beslissing op het verzoek aan te houden, aldus de Hoge Raad. Sindsdien zijn verschillende uitspraken door rechtbanken gedaan, die in hoofdlijnen de contouren van het – inmiddels ingetrokken – amendement volgen.⁵

Onderzoek maatschappelijke behoefte

Om een beeld te krijgen van de breedte van de maatschappelijke behoefte hebben het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Justitie en Veiligheid expertisecentrum Rutgers gevraagd om te onderzoeken hoeveel mensen de geslachtsregistratie op overheidsregistraties in een non-binaire optie zouden willen wijzigen.⁶ Uit het onderzoek (bijlage 1) blijkt dat 6.4% van de respondenten uit de steekproef⁷ (omgerekend tussen de 875.000 en 1.006.000 personen) overweegt hun geslachtsregistratie aan te passen in een «x» als dat via de gemeente mogelijk wordt en dat 2.4% (omgerekend tussen de 321.000 en 394.000 personen) dit via de rechter overweegt.⁸ Daarnaast zegt 3.7% (omgerekend tussen de 481.000 en 583.000 personen) dat ze (zeer) waarschijnlijk de geslachtsregistratie aanpassen als dit via de gemeente mogelijk wordt.

3. Inventarisaties

Eind 2021 is bij alle ministeries de uitvraag gedaan of de invoering van de geslachtsvermelding «x» gevolgen zou hebben op hen betreffende beleidsterreinen, waar het betreft:

- (1) wet- en regelgeving;
- (2) uitvoering en mogelijke kosten.

Naar aanleiding van deze inventarisatie is een ontwerpbeeping met toelichting (vangnetnorm) opgesteld voor een algemene regeling in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) (bijlage 2). In de vangnetnorm wordt de toepasselijkheid van seksespecifieke wet- en regelgeving op personen met

⁴ HR 4 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:336.

⁵ Rechtbank Rotterdam 18 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10298; Rechtbank Den Haag 7 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10298; Rechtbank Gelderland 8 april 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:1824; twee uitspraken van de Rechtbank Overijssel van 7 april 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:962 en ECLI:NL:RBOVE:2022:963 en Rechtbank Rotterdam 6 mei 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4326.

⁶ Vermelding in de geboorteakte en daarmee samenhangend de Basisregistratie Personen en officiële documenten zoals het paspoort.

⁷ In het eerste kwartaal van 2023 is een vragenlijst afgenomen bij een representatieve steekproef van 12.253 personen van zestien jaar en ouder. Door middel van weging komt de samenstelling van deze steekproef op leeftijd, geslacht en opleidingsniveau overeen met de Nederlandse populatie en zijn alle percentages generaliseerbaar naar de Nederlandse populatie.

⁸ Rutgers, Kiezen voor een «X», Onderzoek naar de behoefte aan een non-binaire geslachtsregistratie, april 2023.

geslachtsvermelding «x» geregeld. De werking van deze algemene regeling is niet beperkt tot het BW, maar strekt zich uit tot alle wet- en regelgeving.⁹ Bij alle ministeries is geïnventariseerd of deze vangnetnorm afdoende oplossing biedt voor de seksespecifieke bepalingen in de wet- en regelgeving van het betreffende ministerie en zo nee, welke aanpassingen nodig zijn.

In bijlage 3 zijn de resultaten van de inventarisatie opgenomen met betrekking tot de gevolgen voor wet- en regelgeving van geslachtsvermelding «x». In bijlage 4 zijn de resultaten van de inventarisatie opgenomen met betrekking tot de gevolgen voor de uitvoering en mogelijke kosten. De resultaten van de inventarisatie van de toepasbaarheid van de vangnetnorm is opgenomen in deze brief en niet in een afzonderlijke bijlage.

4. Uitkomsten inventarisaties

In deze paragraaf bespreek ik de resultaten van de verschillende inventarisaties. Eerst ga ik in op de gevolgen van een geslachtsvermelding «x» voor wet- en regelgeving, daarna op de gevolgen van de vangnetnorm en ten slotte op de gevolgen voor de uitvoering en mogelijke kosten. De inventarisaties geven een eerste beeld van de mogelijke gevolgen van een geslachtsvermelding «x» op de verschillende terreinen.

Gevolgen voor wet- en regelgeving

De naar voren gebrachte verwachte gevolgen voor wet- en regelgeving voor geslachtsvermelding «x» van de verschillende ministeries lopen uiteen. Voor een aantal ministeries zijn de gevolgen zeer gering en voor een aantal ministeries zijn de gevolgen aanzienlijk, ook met toepassing van de ontwerpbeplanning. Vooral in lagere regelgeving zal in sommige gevallen verdere beleidsvorming noodzakelijk zijn over hoe om te gaan met de uitvoering van een geslachtsvermelding «x». De vraag hoe om te gaan met de «x»-equivalent van de aanduidingen «man», «vrouw», «echtgenoot», «echtgenote», «weduwe», «weduwnaar» en «broer» en «zus» vraagt om een eenduidige interdepartementale aanpak. Voor dat doel is de eerder genoemde vangnetnorm geformuleerd. Op het niveau van formele wetgeving is de ontwerpbeplanning deels afdoende om een potentieel noodzakelijke grootschalige wetsaanpassingen te voorkomen. Voor de lange termijn vormt de introductie van geslachtsvermelding «x» een extra reden om bij het formuleren van toekomstige wetgeving te kiezen voor genderneutraliteit.

Gevolgen van de vangnetnorm

Ik stel vast dat de vangnetnorm een breed bereik heeft, waarbij wordt beoogd een bepaling die bij of krachtens enige wet betrekking heeft op personen van het mannelijk dan wel het vrouwelijk geslacht steeds van overeenkomstige toepassing zal zijn op personen met de geslachtsaanduiding «x». Ondanks dit brede bereik lijkt de vangnet norm niet voor alle regelgeving afdoende. Vooral in lagere wetgeving zijn soms aanpassingen

⁹ Uitgangspunt van de ontwerpbeplanning is dat een bepaling die betrekking heeft op personen van het mannelijk dan wel het vrouwelijk geslacht steeds van overeenkomstige toepassing is op personen met de geslachtsvermelding «x», indien dit in het concrete geval redelijk en passend is. Conform deze regeling zouden bijvoorbeeld bepalingen die aanspraken in het leven roepen voor een «broer», «zus», «oom» en «tante» in beginsel ook gelden voor een persoon met een geslachtsaanduiding «x» met dezelfde familierechtelijke betrekking. Verder zouden bepalingen die betrekking hebben op zwangere *vrouwelijke* werknemers ook van (overeenkomstige) toepassing zijn op zwangere personen met de geslachtsregistratie «x». Bij of krachtens de wet, besluit of ministeriële regeling is afwijking mogelijk van dit uitgangspunt.

nodig. Los van de vangnetnorm zullen op sommige gebieden beleidskeuzes gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld hoe om te gaan met een geslachtsvermelding «x» bij regelgeving over gelijke behandeling of subsidieregelingen waarbij gender leidend is.

Gevolgen voor de uitvoering en mogelijke kosten

Naar aanleiding van het amendement van het lid Van Ginneken hebben zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) als de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) hun zienswijze gegeven op de gevolgen van een geslachtsvermelding «x». Deze zijn op 21 februari 2022 met u gedeeld.¹⁰ Nu deze reacties ook de uitvoering betreffen, worden deze reacties hier kort herhaald.

De NVVB staat positief tegenover het creëren van een wettelijke grondslag voor een non-binaire geslachtsvermelding. Zij bevestigen daarbij dat de gevolgen van een geslachtsvermelding «x» doorwerken in wet- en regelgeving en dit grondig moet worden uitgezocht. Specifieke aandacht wordt gevraagd voor binaire indelingen van «vader» en «moeder» en geslachtsvermelding.

De VNG onderschrijft de noodzaak van een andere vermelding voor non-binaire personen en is dan ook voorstander van het creëren van een wettelijke mogelijkheid van het registreren van een ander geslacht dan nu mogelijk is. De VNG ziet wel ingrijpende wijzigingen voor de systemen van de burgerlijke stand, de systemen van organisatieonderdelen van gemeenten voor de verwerking hiervan en voor de systemen van de afnemers, bijvoorbeeld de SVB of de Belastingdienst.

De gebruikers van de Basisregistratie Personen (BRP) zijn via het Gebruikersoverleg BRP gevraagd om een eerste inschatting van de impact op de introductie van de geslachtsvermelding «x» in de BRP op basis van een geslachtsvermelding »x» in de geboorteakte te maken. Dit is een inschatting voorafgaand aan een toekomstige uitvoeringstoets. Die vindt plaats op het moment dat het initiatiefwetsvoorstel in concept gereed is.¹¹ Dit is nu (nog) niet aan de orde.

In deze inventarisatie zijn alleen uitvoerders betrokken die ook deelnemen aan het Gebruikersoverleg BRP. De impact van een geslachtsvermelding «x» raakt meer uitvoeringsorganisaties dan nu bevraagd. Het is van belang dat er een zo goed mogelijk beeld ontstaat van de uitvoeringsconsequenties. Hier zal dan ook aandacht aan worden besteed bij de uitvoeringstoets.¹² Op basis van de reacties van de verschillende gebruikers van de BRP concludeer ik dat de vermelding van het geslacht in de BRP vooral wordt gebruikt voor identificatie, registratie, plaatsing¹³ en bejegening van personen. De impact van het toevoegen van geslachtsvermelding «x», (in aanvulling op de huidige geslachtsvermeldingen in de BRP (man, vrouw en onbekend) op de uitvoering ziet vooral op wijziging van de praktische en technische inrichting van processen bij de verschillende gebruikers van de BRP. In deze fase van het beleidsproces is het gebruikelijk dat de impactanalyse bestaat uit globale indicaties. In een

¹⁰ Kamerstuk 35 825, nr. 16.

¹¹ Conform het Beleidskompas, de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid, zie kcbr.nl.

¹² Er zijn ook (uitvoerings-)organisaties die de BRP niet (rechtstreeks) gebruiken maar wel gevolgen kunnen ondervinden van de invoering van geslachtsvermelding «x». Bijv. organisaties die zich slechts bezighouden met personeelsaangelegenheden.

¹³ Bijvoorbeeld binnen de kleine migratieketen en de sector justitie en veiligheid.

uitvoeringstoets op de definitieve conceptversie van de regeling kan dit nader gespecificeerd worden.

De inschatting van hoe omvangrijk de benodigde aanpassingen zijn en wat de daarmee gemoeide kosten zijn, verschillen sterk. Een enkele organisatie verwacht geen kosten te maken omdat zij al begonnen zijn met genderneutrale aanschrijving, anderen geven aan dat de kosten voor de eigen organisatie zeer hoog zijn.¹⁴ Bij de inschatting van de kosten wordt door meerdere organisaties opgemerkt dat de daadwerkelijke kosten afhankelijk zijn van het moment waarop zij een «x» zouden moeten verwerken in hun ICT-systemen. Bij een langere implementatietijd kan het zijn dat de kosten lager uitvallen. De benodigde tijd voor implementatie varieert van een paar weken tot meer dan vijf jaar.

Voorts leveren de reacties de volgende aandachtspunten op waar bij de invoering van geslachtsvermelding «x» rekening mee gehouden dient te worden:

- Geslachtsvermelding versus genderidentiteit: Overweeg de «x» in aanvulling op de huidige geslachtsvermelding in een nieuw en apart «veld» in de BRP en de geboorteakte op te nemen, als de registratie van een non-binaire genderidentiteit. Geef daarbij een duidelijke en eenduidige definitie waar de «x» voor staat en in hoeverre mensen voor een geslachtsvermelding «x» kunnen kiezen,» om andere redenen dan genderidentiteit. De huidige geslachtsvermeldingen (M, V, O) in de BRP kunnen dan ongewijzigd blijven bestaan en gebruikt worden.
- Toegankelijkheid: Verduidelijk of en hoe (digitaal) de wettelijke regeling van de «x» op de geboorteakte en in de BRP ook toegankelijk is voor Nederlanders in het buitenland of personen met buitenlandse brondocumenten.
- Planning: Wanneer zou een «x» op de geboorteakte en in de BRP ingevoerd worden? Is er sprake overgangstermijn?
- Historie: Blijft de geslachtsvermelding bij geboorte nog opvraagbaar via de BRP/geboorteakte?
- Implementatie: De implementatie vereist op een integrale aanpak en eenduidig beleid. Dit is nodig bij de uitwisseling van gegevens in nationale en internationale ketenprocessen.
- Communicatie: Welke gevolgen heeft de invoering van een geslachtsvermelding «x» voor de communicatie tussen overheid en burger? Het antwoord is van grote invloed op de voorziene kosten van de invoering. Duidelijkheid hieromtrent is nodig voor invoering van eventuele richtlijnen in de werk- en communicatieprocessen van uitvoeringsorganisaties.
- Aantallen: De geslachtsvermelding «onbekend» komt in de huidige situatie zo weinig voor in de BRP dat daar meestal geen aparte processen voor zijn ingericht. Het aantal ingezetenen geboren in Nederland met geslachtsvermelding «O» bedroeg op 5 mei 2022 27, en op 1 november 2022 43

Zonder verder in te gaan op alle vragen die uit de inventarisaties over de uitvoering en mogelijke kosten naar voren zijn gekomen, staat voor het kabinet voorop dat wordt gewerkt aan de verdere emancipatie van de lhbtq+ gemeenschap.¹⁵ Dit belang wordt ook door uitvoeringsorganisaties onderstreept. Gelet op in paragraaf 2 geschetste ontwikkeling, waarbij in 2014 is gekomen tot een geslachtsvermelding op basis van zowel uiterlijke geslachtskenmerken als genderidentiteit, ligt de introductie van een afzonderlijke genderregistratie los van de geslachtsvermelding niet in de rede.

¹⁴ Zie bijlage 4.

¹⁵ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021–2025, p. 29.

5. Samenvattend

Uit deze brief met bijlagen blijken de resultaten van de inventarisaties naar de gevolgen van de invoering van geslachtsvermelding «x». Deze resultaten bieden een eerste beeld van de gevolgen van een introductie van geslachtsvermelding «x» op wet- en regelgeving, de uitvoering en mogelijke kosten. Het beeld over de gevolgen voor de uitvoering en de kosten is nog niet volledig en mede afhankelijk van keuzes bij de initiatiefwetgeving die nu in de eerste plaats aan de initiatiefnemer zijn. Ook de termijn waarop een geslachtsvermelding «x» wordt ingevoerd na de afronding van het initiatiefwetsvoorstel is daarbij van belang. Mocht er een initiatiefwetsvoorstel komen dan zal, zoals gebruikelijk bij nieuwe wetgeving, ook nog een uitvoeringstoets worden gedaan met aandacht voor de benodigde implementatietijd en de ketenafhankelijkheden in de uitwisseling van gegevens tussen overheden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind