

35 ***

Voorstel van wet van het lid Van Ginneken tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het vereenvoudigen van het registreren van een non-binaire geslachtsvermelding in de akte van geboorte

Nr. **

MEMORIE VAN TOELICHTING

Consultatieversie

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit initiatiefwetsvoorstel maakt het mogelijk om zonder tussenkomst van de rechter de geslachtsvermelding van «m» of «v» te wijzigen in «x».

Sinds 1985 kunnen personen al het juridische geslacht laten wijzigen als zij de overtuiging hebben tot het andere geslacht te behoren.¹ Een deel van de voorwaarden die daar toen aan gesteld werden, is in de loop der tijd vervallen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de voorwaarden van ongehuwd zijn en een fysieke transitie hebben ondergaan. Sinds 2014 geldt in plaats daarvan de voorwaarde dat een deskundigenverklaring moet worden overgelegd, waaruit moet blijken dat de betrokkene, na te zijn voorgelicht, tegenover de deskundige heeft verklaard de weloverwogen en duurzame overtuiging te hebben niet tot het geslacht te behoren dat in de geboorteakte staat.

Voor non-binaire personen (personen die niet of niet exclusief tot het mannelijke of vrouwelijke geslacht behoren) is er op dit moment geen wettelijke regeling om de geslachtsvermelding te laten wijzigen naar een non-binaire vermelding. Wel is er een ontwikkeling in de rechtspraak die hierin steeds vaker voorziet. Terwijl de Hoge Raad in 2007 de juridische erkenning van een non-binaire geslachtsvermelding nog afwees,² werden deze verzoeken vanaf 2018 wel toegewezen.³ De Hoge Raad heeft deze ontwikkeling niet afgewezen.

De non-binaire geslachtsvermelding zelf is trouwens niet nieuw. Al sinds 1995 kan op de geboorteakte van pasgeboren kinderen met ambivalente geslachtskenmerken (intersekse

¹ Stb. 1985, 243.

² HR 30 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ5686.

³ Rechtbank Limburg 28 mei 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018: 4931.

personen) ambtshalve worden vermeld dat «het geslacht niet is kunnen worden vastgesteld». Op het paspoort verschijnt in dat geval 'X/X' (hierna: «x»). Door de jurisprudentie sinds 2018 is de toepassing van een «x» verruimd met de aanduiding voor personen met een non-binaire genderidentiteit op de geboorteakte. Dit initiatiefwetsvoorstel creëert dan ook geen nieuwe geslachtsvermelding, maar een wettelijke regeling voor de non-binaire geslachtsvermelding voor personen met een non-binaire genderidentiteit. Het voorstel maakt het mogelijk om deze zonder gang naar de rechter te krijgen en versterkt de rechtszekerheid.

2. Huidige situatie

Voor personen van zestien jaar of ouder die hun geslachtsvermelding willen wijzigen van «m» naar «v» of andersom, is er een procedure zonder tussenkomst van de rechter.⁴ Een persoon doet hiervan aangifte bij de ambtenaar van de burgerlijke stand. Daarvoor is een deskundigenverklaring vereist, waarin staat dat de betrokken persoon tegen de deskundige heeft verklaard de overtuiging te hebben tot het andere geslacht te behoren dan het geslacht dat in de geboorteakte staat. Ook moet in de verklaring staan dat de betrokkene heeft laten zien dat die de voorlichting over de reikwijdte en de betekenis van de wijziging begrijpt en dat de betrokkene de wijziging van de vermelding van het geslacht in de geboorteakte nog steeds wenst.

Deze procedure, zonder tussenkomst van de rechter, geldt alleen voor personen die de geslachtsvermelding willen wijzigen van «m» naar «v» of andersom. Via deze procedure kan een «m» of «v» niet gewijzigd worden naar een «x».

Het ontbreken van een «m» of «v» op de geboorteakte kan volgens de wet nu alleen bij personen bij wie bij de geboorte het geslacht niet als «m» of «v» was vast te stellen. Deze mogelijkheid bestaat sinds 1995 en is bedoeld voor intersekse personen. Dat zijn personen met een lichaam dat niet (helemaal) overeenkomt met het heersende beeld van een mannen- of vrouwenlichaam, maar dat anders in elkaar zit op het gebied van bijvoorbeeld chromosomen, hormonen of geslachtsdelen. Artikel 1:19d van het Burgerlijk Wetboek maakt het mogelijk om op de geboorteakte te laten vermelden dat «het geslacht niet is kunnen worden vastgesteld». Als binnen drie maanden na de geboorte alsnog een geslacht is vastgesteld, wordt aan de hand van een medische verklaring een nieuwe geboorteakte opgesteld. In de rest van de gevallen blijft de vermelding staan dat «het geslacht niet is kunnen worden vastgesteld».

De wet biedt nu geen regeling voor het verkrijgen van een «x» als geslachtsvermelding op de geboorteakte.

⁴ Deze procedure staat omschreven in de artikelen 1:28 t/m 1:28c van het Burgerlijk Wetboek.

Ontwikkelingen in de rechtspraak

De afgelopen jaren zijn er meerdere rechterlijke uitspraken gedaan die de vermelding van een non-binaire geslachtsidentiteit op de geboorteakte mogelijk maken. Er bestaat geen regeling om via de rechter een geslachtsvermelding «x» af te dwingen. Meestal doet de betrokkene bij de rechter een aanvraag om de geboorteakte te wijzigen. In het verleden werd de rechter dan gevraagd om de ambtenaar van de burgerlijke stand te gelasten om de geboorteakte te wijzigen met een latere vermelding dat het geslacht niet is kunnen worden vastgesteld. Inmiddels wordt in het verzoekschrift vaak gevraagd om een wijziging van de geslachtsvermelding naar «x». In het verzoekschrift aan de rechter kan dan worden aangegeven dat de betrokkene zich niet als «m» of «v» identificeert. Vaak wordt er ook een deskundigenverklaring bijgevoegd zoals in de procedure bij de burgerlijke stand nodig is. In het verzoekschrift kan ook worden gevraagd de voornamen te laten wijzigen.

In 2018 is voor de eerste keer zo'n verzoek toegewezen, door de rechtbank Limburg.⁵ In deze uitspraak gaat de rechtbank Limburg uitgebreid in op internationale, Europese en Nederlandse ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan op dit onderwerp. De rechtbank benoemt dat de huidige wettelijke bepalingen geen mogelijkheid geven om de geboorteakte in overeenstemming te brengen met de genderbeleving van de betrokkene. Volgens de rechtbank is er vanwege internationale en Europese bepalingen en beginselen de positieve verplichting om het verzoek van de betrokkene toe te wijzen: “Door de huidige wetgeving, waarbij belanghebbende haar zelfbeschikkingsrecht deels moet opgeven, is er namelijk geen sprake van een ‘fair balance’. In het huidige sociale, juridische en politieke klimaat, dient het belang van belanghebbende op juridische erkenning van haar genderidentiteit thans zwaarder te wegen dan het algemeen belang bij handhaving van de huidige wettelijke regelgeving.”⁶

Sinds deze uitspraak hebben rechters vaker toestemming gegeven voor het wijzigen van de geslachtsvermelding op de geboorteakte naar «het geslacht is niet kunnen worden vastgesteld» bij personen die aangeven zich niet of niet exclusief met het mannelijke of vrouwelijke geslacht te identificeren.

In 2021 is door de rechtbank Amsterdam voor het eerst gekozen voor een wijziging in de vermelding «x» op de geboorteakte in plaats van de formulering «het geslacht is niet kunnen worden vastgesteld».⁷ De rechtbank Amsterdam kon zich niet verenigen met de oplossing uit de voorgaande uitspraken waarin, onder verwijzing naar artikel 1:19d BW, werd gekozen voor

⁵ Rechtbank Limburg 28 mei 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018: 4931.

⁶ Rechtbank Limburg 28 mei 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018: 4931, r.o. 2.6.

⁷ Rechtbank Amsterdam 21 juli 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:3732.

een wijziging naar «het geslacht is niet kunnen worden vastgesteld». De rechtbank beargumenteert dat bij de persoon die het verzoek deed, het fysieke geslacht na geboorte niet twijfelachtig is (waar het wetsartikel voor bedoeld is), maar dat er sprake is van een non-binaire genderidentiteit.

Op 4 maart 2022 heeft bovendien de Hoge Raad aandacht besteed aan dit onderwerp, nadat hierover prejudiciële vragen waren gesteld.⁸ Na de uitspraak van de Hoge Raad is in alle gepubliceerde zaken gekozen voor een wijziging in geslachtsvermelding «x». De Hoge Raad gaf namelijk aan dat wetgeving op dit terrein in de nabije toekomst valt te verwachten, waarna lagere rechters zijn gaan anticiperen op toekomstige wetgeving die de wijziging van de geslachtsvermelding naar «x» mogelijk maakt.

Inmiddels zijn er minstens 36 rechterlijke uitspraken gepubliceerd waarin is verzocht om een non-binaire geslachtsvermelding.⁹ In vrijwel alle gevallen is het verzoek toegewezen. Ook is een flink deel van de relevante uitspraken nog niet gepubliceerd. Het is overigens ook goed om

⁸ HR 4 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:336.

⁹ Rechtbank Limburg 28 mei 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:4931; 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 Noord-Holland 6 mei 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:4479; Rechtbank Den Haag 29 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:8133; Rechtbank Noord-Nederland 7 juli 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3179; Rechtbank Midden-Nederland 21 juli 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:3298; Rechtbank Amsterdam 21 juli 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:3732; 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 Overijssel 3 november 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:4321; Rechtbank Rotterdam 12 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11028; Rechtbank Gelderland 3 december 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:6592; Rechtbank Den Haag 17 december 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:13948; Rechtbank Limburg 1 februari 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:746; Rechtbank Noord-Holland 8 februari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:2040; Rechtbank Overijssel 7 april 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:962; Rechtbank Overijssel 7 april 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:963; Rechtbank Gelderland 8 april 2022 ECLI:NL:RBGEL:2022:1824; Rechtbank Noord-Nederland 6 juli 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2611; Rechtbank Noord-Nederland 6 juli 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2612; Rechtbank Den Haag 7 juli 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6785; Rechtbank Midden-Nederland 1 september 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3564; Rechtbank Midden-Nederland 1 september 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3565; Rechtbank Limburg 1 september 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:6715; Rechtbank Den Haag 11 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10521; Rechtbank Gelderland 14 oktober 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6305; Rechtbank Rotterdam 18 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10298; Rechtbank Den Haag 18 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:12570; Rechtbank Overijssel 26 januari 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:306; Rechtbank Noord-Holland 20 februari 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:1355; Rechtbank Oost-Brabant 14 maart 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:1922.

te vermelden dat het niet alleen gaat om uitspraken van rechtbanken maar ook van ‘hogere’ rechters.¹⁰

Wat opvalt is dat de overwegingen van de rechter en de gronden waarop een verzoek wordt toegewezen per zaak verschillen.¹¹ De overwegingen zijn ook veranderd sinds rechters kiezen voor een wijziging naar «x» als geslachtsvermelding. In de eerste uitspraken maakte de rechter meestal een afweging tussen het individuele belang van de betrokkene tot juridische erkenning van de genderidentiteit aan de ene kant en het maatschappelijke belang van handhaving van de huidige wetgeving aan de andere kant. De rechter liet deze afweging dan uitvallen in het voordeel van de betrokkene. Ook zijn er uitspraken waarin de rechter aangaf dat sprake was van een ongerechtvaardigd onderscheid tussen transgender personen en non-binaire personen. In verschillende uitspraken woog ook mee dat binnen de politiek ontwikkelingen gaande zijn op het gebied van non-binaire geslachtsvermelding. Tot slot zijn er ook uitspraken waarin het recht op zelfbeschikking de basis is voor toewijzing van het verzoek. Volgens deze rechters zou inbreuk worden gemaakt op artikel 8 EVRM als er geen non-binaire geslachtsvermelding mogelijk is. Vrijwel geen enkele rechtbank vraagt overigens een deskundigenverklaring van de verzoeker.

3. Probleemschets

De non-binaire geslachtsvermelding kan nu dus alleen via de rechter worden verkregen, terwijl dit niet het geval is voor een wijziging van «m» naar «v» of andersom. De gang naar de rechter via een verzoekschrift heeft een flink hogere drempel dan het wijzigen van de geslachtsvermelding op de geboorteakte via de burgerlijke stand, door onder andere de wachttijden waardoor zo'n procedure lang kan duren, onzekerheid over de uitkomst, en de kosten. Het verzoekschrift kan alleen worden ingediend door een advocaat. Er is dus geen sprake van een gelijke behandeling van de verschillende groepen personen. Voor alle wijzigingen van de geslachtsvermelding zou dezelfde procedure moeten gelden.

De verplichte rechterlijke tussenkomst zorgt ervoor dat iemand minder controle heeft over diens eigen identiteit. Het is een onnodige en onwenselijke barrière voor het recht op privéleven, het zelfbeschikkingsrecht en de persoonlijke autonomie. Op deze en andere grondrechtelijke aspecten zal in paragraaf 5 nader worden ingegaan.

Daarnaast is de verplichte rechterlijke tussenkomst niet bevorderlijk voor de rechtseenheid en rechtszekerheid. Zoals uiteengezet in paragraaf 2 bestaat er in de rechtspraak nog geen overeenstemming over het toetsingskader dat geldt in dergelijke zaken. Uitspraken van

¹⁰ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 4 augustus 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:6917; gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 15 september 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:8003; gerechtshof Amsterdam 23 mei 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1266.

¹¹ I. Van Oosterhout, *Vrijheid, gelijkheid en non-binariteit*, NJB 2023/114.

rechtbanken geven bovendien een oordeel in specifieke zaken, maar geven geen algemene regels. Op deze wijze wordt slechts een lacune in de wet opgevangen, maar niet op een manier die recht doet aan de rechtseenheid en rechtszekerheid.

De wetgever is aan zet om duidelijkheid te scheppen, om recht te doen aan de genoemde grondrechten en aan de juridische bezwaren zoals hierboven beschreven. Ook de rechtspraak, in het bijzonder de Hoge Raad heeft deze oproep gedaan. In de woorden van de rechtbank Limburg: “Hoewel de rechtbank van oordeel is dat de genderbeleving van doorslaggevend belang is en dat de beleving noch man noch vrouw als zodanig in de akten van de burgerlijke stand opgetekend zou moeten kunnen worden door de vermelding van bijvoorbeeld een «x», is dat op dit moment nog niet mogelijk. Het is aan de wetgever om hierin keuzes en wetgeving te maken.”

Tot slot is er nog het belang van welzijn. Erkenning van de eigen genderidentiteit door de omgeving draagt in hoge mate bij aan het welzijn van non-binaire personen. Juridische erkenning via een non-binaire geslachtsvermelding is daarvoor belangrijk.¹²

Met dit initiatiefwetsvoorstel wil de initiatiefnemer dus het belang van erkenning van de genderidentiteit onderstrepen, om principiële redenen en vanwege welzijn. Ook komt dit initiatiefwetsvoorstel tegemoet aan de oproep vanuit de rechtspraak om wetgeving te maken op dit onderwerp.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

Dit initiatiefwetsvoorstel maakt het mogelijk om zonder tussenkomst van de rechter de geslachtsvermelding op de geboorteakte te wijzigen van een «m» of «v» naar een «x».

Aan boek 1, Titel 4, Afdeling 13 van het Burgerlijk Wetboek wordt een artikel toegevoegd waarin staat dat de betrokkene in de aangifte als bedoeld in artikel 1:28, eerste lid van het Burgerlijk Wetboek kan aangeven de overtuiging te hebben niet of niet exclusief tot het mannelijke of vrouwelijke geslacht te behoren. Dit kan ook als de betrokkene niet gelooft in het onderscheid m/v. De latere vermelding van wijziging van het geslacht, genoemd in artikel 1:28b, eerste lid, vermeldt dan het non-binaire geslacht dat wordt aangeduid met «x». De initiatiefnemer merkt voor de volledigheid op dat de oorspronkelijke vermelding van Mannelijk of Vrouwelijk op de geboorteakte ook na een wijziging in «x» wel zichtbaar blijft, zoals dat ook gebeurt bij een wijziging van «m» naar «v» of andersom.

¹² Onder anderen Bauer (2015) en Scheim (2020) laten zien dat bevestiging van het geslacht en de gewenste voornaam in identiteitsdocumenten een positieve invloed heeft op het psychisch welzijn van transgender personen. Drempels om correcte identiteitsdocumenten te krijgen vergroten de psychische problemen van transgenderen non-binaire personen (Tan, 2022).

Titel 11 van het Burgerlijk Wetboek bevat de wettelijke regeling over afstamming. Hierin is bepaald onder welke omstandigheden iemand juridisch kan worden aangemerkt als moeder en als vader van een kind. In het voorgestelde artikel 1:28c, derde lid, eerste volzin BW wordt bepaald dat bij het baren van een kind voor deze afstammingsvraag het geslacht geldt dat de betrokkene had voor een eerste wijziging van het geslacht. Voor andere afstammingsinformatie geldt in het geval van een non-binaire geslachtsvermelding dat wordt gekeken naar het geslacht dat de betrokkene had voor de wijziging in «x».

Er ligt nu een wetsvoorstel in de Tweede Kamer om de procedure te wijzigen voor het wijzigen van de geslachtsvermelding van «m» naar «v» of andersom.¹³ De initiatiefnemer laat de procedure die moet worden gevolgd om een wijziging in «x» te krijgen aansluiten bij de procedure die geldt voor een wijziging van «m» naar «v» of andersom, op het moment van inwerkingtreding van dit initiatiefwetsvoorstel. Dit wetsvoorstel bevat daarom een samenloopregeling waarin met de voorgestelde wijzigingen in het ingediende wetsvoorstel rekening wordt gehouden. De procedures voor alle wijzigingen van de geslachtsvermelding zullen daardoor identiek zijn.

Het initiatiefvoorstel voorziet ook in een vangnetbepaling. Hiermee wordt geregeld dat in alle wetgeving waar wordt gesproken van ‘man’ of ‘vrouw’ ook non-binaire personen moeten worden verstaan, tenzij het bepalingen betreft die specifiek betrekking hebben op enkel mannen of enkel vrouwen. Hierbij is niet de formulering van de wettekst bepalend, maar de bedoeling daarvan. Een voorbeeld hiervan is artikel 1:2 van het Burgerlijk Wetboek: “Het kind waarvan een vrouw zwanger is wordt als reeds geboren aangemerkt, zo dikwijls zijn belang dit vordert.[...]” Hoewel het woord ‘vrouw’ in de bepaling staat, is deze ook bedoeld voor gevallen waarin een non-binair persoon zwanger is.

Dit voorstel wijzigt niet de procedures voor de volgende gevallen:

- De situatie waar bij de geboorte het geslacht niet is kunnen worden vastgesteld (artikel 1:19d BW); en
- De situatie waarbij de rechter vaststelt dat er sprake is van een feitelijke onjuistheid in een akte, waarbij eventueel door de rechter het opmaken van een nieuwe akte kan worden gelast (artikel 1:24 en 1:24b BW).

5. Verhouding tot hoger recht

Dit initiatiefwetsvoorstel maakt het mogelijk om een non-binaire geslachtsvermelding via de burgerlijke stand te krijgen, in plaats van via de rechter, zoals dat ook kan voor personen die de geslachtsvermelding willen wijzigen van «m» naar «v» of andersom. Deze gelijkstelling van

¹³ Kamerstuk 35 825.

de procedure verklaart al grotendeels welke grondrechten hierbij een rol spelen en hierna besproken zullen worden.

Recht op privéleven

Artikel 8 EVRM omvat het recht op privéleven. Hieronder valt ook het zelfbeschikkingsrecht. Het EHRM heeft al veel eerder bevestigd dat het recht op genderidentiteit en persoonlijke ontwikkeling een fundamenteel element van artikel 8 EVRM vormt en genderidentiteit een van de meest intieme aspecten is van het privéleven en een van de meest wezenlijke elementen van zelfbeschikking.¹⁴ De rechter in Nederland oordeelde in verschillende gevallen dat het uitblijven van toegang tot een non-binaire geslachtsvermelding een inbreuk op dit zelfbeschikkingsrecht is.¹⁵ Strikt genomen is de inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht minder groot omdat een non-binaire geslachtsvermelding via de rechter geregeld kan worden. Initiatiefnemer vindt die vermindering niet voldoende, omdat er een te hoge drempel is door rechtsonzekerheid, de kosten en wachttijden.

Recht op gelijke behandeling

Tijdens de wetsbehandeling van de huidige procedure voor een wijziging van de geslachtsvermelding via de burgerlijke stand, wilde de minister deze procedure niet openstellen voor personen die een non-binaire geslachtsvermelding wilden krijgen. De minister wilde eerst verdere juridische ontwikkelingen afwachten.¹⁶

Er wordt daardoor dus onderscheid gemaakt tussen transgender personen enerzijds en non-binaire personen anderzijds. De eerste groep hoeft voor een wijziging van de geslachtsvermelding namelijk niet naar de rechter en de tweede wel. De procedure via de rechter is veel belastender en duurder dan de procedure via de gemeente voor transgender personen.

Volgens de initiatiefnemer is dit een schending van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 1 lid 2 van Protocol nr. 12 bij het EVRM (het verbod van discriminatie). Dit onderscheid kan niet objectief en redelijkerwijs worden gerechtvaardigd. De initiatiefnemer vindt dat dit onderscheid te zware gevolgen heeft, daarmee niet proportioneel

¹⁴ Zie EHRM 11 juli 2002 (Goodwin v. Verenigd Koninkrijk), 28957/ 95 en EHRM 12 juni 2003 (Van Kück v. Duitsland), 35968/97.

¹⁵ Zie: I. Van Oosterhout, *Vrijheid, gelijkheid en non-binariteit*, NJB 2023/114, par. 2.3.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35825, nr. 3, p. 10.

is, inmiddels achterhaald is door de ontwikkelingen in de rechtspraak en bovendien geen legitiem doel nastreeft.

In mei 2023 is het gerechtshof Amsterdam hierop ingegaan in een arrest over de wijziging van de geslachtsvermelding van de verzoeker. Het gerechtshof deelt de conclusie van de initiatiefnemer dat sprake is van een ongeoorloofd onderscheid tussen transgender personen en non-binaire personen gezien de wettelijke onmogelijkheid om een non-binaire geslachtsvermelding te verkrijgen.¹⁷ Volgens het gerechtshof valt dit onderscheid onder het verbod op discriminatie op grond van geslacht, zoals bedoeld in artikel 26 IVBPR en artikel 1 lid 2 van Protocol nr. 12 bij het EVRM. Het gerechtshof is van oordeel dat dit onderscheid niet objectief en redelijkerwijs kan worden gerechtvaardigd.

Hierbij speelt volgens het gerechtshof onder andere mee dat niet mag worden gediscrimineerd op grond van geslacht en dat ‘onder onderscheid op grond van geslacht’ mede wordt verstaan ‘onderscheid op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie’.

De rechtbank Den Haag trok in een uitspraak van 18 oktober 2023 dezelfde conclusie: er is sprake van ongerechtvaardigd onderscheid tussen transgender personen en non-binaire personen. De rechtbank overwoog ook dat de Staat op dit moment nog niet onrechtmatig handelt doordat die ongelijkheid bestaat. Een belangrijke reden voor dit oordeel is volgens de rechtbank dat de wijziging een complexe wetgevingsoperatie zou betekenen. Wat hierbij opvalt is dat de rechtbank wel heeft aangegeven dat dit argument van de complexe wetgevingsoperatie een “beperkte geldigheidsduur” kent. Met andere woorden: een wettelijke regeling die de positie van non-binaire personen gelijk stelt aan die van transgender personen moet niet meer te lang op zich laten wachten.¹⁸

Zoals eerder aangegeven bestaat er daarnaast nog geen rechtseenheid en zijn rechters nog niet volledig eenduidig in hun argumentatie bij verzoekschriften tot wijziging naar een non-binaire geslachtsvermelding. De wettelijke wijzigingsprocedure voor binaire transgender personen biedt meer rechtszekerheid.

Recht op zelfbeschikking in samenhang met recht op gelijke behandeling

De initiatiefnemer vindt dat de huidige situatie, waarin voor non-binaire personen geen wettelijke regeling bestaat voor een wijziging van de geslachtsvermelding, een inbreuk oplevert

¹⁷ Gerechtshof Amsterdam 23 mei 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1266.

¹⁸ Rechtbank Den Haag 18 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:15524.

op het recht op zelfbeschikking en een schending van het recht op gelijke behandeling, en zeker als men deze twee rechten in samenhang bekijkt.

In dit kader is de uitspraak van het EHRM van 31 januari 2023 in de zaak Y tegen Frankrijk van belang.¹⁹ Y, die intersekse is, heeft gesteld dat diens²⁰ recht op privéleven is geschonden doordat Frankrijk niet de mogelijkheid bood om de vermelding ‘neutraal’ of ‘intersekse’ te verkrijgen, in plaats van de bestaande mannelijke vermelding. Het EHRM oordeelde dat er geen schending van artikel 8 aan de orde was. Daarbij speelde een rol dat het Franse recht in belangrijke mate gebaseerd is op het idee dat geslacht binair is. Als het EHRM zou oordelen dat er een positieve verplichting zou zijn tot het mogelijk maken van non-binaire vermeldingen, dan zou dat een zeer verstrekkende wetgevingsopdracht zijn die op gespannen zou staan met de scheiding der machten. Het EHRM oordeelde wel dat artikel 8 in het geding was, maar Frankrijk is binnen de margin of appreciation gebleven; de ruimte voor eigen afweging.

Dit lijkt paradoxaal. Aan de ene kant stelde initiatiefnemer eerder in deze paragraaf dat er in Nederland sprake is van een schending van het EVRM (art. 8 jo. art. 14), maar aan de andere kant komt Frankrijk in mindere mate tegemoet aan de zelfbeschikking van non-binaire personen, zonder een schending te plegen. Het cruciale verschil is volgens initiatiefnemer dat in Nederland wel al een neutrale vermelding bestaat. De argumenten die worden gebruikt door het EHRM in Y tegen Frankrijk, met name dat het Franse recht in belangrijke mate is gebaseerd op het idee dat geslacht binair is en de grote wetgevingsopdracht, gaan daarom niet op in de Nederlandse context. Daarnaast stelt initiatiefnemer niet dat sprake is van een schending van artikel 8 EVRM op zichzelf, maar van een schending van artikel 14, in samenhang met artikel 8 EVRM: non-binaire personen worden ongelijk behandeld ten aanzien van een belang dat onder artikel 8 valt.

Privacy (artikel 8 EVRM)

De eerbiediging van het privéleven (uit artikel 8 EVRM) kan onder druk komen te staan bij situaties waarin een identificatieplicht geldt. Wanneer een non-binaire persoon in zo'n situatie een binaire geslachtsvermelding in diens documentatie heeft staan, geeft deze niet alleen informatie die niet relevant is, maar ook diens oorspronkelijke binaire geslachtsvermelding terwijl deze niet kloppend is. Dat is een inbreuk op het privacyrecht.

¹⁹ EHRM 31 januari 2023 (Y/Frankrijk), 76888/17.

²⁰ De uitspraak gebruikt mannelijke voornaamwoorden.

Jogjakarta-beginselen

De Jogjakarta-beginselen beschrijven mensenrechten met betrekking tot seksuele oriëntatie en genderidentiteit en zijn in 2006 door de International Commission of Jurists opgesteld om de rechten van lhbt'i'ers wereldwijd te helpen beschermen. Deze beginselen zijn geen verdrag en daarom ook niet bindend, maar ze helpen bij het interpreteren van grondrechten die op zichzelf wel rechtskracht hebben. De Nederlandse regering heeft meermaals aangegeven de Jogjakarta-beginselen te onderschrijven.²¹ Deze beginselen zijn dus van belang voor Nederlandse wetgeving. Voor dit initiatiefwetsvoorstel zijn met name de beginselen 2, 3, 6 en 31 van belang.

Beginsel 2 gaat over non-discriminatie en schrijft voor dat iedereen het recht heeft om alle mensenrechten te genieten zonder te worden gediscrimineerd op grond van seksuele geaardheid of genderidentiteit. Volgens dit beginsel moeten staten onder andere passende maatregelen nemen om mensen van verschillende genderidentiteiten voldoende te ondersteunen zodat iedereen dezelfde mensenrechten kan genieten. Beginsel 3 vraagt staten om maatregelen te nemen om te zorgen voor erkenning van de zelf-ervaren genderidentiteit van personen, waarbij de procedures hiervoor niet-discriminatoire dienen te zijn. Beginsel 6 beschrijft het recht op privacy.

Beginsel 31 vult beginsel 3 aan en stelt dat staten moeten zorgen dat identiteitsdocumenten alleen informatie bevatten die relevant, redelijk en wettelijk nodig zijn voor het bereiken van een legitiem doel. Registratie van geslacht op documenten als geboorteaktes, identiteitskaarten, paspoorten en rijbewijzen zou dan ook gestopt moeten worden en geslacht zou niet langer onderdeel moeten zijn van de juridische identiteit. Maar zolang er nog wel sprake is van registratie van geslacht moet daar volgens onderdeel C van dit beginsel een goede procedure voor zijn, waarbij meerdere vermeldingen mogelijk zijn, er geen aanvullende eisen worden gesteld om namen of geslachtsvermeldingen te veranderen en het hebben van criminele antecedenten, migratiestatus of een andere status geen belemmering is.

Dit initiatiefwetsvoorstel brengt de Nederlandse wetgeving op al deze punten dus beter in lijn met de door de Nederlandse staat onderschreven Jogjakarta-beginselen.

6. Uitvoeringsaspecten

De initiatiefnemer verwacht dat dit wetsvoorstel beperkte gevolgen zal hebben voor de uitvoering van de geslachtsvermelding. Een niet mannelijke of vrouwelijke geslachtsvermelding kan nu al worden vastgelegd in de Basisregistratie Personen (BRP), in de vorm van een «o». Deze bestaat al tientallen jaren voor gevallen waarin het geslacht «niet is kunnen worden vastgesteld», en sinds 2018 ook in de betekenis van «non-binaire

²¹ Bijvoorbeeld in de mensenrechtenrapportage 2017 op p. 30.

genderidentiteit». Overheidsinstellingen en bedrijven die gebruik maken van informatie uit de BRP zouden dus al jaren deze niet binaire geslachtsvermelding moeten kunnen verwerken.

Procedure voor verwerking

Dit initiatiefwetsvoorstel maakt het mogelijk om zonder tussenkomst van de rechter een non-binaire geslachtsvermelding te krijgen. Daarvoor hoeft geen aparte, nieuwe administratieve procedure te worden ingericht, maar kan de al bestaande regeling voor het wijzigen van «m» naar «v» of andersom gebruikt worden.

De procedure verloopt globaal als volgt: een wijziging van de geboorteakte wordt doorgevoerd door de ambtenaar van de burgerlijke stand. De geboorteakte dient als brondocument voor de BRP. Vervolgens wordt het gemeentebestuur van de woongemeente (of de Minister van BZK voor niet-ingezetenen) geïnformeerd over de wijziging, zodat deze in de BRP kan worden verwerkt.

Verwerking in informatiesystemen

In de BRP zijn momenteel drie categorieën beschikbaar voor de geslachtsvermelding: «m», «v», of «o». De «o» staat hier voor «onbekend» en wordt gebruikt wanneer gegevens ontbreken of wanneer op de geboorteakte staat geregistreerd dat «het geslacht niet is kunnen worden vastgesteld», inclusief de gevallen waar de vermelding «x» mogelijk is gemaakt via de rechter. De «o» in de BRP is nu al een categorie met meerdere betekenissen. Hier hoeft dus niets veranderd te worden. Bij de aanvraag van identiteitsdocumenten wordt een BRP-vermelding «o» vertaald naar een «x» op het identiteitsdocument. Daardoor heeft ook de «x» op het identiteitsdocument nu al meerdere betekenissen.

De Raad van State heeft in het advies over het amendement van de initiatiefnemer bij de Transgenderwet met dezelfde strekking als dit initiatiefwetsvoorstel ook aandacht gevraagd voor de verhouding tussen de verschillende betekenissen. Dat roept de vraag op of de geslachtsvermelding niet preciezer zou kunnen. Daar zitten meerdere kanten aan.

Het is denkbaar om in de toekomst de verschillende groepen in het BRP van elkaar te gaan onderscheiden, om het verschil tussen «onbekend», «geslacht is niet kunnen worden vastgesteld» en «non-binaire genderidentiteit» preciezer tot uitdrukking te brengen. Dat is conceptueel preciezer, maar het is niet duidelijk welk materieel probleem hiermee opgelost zou worden. De Raad van State concretiseert dat ook niet in haar advies. Zeker in het licht van het beleid van de regering om geslachtsregistratie door de overheid te verminderen,²² ziet de initiatiefnemer daarom geen reden deze uitsplitsing voor te stellen.

²² Emancipatienota 2022-2025, Kamerstuk 30 420-374

Het in de BRP wijzigen van de categorie «o» in «x» ligt ook niet voor de hand, omdat soms de gegevens over het geslacht daadwerkelijk onbekend zijn en de aanduiding daarmee dus ook niet accurater wordt.

Initiatiefnemer stelt niet dan ook geen reden om de technische registratie in de BRP aan te passen. Bij zo'n aanpassing zouden ook alle systemen die aan de BRP gekoppeld zijn, aangepast moeten worden. Dit kan kostbaar en tijdrovend zijn en daarvoor ontbreekt een sterke reden.

Wel zou het goed zijn om in het dagelijks gebruik van het BRP te gaan spreken over de «o» van «overig» in plaats van «onbekend», aangezien de toepassing van de «o» al jaren veel diverser is. Deze correctie heeft geen materieel effect, maar draagt bij aan een beter begrip van de huidige praktijk. Hoewel dit initiatiefwetsvoorstel hiervan niet als oorzaak gezien kan worden, kan het wel de aanleiding zijn deze achterstalligheid te corrigeren in de systeemdokumentatie, gebruikersinterface en rapportages van het BRP. Omdat dit initiatiefwetsvoorstel de urgentie van deze precisering niet groter maakt, kan dit worden meegenomen in de reguliere onderhoudscyclus van de BRP systemen.

Praktische vraagstukken

Een non-binaire geslachtsvermelding brengt praktische vraagstukken met zich mee. Deze komen niet voort uit dit initiatiefwetsvoorstel, want het is nu al mogelijk om via de rechter een non-binaire geslachtsvermelding te krijgen. Toch wil de initiatiefnemer bij een aantal vraagstukken stilstaan op het gebied van vrouwenquota en (sociaal-maatschappelijke) statistieken. De initiatiefnemer meent dat non-binaire personen zo veel mogelijk moeten worden aangemerkt als een aparte derde categorie. Dit sluit het beste aan bij de betekenis van non-binair. Een werkgroep van de Schotse regering, de Working Group for Non-Binary People's Equality, heeft hierover een rapport opgesteld met aanbevelingen,²³ waarin onder andere is ingegaan op dataverzameling in onderzoeken. De werkgroep onderstreept het belang van het verzamelen van gegevens over de groep van non-binaire personen om ervoor te zorgen dat zij goed vertegenwoordigd zijn in de statistieken.

De initiatiefnemer neemt deze gedachtegang over. Het is niet nodig om alle rapportages vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel meteen aan te passen; die rapportages maken het nu al bestaande onderscheid nu ook niet. Dit kan ook geleidelijk meegenomen worden op momenten dat dataverzameling en/of rapportages ook om andere redenen aangepast worden. Het zou wel het streven moeten zijn om uiteindelijk volledig te gaan handelen volgens de aanbevelingen van de Schotse werkgroep of een Nederlandse werkgroep over dezelfde vraagstukken te laten rapporteren zodat de nationale context kan worden meegenomen.

²³ Non-Binary Working Group Report and Recommendations March 2022.

Wat betreft een vrouwenquotum in kleine groepen, zoals een Raad van Bestuur, is het niet uitvoerbaar om een apart quotum te hanteren voor non-binaire personen. De initiatiefnemer waarschuwt echter dat het ook niet passend is om non-binaire personen onder de noemer ‘vrouw’ mee te wegen. Er zou voor kunnen worden gekozen om de insteek van een vrouwenquotum aan te passen naar: een minimum aandeel niet-mannen.

De uitvoering van bevolkingsonderzoeken vereist voor alle transgender personen, binair of non-binair, extra aandacht. Na wijziging van hun geslachtsvermelding in de BRP, worden deze personen waarschijnlijk niet meer opgeroepen voor de bevolkingsonderzoeken die gezien hun lichamelijke kenmerken relevant zijn. Daarom is in 2022 een procedure ingericht waarmee deze personen hun deelnamewens kenbaar kunnen maken, zodat ze alsnog voor de juiste onderzoeken opgeroepen worden.²⁴ Die procedure is ook bruikbaar voor personen met een non-binaire geslachtsvermelding.

7. Internationale vergelijking en aspecten

Situatie in andere landen

Er zijn verschillende landen waar een non-binaire geslachtsvermelding al mogelijk is via een administratieve procedure. In Colombia is dit sinds 2022 mogelijk, in Argentinië sinds 2021, in IJsland sinds 2019, in Malta sinds 2017 en in Denemarken zelfs al sinds 2014. Ook binnen de Uruguayaanse en Tasmaanse genderregistratie worden non-binaire vermeldingen erkend. In Nieuw-Zeeland is in juni 2023 de nieuwe genderregistratiewet van kracht geworden, inclusief non-binaire optie.

In België is nog geen administratieve procedure beschikbaar voor een wijziging naar een non-binaire vermelding. De verwachting is dat dit wel op termijn mogelijk wordt, aangezien het Belgische Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat het ontbreken van non-binaire opties in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. In Brazilië is de stand van zaken ongeveer hetzelfde. In 2021 oordeelde het Hof van Justitie in Sao Paolo dat non-binaire personen hetzelfde recht hebben op erkenning van hun gender op wettelijke documenten als transgender personen. Ook de Duitse regering wil dat voortaan iedereen vanaf 18 jaar een «x» kan krijgen via de burgerlijke stand.

²⁴ <https://www.bevolkingsonderzoeknederland.nl/genderdiversiteit/>

Internationale en EU-organisaties

Meerdere internationale en EU-organisaties hebben zich uitgesproken over de positie van non-binaire personen.

In 2017 heeft het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten een verklaring van verschillende experts naar buiten gebracht waarin aandacht werd gevraagd voor het belang van genderregistratie waarbij nadrukkelijk wordt benoemd dat genderidentiteit niet beperkt is tot binaire concepten van man of vrouw.²⁵

De VN-mensenrechtenraad heeft ook experts aangesteld die hebben opgeroepen non-binaire registratie te realiseren en de 'Independent Expert' voor lhbtq+ mensenrechten stelt bijvoorbeeld dat de toegang tot juridische erkenning van genderidentiteit ook non-binaire identiteiten moet omvatten.

Ook de Europese Commissie heeft een document opgesteld genaamd 'Een Unie van gelijkheid: Strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers 2020-2025'. Onder andere de 'erkenning van transseksuele, non-binaire en interseksuele personen verbeteren' staat hierin genoemd.

Tot slot wijst de initiatiefnemer op de resolutie van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa van 22 april 2015 (nr. 2048) waarin de lidstaten van de Raad van Europa worden opgeroepen de wettelijke regelingen voor geslachtsregistratie van transgenders te baseren op zelfbeschikking en "to consider including a third gender option in identity documents for those who seek it".

Internationaalrechtelijke aspecten

De initiatiefnemer wijst er, naar aanleiding van een advies van de Raad van State over het eerder genoemde amendement, voor de volledigheid op dat dit wetsvoorstel ook internationaalrechtelijke gevolgen kan hebben. De Raad van State wees erop dat de kans op erkenning van een gewijzigde akte en van de non-binaire geslachtsvermelding in het buitenland gering is. In veel landen zal een akte met een non-binaire geslachtsvermelding niet worden erkend. Hier staat tegenover dat steeds meer landen non-binaire vermeldingen mogelijk maken, zoals hiervoor aangegeven, en dat de verwachting is dat het aantal landen waarin dit mogelijk is de komende jaren zal stijgen.

Vanuit de groep interseksuele personen, die al lang een «x» in het paspoort kunnen hebben, zijn geen signalen gekomen dat de «x» voor problemen heeft gezorgd bij het binnen gaan van een ander land. Desondanks is het raadzaam dat de ambtenaar van de burgerlijke stand zulke risico's wel met de betrokkene bespreekt voordat wordt overgegaan tot de wijziging.

²⁵ Media statement OHCHR d.d. 17 mei 2017.

8. Adviezen

Volgt na consultatie

9. Financiële gevolgen

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft een inventarisatie uitgevoerd bij alle ministeries naar de gevolgen voor uitvoering en mogelijke kosten van een geslachtsvermelding «x» op hun beleidsterreinen.²⁶

Ten aanzien van deze inventarisatie zijn twee opmerkingen van belang. Ten eerste wordt een non-binaire geslachtsvermelding niet door dit initiatiefwetsvoorstel ingevoerd; deze bestaat al. Met dit voorstel wordt alleen het verkrijgen hiervan vereenvoudigd. Informatiesystemen zouden al een non-binaire optie moeten onderkennen, dus de kosten voor het creëren van deze optie in systemen zouden niet aan dit initiatiefwetsvoorstel toegerekend behoren te worden. Daarnaast heeft de inventarisatie een fundamenteel ander uitgangspunt genomen dan de initiatiefnemer, namelijk het creëren van een nieuwe categorie geslachtsvermelding (een ‘nieuwe letter’). Het spreekt voor zich dat dit inderdaad veel meer impact zou hebben op informatiesystemen dan het eerder al toegelichte uitgangspunt van de initiatiefnemer, dat de bestaande categorie ook nu al meerdere betekenissen heeft en dus zo gebruikt kan blijven worden. Daarmee is de huidige inventarisatie van het ministerie niet representatief voor deze initiatiefwet.

Er zullen kosten gemaakt moeten worden voor publiekscommunicatie over dit initiatiefwetsvoorstel en voorlichting en instructie aan de betrokkenen in uitvoeringsorganisaties die de nieuwe regels zullen moeten uitvoeren.

Tegenover de kosten staat het feit dat in de praktijk blijkt dat een aanzienlijk deel van de juridische procedures hierover nu op basis van gefinancierde rechtsbijstand wordt behandeld. De kosten hiervan zullen wegvallen met dit initiatiefwetsvoorstel.

Een en ander zal nader moeten worden bekeken in de uitvoeringstoets.

10. Overige gevolgen

Aantal aanvragen

Zoals hiervoor onderbouwd, heeft dit initiatiefwetsvoorstel beperkte consequenties in de vorm van benodigde wijzigingen in de huidige systemen en procedures. Wel is te verwachten dat het aantal aanvragen tot het wijzigen van de geslachtsvermelding zal toenemen. Het is uiteraard

²⁶ Kamerbrief 35825-19

niet mogelijk om met zekerheid te zeggen hoe vaak er van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt als geen rechterlijke tussenkomst meer nodig is.

Er wordt niet geregistreerd hoe vaak een rechtszaak wordt gevoerd om de geslachtsvermelding te laten aanpassen naar non-binair. Er zijn minstens 36 zaken gepubliceerd waarin dit het geval was, maar niet alle rechtspraak wordt gepubliceerd. Daarnaast zijn er vermoedelijk meer mensen die een wijziging naar een non-binaire vermelding willen, maar die nu afgeschrikt worden door de dure en tijdrovende rechterlijke procedure.

Er zijn meerdere manieren om in te schatten hoeveel mensen daadwerkelijk van de administratieve procedure gebruik zullen gaan maken, maar de conclusies lopen zeer uiteen.

De initiatiefnemer wijst in dit kader bijvoorbeeld op een grootschalig onderzoek dat heeft plaatsgevonden in Engeland en Wales in 2021.²⁷ Bijna 46 miljoen mensen hebben aan dit onderzoek meegewerkt. In totaal antwoordden 262.000 mensen (0,5%) dat het geslacht waarmee zij zich identificeren niet hetzelfde is als het geslacht zoals geregistreerd bij de geboorte. 30.000 mensen hiervan gaven aan zich te identificeren als non-binair. Dat betreft 0,06% van het totale aantal mensen dat aan het onderzoek heeft meegewerkt.

Als in Nederland ongeveer hetzelfde percentage zou gelden, betekent dat dat ongeveer 10.000 mensen zichzelf zouden identificeren als non-binair. Dit wil uiteraard niet zeggen dat iedereen die zichzelf identificeert als non-binair ook daadwerkelijk gebruik zou maken van de mogelijkheid om een non-binaire geslachtsvermelding te krijgen. Ook is het niet aannemelijk dat iedereen die dit wel wil, ongeveer op hetzelfde moment een aanvraag indient.

Recent heeft Rutgers op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid onderzocht hoeveel personen overwegen voor een non-binaire optie te kiezen op officiële documenten.²⁸ De cijfers die uit dit onderzoek zijn gekomen, liggen vele malen hoger dan de cijfers uit het onderzoek uit Engeland en Wales. In dit onderzoek geeft 1,8% van de mensen aan zich niet uitsluitend 'man' of 'vrouw', ofwel non-binair te voelen. Uit de steekproef geeft 3,7% aan dat ze (zeer) waarschijnlijk daadwerkelijk hun geslachtsvermelding gaan aanpassen als dit via de gemeente mogelijk wordt. Dit gaat om omgerekend tussen de 481.000 en 583.000 personen van 16 jaar en ouder. Dat loopt nogal uiteen met het vergelijkbare onderzoek uit Engeland en Wales. Om verschillende redenen is het zeer aannemelijk dat in de conclusie van Rutgers een grote overschatting zit en dat het daadwerkelijke aantal personen dat de geslachtsvermelding gaat wijzigen naar «x» vele malen lager zal liggen. Dit heeft er deels mee te maken dat in het onderzoek logischerwijs niet de vraag wordt beantwoord wat mensen daadwerkelijk gaan doen. Mensen die aan het onderzoek hebben meegewerkt hebben op een bepaald moment moeten

²⁷ <https://www.ons.gov.uk/news/news/firstcensusestimatesongenderidentityandsexualorientation>.

²⁸ Rutgers, 'Kiezen voor een "X". Onderzoek naar de behoefte aan een non-binaire geslachtsregistratie', 30 april 2023.

aangeven wat zij denken te zullen gaan doen in een hypothetisch scenario. Een bepaald antwoord aanvinken in een onderzoek is iets anders dan daadwerkelijk overgaan tot een wijziging van de geslachtsvermelding. Hier komt bij dat de respondenten zich bij het beantwoorden van de vragen mogelijk niet voldoende bewust zijn geweest van wat ze moeten doen voor een wijziging en wat de gevolgen daarvan zijn. Er is geprobeerd om deze gevolgen kort en simpel uit te leggen, maar dit was onvolledig. Mensen zijn bijvoorbeeld niet gewezen op het feit dat een geslachtsvermelding «x» ertoe leidt dat je niet meer voor de juiste bevolkingsonderzoeken wordt uitgenodigd.

Dergelijke onderzoeken rapporteren dus de algemene intentie van mensen, maar zeggen logischerwijs niets over wat mensen daadwerkelijk gaan doen. Een eerste manier om daar wel zicht op te krijgen is door te kijken naar de cijfers naar aanleiding van de wijziging van de Transgenderwet in 2014. In die wijziging vervielen zowel de gang naar de rechter als de noodzaak van een fysieke geslachtswijziging als voorwaarde voor de aanpassing van de geslachtsvermelding naar «v» of «m». Dat is dus een veel ruimere versoepeling van de voorwaarden dan deze initiatiefwet voorstaat. In de jaren vóór die wijziging betrof het aantal gewijzigde geslachtsvermeldingen circa 80 per jaar. Na de wijziging ontstond er een korte piek van 770 aanvragen in 2015, waarna het aantal wijzigingen stabiliseerde rond de 550 per jaar.²⁹ Dat is een toename met grofweg een factor 7. Toegepast op de 36 rechtszaken over een non-binaire geslachtsvermelding die sinds 2018 gepubliceerd zijn, zou het aantal voor de komende vijf jaar dan uitkomen op ongeveer 250.

De meest directe voorspeller is wellicht de internationale ervaring. Er zijn meerdere landen die al de mogelijkheid kennen om via een administratieve procedure de geslachtsvermelding naar «x» te wijzigen. In IJsland kan dit sinds januari 2021. De statistische database van National Statistics Office of Iceland (Hagstofa Íslands) toont in juli 2023 dat er 132 non-binaire geslachtsvermeldingen zijn (na 2,5 jaar dus). Dit is 0,03% van de bevolking van 387.738 personen. Voor 17,8 miljoen Nederlanders zou dit uitkomen op 5340 personen in 2,5 jaar. Dat is gemiddeld minder dan 7 per gemeente per jaar. In Malta, met ruim 500.000 inwoners, hebben in de periode september 2017 – september 2022 8 personen gebruik gemaakt van de optie om een «x» in het paspoort te krijgen. Dat is een nog veel kleiner percentage.

De initiatiefnemer verwacht, gelet op het bovenstaande, geen buitenproportioneel toenemende werklast voor de ambtenaren van de burgerlijke stand, al zal de eerste twee jaar wel met een inhaaleffect rekening gehouden moeten worden.

²⁹ CBS, Transseksuelen in Nederland, 1995–2018.

Ook moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat sommige intersekse personen die nu een binaire geslachtsvermelding hebben, wellicht gebruik willen maken van de geslachtsvermelding «x» (ook al identificeren zij zich niet automatisch als non-binair).

Rechtspraak

Het initiatiefwetsvoorstel zal een licht ontlastend effect hebben op de rechtspraak, aangezien personen die een non-binaire geslachtsvermelding willen geen beroep meer hoeven te doen op de rechterlijke macht.

Gevolgen voor bestaande wet- en regelgeving

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft een inventarisatie uitgevoerd bij alle ministeries welke gevolgen een geslachtsvermelding «x» zou hebben op wet- en regelgeving op hun beleidsterreinen.³⁰

De initiatiefnemer is het met het Ministerie eens dat deze gevolgen grotendeels worden opgevangen door de in paragraaf 4 toegelichte vangnetbepaling. Daarin is bepaald dat regels die betrekking hebben op personen van het mannelijk of vrouwelijk geslacht ook gelden voor personen met de geslachtsvermelding «x» als dat in het concrete geval redelijk en passend is, tenzij uit de regel anders volgt.

Dit neemt niet weg dat er wet- en regelgeving bestaat die, los van de vangnetbepaling, in overeenstemming met dit initiatiefwetsvoorstel zal moeten worden gebracht als dit wordt aangenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het Besluit Burgerlijke Stand 1994, de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen, de Wet inzake evenwichtige man/vrouw-verhouding in de top van het bedrijfsleven en onderdelen van het personen- en familierecht.

Een aantal beleidsinhoudelijke vraagstukken die hierbij spelen, zijn al besproken bij de uitvoeringsaspecten in paragraaf 6. Daarnaast wijst de initiatiefnemer op diverse toezeggingen van de regering om het Burgerlijk Wetboek al inclusiever te maken ten aanzien van non-binaire personen.³¹ Zo zal in een verzamelwet binaire terminologie (bijvoorbeeld «scheidsmann») vervangen gaan worden door neutrale termen (bijvoorbeeld «arbiter»). Ook is een aanpassing van het Besluit Burgerlijke Stand 1994 in voorbereiding op grond waarvan een transgender man uit wie het kind is geboren in de geboorteakte van het kind zou kunnen worden aangeduid als «ouder uit wie het kind is geboren» en heeft de regering toegezegd deze mogelijkheid ook open te stellen voor non-binaire personen. Uit de hierboven genoemde inventarisatie blijkt dat ook op andere wetsgebieden een verzamelwet gemaakt kan worden om terminologie inclusief te maken voor non-binaire personen.

³⁰ Kamerbrief 35825-19

³¹ Kamerbrief 30420-373

II. ARTIKELSGEWIJS

Leeswijzer artikelen

De kern van dit initiatiefwetsvoorstel, de mogelijkheid om zonder tussenkomst van de rechter de geslachtsvermelding van «m» of «v» te wijzigen in «x», staat beschreven in artikel I, onderdeel C, artikel 28d, eerste lid. Om de gevolgen van deze keuze te verhelderen voor het afstammingsrecht in titel 11 BW, zijn onderdeel B (artikel 28c) en onderdeel C, artikel 28d, tweede lid opgenomen. Voor de gevolgen op overige wet- en regelgeving is een vangnetbepaling opgenomen in onderdeel A.

Omdat nog niet voorzien kan worden of deze initiatiefwet voor of na eventuele inwerkingtreding van het voorstel van wet tot 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 (kamerstuknummer 35825), wordt behandeld, is een samenloopregeling opgenomen in Artikel II die met beide opties rekening houdt.

Artikel I

Onderdeel A

Bestaande bepalingen in wet- en regelgeving die specifiek verwijzen naar mannen of vrouwen, kunnen de vraag oproepen of en hoe deze van toepassing zijn op iemand met een non-binaire geslachtsvermelding «x». Dit artikel bevat daartoe een algemene bepaling die zich niet beperkt tot het Burgerlijk Wetboek, maar alle wet- en regelgeving beslaat. Om het algemene karakter van deze bepaling te benadrukken, is deze opgenomen in titel 1 van Boek 1 BW (algemene bepalingen).

Het uitgangspunt van deze bepaling is dat een regeling die is opgenomen in of voortvloeit uit een wet en specifiek verwijst naar personen van het mannelijk dan wel het vrouwelijk geslacht, ook van toepassing is op personen met de geslachtsvermelding «x», als dat in het concrete geval redelijk en passend is. Daarvan is sprake wanneer deze persoon in de gegeven omstandigheden kan worden gelijkgesteld met de personen waar de regeling naar verwijst. Een voorbeeld hiervan is een regeling die is gericht op zwangere vrouwen. De voorgestelde algemene bepaling in artikel 1:3a BW maakt zo'n regeling in beginsel ook van toepassing op een zwangere persoon met de geslachtsvermelding «x». Een regeling die aanspraken in het leven roept voor “broers”, “zussen”, “ooms” en “tantes” geldt in beginsel ook voor iemand met de geslachtsvermelding «x» met dezelfde familierechtelijke betrekking. Voor regelingen die niet evident van toepassing zijn op een persoon met de vermelding «x», of waarbij iemand met de vermelding «x» niet kan worden gelijkgesteld met personen van het mannelijke of vrouwelijke geslacht, zal waar nodig in een afzonderlijke invoeringswet een aanvullende specifieke regeling worden opgenomen.

Overigens dient nieuwe wet- en regelgeving zoveel mogelijk sekseneutraal te worden geformuleerd.³²

Onderdeel B

Dit onderdeel wijzigt artikel 28c, derde lid, eerste volzin, zodat duidelijk wordt dat als een persoon die diens geslachtsvermelding heeft gewijzigd een kind baart, de oorspronkelijke geslachtsvermelding geldt voor de toepassing van de afstammingsregeling. Daarbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheid van meerdere wijzigingen van de geslachtsvermelding. Door de nieuwe, derde mogelijkheid van een geslachtsvermelding «x» in de geboorteakte kan de situatie ontstaan dat een persoon met een geslachtsvermelding «m» een kind heeft gebaard en daarvoor geregistreerd stond als «x». In dat geval is er geen duidelijke referentie meer voor de afstammingsregeling. Deze bepaling gaat alleen over de situatie dat iemand een kind baart. Voor alle andere gevallen wordt voor de afstammingsrelatie van het kind met de ouder van de actuele, dus de gewijzigde geslachtsvermelding uitgegaan. Als de geslachtsvermelding een «x» is, wordt voor de afstammingsrelatie uitgegaan van het geslacht dat deze persoon had voor de wijziging. Dit laatste wordt geregeld in het nieuwe artikel 28d.

Onderdeel C

Dit onderdeel voegt een nieuw artikel 28d toe aan afdeling 13 van titel 4 van Boek 1 BW. Het eerste lid regelt de mogelijkheid de geslachtsvermelding op de geboorteakte bij de ambtenaar van de burgerlijke stand te wijzigen naar «x». Voor deze wijziging geldt dezelfde procedure als voor de wijziging naar «m» of «v». Ook zijn alle bepalingen van afdeling 13 op dezelfde wijze van toepassing verklaard bij een wijziging naar «x». Het enige procedurele verschil is dat de betrokkene aangeeft de overtuiging te hebben niet of niet exclusief tot het mannelijke of vrouwelijke geslacht te behoren.

De geslachtsvermelding man of vrouw heeft op meerdere plekken in Boek 1 BW gevolgen, bijvoorbeeld voor de wijze waarop men ouder wordt van een kind (artikelen 1:198–199 BW) en de vraag welke geslachtsnaam wordt doorgegeven aan het nageslacht (artikel 1:5 BW). Daarom is het nodig om iets te regelen voor wanneer één of beide ouders een «x» als geslachtsvermelding heeft. Onderdeel B, 28c, derde lid regelt het geval dat een kind wordt gebaard door een persoon met een gewijzigde geslachtsvermelding. Deze regeling geldt ook als degene die een kind baart geslachtsvermelding «x» heeft. In het tweede lid wordt daarnaast geregeld dat in het geval van geslachtsvermelding «x» voor alle andere afstammingsrelaties wordt teruggegrepen op het geslacht zoals dat stond vermeld vóór de wijziging in «x».

³² Aanwijzing 3.8 Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel II

Dit artikel regelt de samenloop met het eerder ingediende voorstel van wet tot 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 (kamerstuknummer 35825). Onder meer wordt er in voorzien dat ook de aan de rechter verzochte wijziging van de vermelding van het geslacht betrekking kan hebben op het non-binaire geslacht. Ook wordt geregeld dat een persoon een nieuwe voornaam kan kiezen die passend is bij het non-binaire geslacht. Gehandhaafd blijft dat bij het terugkeren naar een oude geslachtsvermelding slechts de oude voornamen kunnen worden gekozen.

Artikel III

Artikel III regelt dat inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij koninklijk besluit. Daarbij zal rekening worden gehouden met de zogeheten vaste verandermomenten en met de minimum invoeringstermijn.