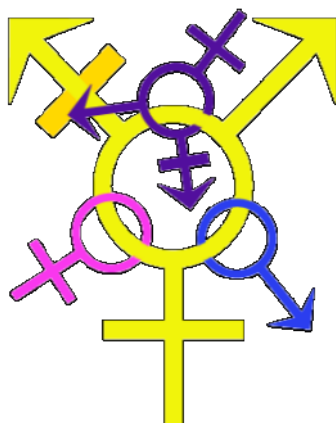


RECHT DOEN AAN GENDERIDENTITEIT
EVALUATIE DRIE JAAR TRANSGENDERWET IN NEDERLAND
2014 – 2017



Marjolein van den Brink
met medewerking van Danielle Snaathorst
5 december 2017

Voorwoord

Veel mensen hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport. Onze dank gaat in de eerste plaats uit naar allen die bereid waren hun informatie met ons te delen in interviews of door het beantwoorden van een van de enquêtes: transgender personen, woordvoerders van de belangen- en patiëntenorganisaties, rijksambtenaren en ambtenaren burgerzaken, deskundigen van genderklinieken en niet te vergeten de ouders van genderkinderen.

De namen en functies van onze buitenlandse informanten zijn opgenomen in de bijlage. Ook hen zijn wij dankbaar voor hun bereidheid om ons op heel korte termijn te woord te staan en vragen te beantwoorden.

Daarnaast hebben verschillende mensen op verzoek – en vaak heel snel – vragen beantwoord. In het bijzonder gaat onze dank uit naar Eric Gubbels (gemeente Amsterdam) die zijn bijzondere kennis met ons wilde delen. Rebecca Daniels (student Master Public International Law in Utrecht), Karolina Aksamitowska en Chris de Vries (beiden student Legal Research Master in Utrecht) spitten door respectievelijk de documenten van de VN-mensenrechtencomités en enkele buitenlandse rechtsstelsels. Janneke van der Ros (associate professor, University College van Lillehammer en Johanna Walter (student University College Utrecht) droegen bij aan het verzamelen van informatie over Noorwegen.

Veel dank zijn wij ook verschuldigd aan in het bijzonder Transgender Netwerk Nederland, maar ook het NNID, COC Nederland en Nico Lippe (organisator Buiten de Binary Dag Nijmegen 2017, voor de hulp bij het uitzetten van enquêtes en het leggen van contacten.

De samenwerking met de projectbegeleider van het WODC, Theo van Mullekom, en met de begeleidingscommissie, te weten Jaap Doek (voorzitter), David Bos, Isa Brunetti en Bastiaan Winkel-Boer hebben wij als heel prettig ervaren.

Utrecht, 5 december 2017

Marjolein van den Brink & Danielle Snaathorst

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	3
1.1 Probleemstelling, onderzoeksvragen, opbouw rapport en methoden van onderzoek.....	5
Hoofdstuk 2. De Nederlandse wet en praktijk	11
2.1 Verhouding burgerlijke stand en basisregistratie personen	11
2.2 De Nederlandse wet en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen.....	12
2.3 De transgenderwet in de praktijk	17
2.3.1 De deskundigenverklaring.....	17
2.3.2 De minimumleeftijd.....	28
2.3.3 Overige aspecten.....	32
2.4 Analyse en conclusie	39
Hoofdstuk 3. De wet in Argentinië, Ierland, Malta en Noorwegen	45
3.1 Inleiding.....	45
3.2 Geslachtswijziging op basis van een eigen verklaring.....	47
3.3 Leeftijdsgrenzen	49
3.4 Overige punten	51
Hoofdstuk 4. Discussie en conclusies	53
Samenvatting	74
Summary	87
Bronnenlijst evaluatie Transgenderwet.....	99
Kamerstukken.....	99
Literatuur	99
Wetteksten Nederland	101
Wetteksten buitenland	101
Documenten van internationale organisaties	102
Jurisprudentie.....	102
Bijlagen.....	103
1. Deskundigenverklaring	104
2. Overzicht interviews en enquêtes	105
3. Vragenlijsten	107
3.1 Enquête Ambtenaren Burgerzaken.....	107
3.2 Enquête transgender kinderen en jongvolwassenen tot 26 jaar.....	111
3.3 Enquête bezoekers ‘Buiten de Binary Dag’, Nijmegen, 14 oktober 2017	116
3.4 Enquête TNN.....	119

Overzicht tabellen

- Tabel 1** Aantal wijzigingen van het juridisch geslacht per jaar vanaf 2012 t/m 2016 van personen van 15 jaar en ouder (bron CBS)
- Tabel 2** Gemiddelde leeftijd berekend op basis van de leeftijd op 31 december van het jaar van de wijziging van het juridisch geslacht, 2012 t/m 2016 (bron CBS)
- Tabel 3** Aantal wijzigingen van het juridisch geslacht per jaar, uitgesplitst naar leeftijd op 31 december van het jaar van de wijziging, 2012 t/m 2016 (bron CBS)
- Tabel 4** Aantal mensen dat hun geslacht voor de tweede keer wijzigde, naar jaar wijziging, sinds 2006 (bron CBS)
- Tabel 5** Door het VUmc verstrekte deskundigenverklaringen 2014 – 2016
- Tabel 6** Door het UMCG Genderteam verstrekte deskundigenverklaringen 2014 - 2017
- Tabel 7** Door de Polikliniek Gender van het LUMC verstrekte deskundigenverklaringen 2014 – 2017

Hoofdstuk 1. Inleiding

De Nederlandse overheid registreert persoonsgegevens van haar ingezetenen. Voor degenen die in Nederland worden geboren wordt een geboorteakte opgemaakt. De gegevens van die akte worden overgenomen in een ‘persoonslijst’ in de Basisregistratie Personen (BRP) die door de gemeenten worden bijgehouden. Mensen die tijdelijk of permanent in Nederland komen wonen moeten zich bij de gemeente registreren en ook hun gegevens worden in de BRP opgenomen. Die informatie wordt voor diverse doelen gebruikt, waaronder voor statistisch onderzoek, voor beleidsontwikkeling, voor het versturen van uitnodigingen voor seksespecifieke bevolkingsonderzoeken en voor identificatiedoelinden.

Eén van de gegevens die wordt geregistreerd is geslacht. Geslacht wordt bij de geboorte vastgesteld op basis van de fysieke kenmerken van het kind. Er zijn twee opties: mannelijk (M) of vrouwelijk (V). Voor mensen die fysiek aan de (medische) normen voor M of V voldoen, maar zich niet thuis voelen in het hun toegekende geslacht (transgender individuen) is er de mogelijkheid om hun (juridisch) geslacht te veranderen van M naar V of andersom (art. 1:28 BW).

Voor de laatste wetwijziging van 1 juli 2014 moest men fysiek zoveel mogelijk zijn aangepast aan ‘het andere geslacht’ en permanent onvruchtbaar, om van deze mogelijkheid gebruik te kunnen maken. Deze voorwaarden vervielen omdat ze als ‘niet meer van deze tijd’ en in strijd met mensenrechtelijke normen werden beschouwd, in het bijzonder het zelfbeschikkingsrecht. Hiermee werd de mogelijkheid om het juridisch geslacht te wijzigen losgekoppeld van een eventuele medische behandeling. De eis van een verklaring van een geautoriseerde deskundige werd wel gehandhaafd. Tegelijkertijd werd een minimumleeftijd van 16 jaar geïntroduceerd.

De wetwijziging omvatte ook een procedurele verandering: sinds juli 2014 kan men zelf bij de gemeente aangifte doen van de overtuiging tot het andere geslacht te behoren, en is de duurdere en tijdrovender verzoekschriftprocedure bij de rechtbank niet meer nodig. Vóór 1 juli 2014 stelde de Nederlandse wet als voorwaarden voor wijziging van het juridisch geslacht een fysieke aanpassing (zoveel als mogelijk), blijvende onvruchtbaarheid, een deskundigenverklaring en de duurzame overtuiging tot het andere geslacht te behoren. De rechtbankprocedure werd vervangen door een administratieve procedure: tegenwoordig kan men bij de ambtenaar van de burgerlijke stand (in de gemeente waar men is geboren) direct aangifte doen van de overtuiging tot het andere geslacht te behoren. De ambtenaar zal de geboorteakte aanpassen, op voorwaarde dat betrokkene een verklaring

kan overleggen van een daartoe aangewezen deskundige en de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt.¹

De minimumleeftijd was onder de oude wet geen vereiste en werd in 2014 geïntroduceerd. Niettemin was het voor die tijd in de praktijk evenmin mogelijk voor jongeren onder de 18 jaar om hun juridisch geslacht te veranderen, omdat zij tot die tijd geen toegang hadden (en hebben) tot onomkeerbare medische behandelingen (in het bijzonder chirurgische ingrepen) en aldus per definitie niet konden voldoen aan de eis van fysieke aanpassing of onvruchtbaarheid.

Zowel de deskundigenverklaring als de minimumleeftijd waren gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel terugkerend punt van discussie. Verschillende partijen vonden dat het wetsvoorstel niet ver genoeg ging en om die reden is dan ook toegezegd de wet binnen drie jaar te evalueren.

Met de evaluatie van de transgenderwet werd een begin gemaakt op 23 maart 2017 met de organisatie van een expertmeeting met betrokkenen: de belangenorganisaties TNN,² NNID³ en COC Nederland (hierna verder aangeduid als COC),⁴ ambtenaren van drie ministeries, te weten Justitie en Veiligheid (JenV; toen nog Veiligheid en Justitie), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW, toen nog 'Wetenschap'), en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), ambtenaren van de burgerlijke stand, en deskundigen van de drie genderteams (VUmc, LUMC en UMCG). Naar aanleiding van de uitkomsten van die eerste bijeenkomst besloot toenmalig minister Blok van Veiligheid en Justitie alsnog een onderzoek naar het functioneren van de wet te laten uitvoeren, omdat hem was gebleken dat '...het oordeel over het functioneren van de huidige wet (dat het voorwerp van een evaluatie vormt) en de visie op het wenselijk geachte wettelijke kader al gauw in elkaar over kunnen lopen'.⁵ De onderzoekers begrijpen dit aldus dat de minister de

¹ Wet van 18 december 2013 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in verband met het wijzigen van de voorwaarden voor en de bevoegdheid ter zake van wijziging van de vermelding van het geslacht in de akte van geboorte, *Stb.* 2014, 1.

² Transgender Netwerk Nederland, een nationale belangenorganisatie voor transgender personen en hun naasten; voor meer informatie zie: www.transgendernetwerk.nl.

³ Stichting Nederlands Netwerk Intersekse/DSD, heeft tot doel het bevorderen van de gelijkberechting en emancipatie van mensen met een intersekse conditie en/of DSD (*Differences of Sex Development* of eventueel *Disorders of Sex Development*); voor meer informatie zie: nnid.nl,

⁴ Nederlandse belangenvereniging voor lesbiennes, homo's, biseksuelen en transgenders; voor meer informatie zie: www.coc.nl.

⁵ *Kamerstukken II*, Brief van 18 september 2017 van Minister S.A. Blok aan het COC over de Evaluatie Transgenderwet, kenmerk 2123980.

informatie over het werken met de transgenderwet en de effecten van die wet in de praktijk wil kunnen beoordelen los van normatieve, politieke opvattingen over hoe de wet eruit zou behoren te zien, los van ervaringen opgedaan in de afgelopen drie jaar.

In het onderhavige rapport wordt een indruk gegeven van de werking van de wet, vanuit het perspectief van verschillende betrokkenen. Daarbij is getracht het functioneren van de wet en normatieve visies op hoe de wet zou moeten zijn, zoveel mogelijk los van elkaar te bezien, om aldus een goede basis te bieden voor de parlementaire behandeling van drie jaar transgenderwet.

1.1 Probleemstelling, onderzoeksvragen, opbouw rapport en methoden van onderzoek

Dit onderzoek brengt in kaart in hoeverre de transgenderwet voldoet aan de doelstellingen van de wetgever. Dat betreft zowel praktische doelstellingen zoals vereenvoudiging van de procedure en uitvoerbaarheid, als het overkoepelende doel om de wet in overeenstemming te brengen met de huidige mensenrechtelijke normen.

De centrale vraag die in dit onderzoek zal worden beantwoord, luidt:

In hoeverre voldoet de wet van 1 juli 2014 aan de doelstellingen van de wet, 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?

Dit onderzoek behelst een verkenning van de ervaringen met de praktijk van de wet van verschillende betrokkenen.

De tijd die beschikbaar was voor het uitvoeren van dit onderzoek was beperkt en het is dan ook geen uitputtende studie. Het onderzoek biedt echter een goed overzicht van veel en minder veelvoorkomende ervaringen met en visies op de praktijk van de wet vanuit het perspectief van verschillende betrokkenen, in de eerste plaats de belanghebbenden en hun naasten zelf.

De informatie voor dit onderzoek is hoofdzakelijk verkregen met behulp van enquêtes (vragen als bijlage opgenomen) en interviews. TNN was bereid een online enquête voor

transgender kinderen en jongvolwassenen (tot en met 25 jaar) op hun website te zetten, waarop 177 respondenten reageerden (de ‘enquête onder jongeren’). Hiermee is getracht de stem van kinderen en jongeren zelf, en niet alleen die van hun ouders, boven tafel te krijgen.⁶ Al eerder beantwoordden 97 personen een korte online vragenlijst die TNN al eerder uitzette met het oog op de wetsevaluatie (de ‘TNN-enquête’). Deze informatie heeft de organisatie geanonimiseerd ter beschikking gesteld ten behoeve van dit onderzoek. Op de ‘Buiten de Binary Dag’ in Nijmegen op 14 oktober 2017 is, met instemming van de organisatie, een schriftelijke vragenlijst neergelegd (in het Nederlands en in het Engels), in een poging om vanuit meer bronnen informatie te verzamelen. Deze vragenlijst werd door 9 respondenten ingevuld (waarvan één in het Engels). De organisatie gaf aan dat veel van de naar schatting 100 tot 120 aanwezigen zeiden de online enquête op de TNN-website al te hebben ingevuld, hetgeen zowel een verklaring biedt voor het bescheiden aantal ingevulde vragenlijsten, als een indicatie dat de poging om een andere groep aan te spreken weinig succesvol was. Ook werd een enquête uitgezet op de website van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Deze is beantwoord door 57 ambtenaren burgerzaken.

Interviews werden hetzij in persoon, hetzij telefonisch gehouden met dertien ouders van ‘genderkinderen’.⁷ Deze ouders werden geworven door een oproep op de website van TNN, overgenomen op de website van Go, onderdeel van Transvisie.⁸ Gesproken is ook met woordvoerders van de drie grote belangenorganisaties (TNN, NNID en COC) en de Nederlandse patiëntenorganisatie Transvisie.

Voorts is gesproken met deskundigen van de genderklinieken van de drie academische ziekenhuizen met expertise op het terrein van genderdysforie (VUmc, het LUMC en het UMCG).⁹ Ambtenaren zijn geïnterviewd van zowel de rijksoverheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), afdeling Identiteit) als van afdelingen burgerzaken van de gemeenten Utrecht en Den Haag.

⁶ Van de 177 respondenten gaf één persoon aan 46 jaar te zijn. Deze telt dus eigenlijk niet mee, maar omdat de (eenvoudige) programmatuur het niet mogelijk maakt om deze antwoorden eruit te filteren, moet deze ‘vervuiling’ voor lief worden genomen.

⁷ Vrijwel alle geïnterviewde ouders duiden hun kinderen aan als ‘genderkind’. Daarom is deze term overgenomen.

⁸ Transvisie is de Nederlandse patiëntenorganisatie voor transgender personen; voor meer informatie zie: www.transvisie.nl. Go is een onderdeel van Transvisie en staat voor Genderkind en Ouders; zie: www.transvisie.nl/lotgenoten/genderkind/.

⁹ Het LUMC bouwt af en neemt sinds 1 januari 2017 geen nieuwe cliënten meer aan. In Venlo en Eindhoven geven sinds 1 februari 2017 gespecialiseerde teams hulp en informatie aan kinderen, zij het op dit moment alleen psychische hulp. Zij werken samen met het VUmc. Zie: www.mutsaersstichting.nl/verwijzers/gender-dysforie [laatste bezoek 28 oktober 2017]. Zij zijn niet bevraagd voor dit onderzoek.

Om de Nederlandse ervaringen in een breder kader te kunnen beschouwen en zo mogelijk te leren van ervaringen elders, is een korte verkenning uitgevoerd van de ‘transgenderwetgeving’ in vier andere landen, Argentinië, Ierland, Malta en Noorwegen. Deze landen zijn gekozen omdat zij sinds één of enkele jaren geen deskundigenverklaring meer verlangen, maar wijziging van het juridisch geslacht hebben mogelijk gemaakt uitsluitend op grond van een eigen verklaring. Met behulp van telefonische interviews met per land ten minste één vertegenwoordiger van een belangenorganisatie en één overheidsfunctionaris die met de uitvoering van de wet is belast,¹⁰ zijn de belangrijkste overwegingen die ten grondslag lagen aan de vormgeving van de nationale wetgeving, de ervaringen daarmee in de praktijk, alsook eventuele plannen of wensen voor verdergaande wijziging van de betreffende wet in kaart gebracht. De Argentijnse wetgeving en de ervaringen daarmee zijn in kaart gebracht door dr. Lorena Sosa, fellow van SIM, Universiteit Utrecht en van het Instituto Interdisciplinario de estudios en género (IIEGE, Universidad Buenos Aires), met hulp van Mariana Grosso Ferrero, student Universidad Nacional de Córdoba, Argentinië (UNC).

Hoofdstuk 2 behandelt de Nederlandse wet en praktijk.

In paragraaf **2.1** wordt eerst de verhouding tussen de burgerlijke stand en de basisregistratie personen kort toegelicht.

In paragraaf **2.2** wordt het **huidig wettelijk kader** beschreven en de overwegingen die aan de wetwijziging ten grondslag liggen. De basis hiervoor is een analyse van de parlementaire geschiedenis.¹¹ In het bijzonder zal aandacht worden besteed aan de deskundigenverklaring en de minimumleeftijd. Andere kwesties, zoals afstammingsrelaties (in het bijzonder de vaststelling van het vader- en moederschap) zullen kort worden aangestipt.

¹⁰ Over de Ierse wetgeving is niet gesproken met een ambtenaar maar zijn de vragen, op haar eigen verzoek, schriftelijk beantwoord door de minister van *Social Affairs and Social Protection*, Regina Doherty.

¹¹ Dit onderzoek is afgesloten op 8 nov. 2017. Op die datum waren er slechts twee relevante rechterlijke uitspraken gepubliceerd: Rb Limburg, 14 april 2015, zaaknr. C/03/200177 /FA RK 14-4104, ECLI:NL:RBLIM2015:3078. Deze zaak handelde om een verzoek tot wijziging van de huwelijksakte, hetgeen werd afgewezen; en Rb Limburg, 6 november 2017, C/03/232248 / FA RK 17-687, ECLI:NL:RBLIM:2017:10713. Dit betreft een tussenbeschikking op een verzoek om het geslacht op de geboorteakte te corrigeren of wijzigen in ‘niet kunnen worden vastgesteld’. Beide arresten worden in paragraaf 2.3 besproken.

In de daaropvolgende paragraaf (2.3) wordt besproken hoe deze zelfde kwesties in de praktijk uitpakken en worden ervaren.

In paragraaf 2.3.1 wordt ingegaan op de **deskundigenverklaring**. In het bijzonder wordt gekeken naar het afgeven van de deskundigenverklaring:

- het aantal verklaringen dat is afgegeven sinds 1 juli 2014;
- ervaringen van transgender personen met het verkrijgen van de verklaring;
- de mate waarin er voor transgender personen een financiële drempel is bij het verkrijgen van zo'n verklaring;
- ervaringen van ambtenaren van de burgerlijke stand, artsen en psychologen;
- de mate waarin er sprake is van oneigenlijke geslachtswijzigingen (te weten (identiteits)fraude en onder invloed van een psychiatrische stoornis).

In deze paragraaf zal ook worden besproken in hoeverre de deskundigenverklaring bijdraagt aan het tegengaan van (identiteits)fraude en aan het voorkomen van wijzigingen van het juridisch geslacht om verkeerde redenen, dan wel overhaaste redenen.

Voor dit onderdeel is gebruik gemaakt van de informatie die werd verzameld in de hierboven al genoemde semigestructureerde interviews en de enquêtes. Met behulp van het CBS en van de drie genderklinieken zijn cijfers verzameld over het aantal geslachtswijzigingen sinds 2014 en het aantal verklaringen dat werd afgegeven en geweigerd door de genderklinieken, binnen en buiten het medisch traject om. Het aantal mensen dat (sinds 2012) meer dan één maal besloot het geslacht te wijzigen, blijkt zo minimaal – namelijk zes – dat er geen statistisch zinvolle uitspraken over kunnen worden gedaan. Deze groep wordt vaak aangeduid als ‘spijtoptanten’. In dit onderzoek is er echter voor gekozen die term niet te gebruiken, omdat het besluit om het geslacht opnieuw te veranderen niet wil zeggen dat de betreffende persoon ook spijt heeft van de eerdere beslissing. De zelf-ervaren genderidentiteit is immers niet *per se* permanent of gefixeerd, maar kan veranderen naar tijd en plaats. Deskundigen van het VUmc bevestigen dat de duurzaamheid van de wens tot geslachtswijziging een toekomstige herroeping van dat gevoel niet uitsluit.

In paragraaf 2.3.2 staat het **leeftijdsvereiste** centraal. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan:

- ervaringen van jongeren onder de 16 jaar met deze eis;
- de rol van ouders in deze en de ervaringen van ouders;
- ervaringen van ambtenaren van de burgerlijke stand, artsen en psychologen.

De informatie voor dit onderdeel is afkomstig uit dezelfde bronnen als hierboven genoemd in paragraaf 2.2.1: de semigestructureerde interviews en de enquêtes.

In paragraaf **2.3.3** worden de **overige punten** besproken die in de loop van het onderzoek naar voren kwamen. De onderwerpen die aan de orde komen, zijn afstammingsrelaties, de uiteenlopende procedures voor mensen met een intersekse conditie en transgender personen, privacykwesties (in het bijzonder het verwijderen van gegevens over de wijziging in de Basisregistratie Personen (BRP) en de automatische verwerking van een geslachtswijziging in de bestanden ('persoonslijsten')¹² van 'gerelateerden' (ouders, (ex)partner(s) en kind(eren)) en kennisgeving daarvan aan betrokkenen, kosten, wachttijden en verwerkingstijden, en (on)tevredenheid over procedure en werkwijze.

In de slotparagraaf, **2.4**, volgt een analyse van de vraag in hoeverre de aanpassing van 1 juli 2014 van artikel 1:28 ev Burgerlijk Wetboek (BW) in de praktijk beantwoordt aan de overwegingen en doelstellingen die aan die aanpassing ten grondslag lagen en wordt daarover een conclusie getrokken.

In **hoofdstuk 3** worden de ervaringen in vier andere landen, **Argentinië, Ierland, Malta en Noorwegen**, besproken. De wetgeving in de betreffende landen wordt naast elkaar gezet, met bijzondere aandacht voor de deskundigenverklaring en de minimumleeftijd.

Na in de inleiding (**3.1**) kort de betreffende nationale wettelijke kaders te hebben geschetst, wordt in paragraaf **3.2** beschreven waarom de verschillende landen ervoor hebben gekozen om geslachtswijziging mogelijk te maken uitsluitend op basis van een eigen verklaring. Ook de ervaringen met deze regeling in de praktijk komen aan de orde. Paragraaf **3.3** behandelt de gehanteerde leeftijdsgrenzen. In Malta bestaat er geen ondergrens meer voor het wijzigen van het juridisch geslacht. Maar in elk van de onderzochte landen, Malta inbegrepen, bestaan er bijzondere regelingen en procedures voor verschillende leeftijdscategorieën.

In paragraaf **3.4** komen overige punten aan de orde, in het bijzonder de procedure als zodanig, inclusief duur en kosten, en de mogelijkheid om het juridisch geslacht weer terug te veranderen.

¹² De Wet Basisregistratie Personen geeft art. 1.1(c) de volgende definitie: 'de persoonslijst: het geheel van gegevens [...] over één persoon in de basisregistratie'.

In **hoofdstuk 4** wordt ten slotte een antwoord geformuleerd op de vraag in hoeverre de doelstellingen van de wetswijziging van 2014 in de praktijk zijn gerealiseerd en, voor zover dat nog niet het geval is, of en hoe de bevindingen van dit onderzoek een bijdrage kunnen leveren aan een verdere verbetering van de werking van artikel 1:28 ev BW.

Het is van belang te benadrukken dat dit onderzoek alleen betrekking heeft op de wijziging van het *juridisch* geslacht, omdat de transgenderwet uitsluitend daarop ziet. Weliswaar komt het medisch traject geregeld ter sprake, maar dat is uitsluitend daar waar beide trajecten in de praktijk in elkaar blijken over te lopen, ondanks de formele ontkoppeling door de wetswijziging van 2014.

Hoofdstuk 2. De Nederlandse wet en praktijk

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 2.2 de huidige wet geschetst, alsook de aanloop daarnaartoe. De grootste veranderingen in de nieuwe wet zijn enerzijds het vervallen van de eisen van lichamelijke aanpassing en permanente onvruchtbaarheid en anderzijds de introductie van een administratieve procedure rechtstreeks bij de burgerlijke stand in plaats van de – veel kostbaarder – route via de rechter. De belangrijkste politieke twistpunten betroffen de deskundigenverklaring als voorwaarde voor wijziging van het juridisch geslacht en de introductie van een minimumleeftijd.

In de derde paragraaf (2.3) worden de ervaringen met en opvattingen over de wet in de praktijk beschreven. In de vierde paragraaf (2.4) worden de bevindingen besproken en geanalyseerd.

Eerst wordt echter voor een goed begrip de verhouding tussen de burgerlijke stand en de basisregistratie personen kort toegelicht (paragraaf 2.1).

2.1 Verhouding burgerlijke stand en basisregistratie personen

De burgerlijke stand registreert de belangrijkste feiten in een mensenleven, waaronder geboorte, huwelijk, geregistreerd partnerschap en overlijden. Dat gebeurt aan de hand van het opmaken van een akte door de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar het rechtsfeit plaatsvindt. De ambtenaar van de burgerlijke stand is weliswaar in dienst van een gemeente, maar voert zijn taken zelfstandig uit. Hij is een zelfstandig bestuursorgaan en is als zodanig verantwoordelijk. Bij weigering om een akte op te maken, kunnen belanghebbenden in beroep gaan bij de (civiele) rechter. De burgerlijke stand is geregeld in Boek 1 BW (artt. 16 ev). Daarin staan ook de taken van de ambtenaar van de burgerlijke stand beschreven. Akten van de burgerlijke stand hebben de bewijskracht van een authentieke akte.

In elke gemeente wordt ook een registratie bijgehouden van haar inwoners: de basisregistratie personen (voorheen het bevolkingsregister). Dat gebeurt door middel van een persoonslijst voor elke inwoner. Een persoonslijst is ‘het geheel van gegevens [...] over één persoon in de basisregistratie’ (art. 1.1(c) Wet Basisregistratie Personen, Wet BRP).

De basisregistratie personen (BRP) is geregeld in de Wet BRP en wordt bijgehouden door gemeenteambtenaren. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk. Als een burger het niet eens is met een wijziging van zijn persoonslijst of een weigering daartoe staat bezwaar open (en vervolgens beroep) op grond van de Algemene wet bestuursrecht (art. 2.60 Wet BRP).

Akten van de burgerlijke stand vormen de basis voor verdere overheidsregistraties, waaronder de BRP. De gegevens van de akten gaan naar de BRP van de gemeente waar de betrokkene woonachtig is. Daar wordt diens persoonslijst aangepast. Vervolgens wordt de aanpassing vanuit de basisregistratie doorgestuurd naar andere registraties – voornamelijk overheidsregistraties – die geautoriseerd zijn om het betreffende gegeven te ontvangen ten behoeve van de vervulling van hun taak.

2.2 De Nederlandse wet en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen

Op 24 april 1985 werd in Nederland een wet aangenomen die het mogelijk maakte om het geslacht op de geboorteakte te *veranderen* van man naar vrouw of andersom.¹³ Voor die tijd kon wel al een vergissing in een geboorteakte worden *gecorrigeerd* (art. 1:24 BW). Ook vergissingen bij de toekenning van een geslacht aan pasgeborenen vallen daaronder. Daarnaast bestaat sinds 1970 de mogelijkheid om, wanneer het geslacht van een pasgeborene onduidelijk is, dat aldus te vermelden op de geboorteakte (art. 1:17 lid 2 Nieuw BW). Dit artikel werd in 1995 aangepast en omgenummerd tot artikel 1:19d BW.¹⁴

Artikel 1:19d BW maakt het mogelijk om voor baby's van wie het geslacht niet meteen kan worden vastgesteld, eerst een tijdelijke geboorteakte op te maken. Na drie maanden wordt een definitieve akte opgemaakt. De wet laat ruimte om ook hierop te vermelden dat men het geslacht niet heeft kunnen vaststellen. Dat betekent dat het wettelijk mogelijk is dat er in Nederland geboren Nederlanders rondlopen, zonder bekend geslacht (en dus ook met een X (onbekend) in hun paspoort). In de praktijk lijkt dit, buiten de driemaandentermijn van artikel 1:19d BW, niet voor te komen.¹⁵

De hierboven genoemde misslagprocedure is van belang voor mensen met een intersekse conditie, maar strekt zich niet uit tot aanpassingen van het juridisch geslacht van transgender personen. De wet gaat ervan uit dat in dat laatste geval geen sprake is van een correctie maar van een wijziging, en daarvoor werd dus in 1985 een nieuwe regeling in het leven geroepen. In de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de 'eerste transgenderwet' (1985) werden relatief veel uitspraken gedaan over wie, dat wil zeggen

¹³ Wet van 24 april 1985, *Stb.* 1985, 243.

¹⁴ Voor meer hierover zie Van den Brink & Tigchelaar, *M/V en verder*, 2014, paragraaf 2.1, in het bijzonder p. 15 en p. 25-27.

¹⁵ Van den Brink & Tigchelaar, 2014, p. 31.

welke ‘aandoening’ wel en welke niet voor correctie van het juridisch geslacht in aanmerking kwam.¹⁶

De transgenderwet van 1985 stelde verschillende voorwaarden aan de wijziging van het juridisch geslacht op de geboorteakte: men moest ongehuwd zijn, fysiek zoveel mogelijk aangepast aan het gewenste geslacht, permanent onvruchtbaar, en er was een verklaring van een deskundige nodig.

De voorwaarde van het ongehuwd zijn werd per 1 april 2001 overbodig met de opening van het huwelijk voor paren van hetzelfde geslacht. In 2014 vervielen, zoals gezegd, twee andere belangrijke vereisten: de eis van lichamelijke aanpassing en van permanente onvruchtbaarheid. Alleen de deskundigenverklaring bleef als eis overeind. Een nieuwe voorwaarde betrof de minimumleeftijd van 16 jaar, al maakte dat voor de praktijk niet veel uit: voor die tijd konden jongeren hun juridisch geslacht evenmin wijzigen. Voor een invasieve ‘genderbevestigende medische behandeling’ (dus anders dan bijvoorbeeld puberteitsremmers) is meerderjarigheid vereist. Jongeren konden dus per definitie niet voldoen aan de voorwaarde van lichamelijke aanpassing en daarmee was een minimumleeftijd niet nodig.

De voornaamste, misschien wel enige reden om de eisen van fysieke aanpassing en permanente onvruchtbaarheid te laten vervallen, was dat deze geacht werden niet meer te voldoen aan de hedendaagse mensenrechtelijke standaarden.¹⁷ Deze zienswijze wordt bevestigd door de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *A.P., Garçon et Nicot c. France* (april 2017), waarin het Hof de Franse voorwaarde van lichamelijke aanpassing en onvruchtbaarheid beoordeelt als een schending van het recht op privé- en gezinsleven, zoals neergelegd in artikel 8 Europees Verdrag voor de

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Hof 's-Gravenhage 23-11-1973, ECLI:NL:GHSGR:1973:AC5378, over een ‘transsexist’. Het Hof oordeelt: ‘Uit de ten processe gebleken feiten en omstandigheden volgt, dat verzoeker, hoewel bij de geboorte de anatomische geslachtskenmerken van een vrouw vertonend, bij de geboorte mede van het mannelijk geslacht was en thans als van het mannelijk geslacht is te beschouwen, zodat de geboorte-akte, die als geslacht ‘vrouwelijk’ vermeldt, een misslag bevat in de zin van art. 29 BW.’ Voorts Hof Den Haag, 7 juni 1974, ECLI:NL:GHSGR:1974:AB9833. In deze zaak had de rechtbank geconcludeerd dat sprake was van een misslag en dat het geslacht moest worden gecorrigeerd, maar het Hof volgde die redenering niet. Het Hof Amsterdam, 17 april 1973, ECLI:NL:GHAMS:1973:AC5320, concludeert, in tegenstelling tot de rechtbank dat verzoeker in die zaak behoort tot de categorie ‘constitutionele genuine transsexisten’, en dat daarom vaststaat dat zij ‘reeds bij de geboorte met onontkomelijke zekerheid gedoemd was om zich geestelijk en emotioneel als vrouw te ontwikkelen’. Het Hof gelast de ambtenaar van de burgerlijke stand de akte te verbeteren.

¹⁷ Bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, 2011-2012, 33 351, nr. 3, p. 1 en 9-10, en *Kamerstukken II*, Handelingen, 2 april 2013, 69-27-69.

Rechten van de Mens (EVRM) en in strijd met het recht op erkenning van genderidentiteit dat volgens het Hof door dezelfde bepaling wordt beschermd.¹⁸

Hoewel het voorstel voor wijziging van de transgenderwet werd gedragen door een flinke meerderheid in het Nederlandse parlement, waren er wel partijen die zich verzetten tegen het vervallen van deze eisen, en in het bijzonder de eis van de onvruchtbaarheid. Sommige Kamerleden vroegen zich af of uit het verwekken of baren van een kind door een transgender persoon niet volgt dat bij die persoon niet langer sprake is van een blijvende overtuiging tot het andere geslacht te behoren.¹⁹ Vragen waren er bijvoorbeeld of deze juridische constructies (een vader die een moeder is en andersom) niet strijdig zijn met het belang van het kind (art. 3 VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind), omdat het tot verwarring zou kunnen leiden over de eigen identiteit.²⁰ De toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Teeven, deelde deze bezwaren niet, en de eisen vervielen. Wel leidden vragen over de regeling van de status van trans ouders – worden zij vader of moeder? – tot aanpassingen in het wetsvoorstel (art. 1:28c, lid 3 BW). De geslachtswijziging heeft geen terugwerkende kracht op het terrein dat wordt bestreken door boek 1 BW (personen- en familierecht; art. 1:28c lid 1 BW).²¹ In het oorspronkelijke wetsvoorstel zouden niet alleen de reeds bestaande ouder/kindverhoudingen in stand blijven na een geslachtswijziging, maar zou het oorspronkelijke geslacht ook gelden voor verhoudingen met kinderen die nadien worden geboren. Dit onderdeel werd in de loop van de parlementaire behandeling gewijzigd: voor nieuwe kinderen zou de ouderstatus het nieuwe geslacht volgen, met één uitzondering: de man die een kind baart, wordt aangemerkt als de moeder van dat kind (art. 1:28c, lid 3 BW).²² Men wenste vast te houden aan het beginsel van *mater semper certa est*,²³ zodat zeker is dat elk kind ten minste één ouder heeft.

In het wetsvoorstel bleef de deskundigenverklaring als voorwaarde voor geslachtswijziging overeind. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voerde daartoe

¹⁸ EHRM, *A.P., Garçon et Nicot c France*, [appl.nos. 79885/12, 52471/13 & 52596/13], 6 april 2017.

¹⁹ *Kamerstukken I*, 2013–2014, 33 351, C, p. 10.

²⁰ Bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, Handelingen, 2 april 2013, 69-27-69, *Kamerstukken I*, Handelingen, 16 december 2013, 13-2-4.

²¹ Dat betekent dat terugwerkende kracht op andere terreinen in beginsel tot de mogelijkheden behoort. Dit is niet nader onderzocht.

²² Zie hierover C. Forder & M. Vonk, 'Kroniek van het personen- en familierecht', *NJB*, nr. 25, 2013, p. 2444-2452, p. 2451.

²³ De regel 'de moeder is altijd zeker', waarmee zeker wordt gesteld dat kinderen (met uitzondering van vondelingen) ten minste één ouder hebben, te weten de geboorteouder, is neergelegd in art. 1:198 lid 1 onder a BW: 'Moeder van het kind is de vrouw uit wie het kind is geboren.'

verschillende redenen aan: het risico van een toename van identiteitsfraude, voorkomen dat mensen hun geslacht zouden veranderen om andere redenen dan genderdysforie, en een zekere garantie dat alleen mensen met een duurzame overtuiging tot wijziging zouden overgaan.²⁴

Het behoud van de deskundigenverklaring was verschillende Kamerleden een doorn in het oog: men vond het een inbreuk op het (mensen)recht op zelfbeschikking, stigmatiserend, pathologiserend, betuttelend, en een onnodige verlenging van de procedure.²⁵ Bovendien waren er zorgen over oplopende wachttijden – op dat moment kampten de genderklinieken met wachttijden van ongeveer een jaar –, over een monopolie van de genderklinieken, en over de kosten van de verklaring.²⁶ Voorts werd betwijfeld of artsen en psychologen wel in staat zijn om de duurzaamheid vast te stellen van een overtuiging tot het andere geslacht te behoren.²⁷

De staatssecretaris kwam op verschillende manieren aan deze zorgen tegemoet. Hij zei toe afspraken te maken met de genderklinieken over een separate procedure voor het verkrijgen van de verklaring, zodat de lange wachttijd voor het medisch traject niet ook voor het verkrijgen van een verklaring zou gelden. De kosten zouden laag gehouden worden. Andere deskundige artsen en psychologen (BIG-registratie is een voorwaarde) dan die werkzaam bij de genderklinieken zouden na het volgen van een training ook geautoriseerd kunnen worden tot het afgeven van verklaringen.

Belangrijker misschien nog was dat de staatssecretaris benadrukte dat het niet de bedoeling was dat de deskundige de genderidentiteit van de betrokkene zou bepalen. De taak van de deskundige is beperkt tot vaststellen en informeren. De deskundige moet: ‘vaststellen dat de betrokkene de reikwijdte van “deze staat” (daarmee is bedoeld wat het in de praktijk betekent om voortdurend en ook in het maatschappelijk verkeer te leven in de andere gender) heeft begrepen en de wijziging van de vermelding van het geslacht in de akte van geboorte weloverwogen te blijven wensen’.²⁸ De staatssecretaris merkte bij die gelegenheid verder op dat hij meende dat de taak van de deskundige echter niet ‘een zeer beperkte’ is (zoals een Kamerlid het formuleerde), omdat de deskundige geen reden mag hebben om aan de gegrondheid van de overtuiging te twijfelen.²⁹

²⁴ Bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, Handelingen TK 69, 2 april 2013; *Kamerstukken I*, Handelingen EK 13, 16 december 2013.

²⁵ Zie met name de discussies in de Eerste en Tweede Kamer, *Kamerstukken II* TK 69, Handelingen, 2 april 2013; *Kamerstukken I*, Handelingen EK 13, 16 december 2013.

²⁶ Bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 351, nr. 5, p. 4.

²⁷ Zie bijvoorbeeld de discussie in *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 351, nr. 6.

²⁸ *Kamerstukken I*, 2013-2014, 33 351, C, p. 7.

²⁹ *Kamerstukken I*, 2013-2014, 33 351 C, p. 8.

Uiteindelijk gingen de Kamerleden akkoord met het wetsvoorstel, ondanks de deskundigenverklaring, omdat zij de voorkeur gaven aan afschaffing van de lichamelijke voorwaarden op korte termijn boven een wet zonder verklaringsvoorwaarde die langer op zich zou laten wachten. De verwachting lijkt met name te zijn geweest dat een snelle wetsevaluatie tot verdere verbeteringen zou kunnen leiden.³⁰

De introductie van een minimumleeftijd was eveneens een punt van discussie. Het stellen van een leeftijdsgrens, die tot dan toe niet in de wet was opgenomen, werd belangrijk door de ontkoppeling van het juridisch traject van het medische. Tot dan toe maakte de voorwaarde van fysieke aanpassing het voor jongeren tot 18 jaar onmogelijk om hun geslacht te veranderen, omdat zij pas vanaf 18 jaar mogen beginnen aan medisch onomkeerbare ingrepen. Voor de te introduceren leeftijdsgrens zocht de staatssecretaris aansluiting bij de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst (WGBO), die jeugdigen van 16 jaar en ouder het recht geeft om zelf te beslissen over medische behandelingen.

Er werden verschillende alternatieven voorgesteld. Sommige Kamerleden meenden dat beter kon worden aangesloten bij de leeftijd voor het bereiken van meerderjarigheid (18 jaar), ook al omdat pas dan met onomkeerbare medische behandelingen mag worden gestart. Ook werd de vraag gesteld waarom jongeren op een leeftijd waarop ze nog worden beschermd tegen sigaretten en alcohol, wel al zouden mogen beslissen over het wijzigen van hun juridisch geslacht.³¹ De staatssecretaris vond een verhoging naar 18 jaar niet wenselijk omdat jongeren vanaf 16 jaar wel al kunnen besluiten te starten met, deels onomkeerbare, medische behandelingen met cross-sekshormonen.³²

Andere Kamerleden bepleitten juist een lagere leeftijdsgrens.³³ Een concreet voorstel was om kinderen tussen de 12 en 16 jaar – eveneens naar analogie met de WGBO – de mogelijkheid te geven hun geslacht te veranderen met instemming van hun ouders.

Tijdens de parlementaire behandeling kwam verschillende keren de mogelijkheid ter sprake om een alternatief te creëren voor mensen die zich niet identificeren als man of vrouw. Dit onderdeel werd door de staatssecretaris losgemaakt uit het debat. Hij zei toe daarnaar separaat onderzoek te laten doen.³⁴ Het onderzoeksrapport naar de mogelijk-

³⁰ *Kamerstukken II*, Handelingen, 2 april 2013, TK 69, 69-27-81.

³¹ *Kamerstukken I*, 2012–2013, 33 351, B, p. 11.

³² *Kamerstukken I*, 2013-2014, 33 351 C, p. 14.

³³ *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 351, nr. 9.

³⁴ *Kamerstukken II*, 2011-2012, 33 351, nr. 3, p. 5.

heden om ‘het geslacht onbepaald te laten’ werd begin 2015 gepresenteerd.³⁵ Het kabinet bracht eind 2016 verslag uit over hoe het gevolg had gegeven aan de uitkomsten van het onderzoek en het traject dat daarna volgde.³⁶ In de context van de evaluatie transgenderwet zijn de meest relevante uitkomsten van dit eerdere traject de toezegging dat ernaar gestreefd zal worden minder of niet meer te vragen naar geslacht wanneer dat niet echt noodzakelijk is en aan te dringen op beperkingen in het gebruik van geslachtsinformatie door niet-overheidsorganisaties en particuliere bedrijven.³⁷

2.3 De transgenderwet in de praktijk

In deze paragraaf wordt besproken hoe de verschillende onderdelen van de wet in de praktijk uitpakken en worden ervaren.

2.3.1 De deskundigenverklaring

Cijfers

Het aantal mensen die hun juridisch geslacht hebben veranderd in de periode 2012 - 2016 laat zien dat de wetswijziging van 2014 tot een aanzienlijke groei heeft geleid en dus in een behoefte voorziet.³⁸ Het CBS geeft het volgende overzicht:

Tabel 1. Aantal wijzigingen van het juridisch geslacht per jaar vanaf 2012 t/m 2016 van personen van 15 jaar en ouder (bron CBS)

Jaar	Aantal wijzigingen
2012	81
2013	81
2014	780
2015	455
2016	526

³⁵ Van den Brink & Tigchelaar, *M/V en verder*, 2014.

³⁶ Zie *Kamerstukken II*, 2015-2016, 27 859, nr. 82 en 2016-2017, nr. 99.

³⁷ *Kamerstukken II*, 2016-2017, 27859, nr. 99. Dit voornemen wordt herhaald in het regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017, p. 10.

³⁸ Zie hierover ook L. Kuyper, *Transgender personen in Nederland*, SCP, mei 2017, p. 26, https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/Transgender_personen_in_Nederland.

Het grote aantal wijzigingen in 2014 wordt door de genderklinieken verklaard door het ‘stuwmeer’ dat ontstond doordat veel transgender personen hun geslacht niet wilden wijzigen zolang aan de fysieke voorwaarden moest worden voldaan.

De cijfers laten ook een geleidelijke daling van de gemiddelde leeftijd zien:

Tabel 2. Gemiddelde leeftijd berekend op basis van de leeftijd op 31 december van het jaar van de wijziging van het juridisch geslacht, 2012 t/m 2016 (bron CBS)

Transitiejaar	Gemiddelde leeftijd
2012	35,1
2013	35,7
2014	33
2015	30,1
2015	29,2

Een uitsplitsing naar de leeftijd waarop mensen hun geslacht wijzigden, laat zien dat die leeftijd sinds de wetswijziging aan het dalen is.

Tabel 3. Aantal wijzigingen van het juridisch geslacht per jaar, uitgesplitst naar leeftijd op 31 december van het jaar van de wijziging, 2012 t/m 2016 (bron CBS)

Jaar	<16	16-18	29-25	26-45	46-64	≥65	totaal
2012	0	2 ³⁹	21	37	21	0	81
2013	0	2	25	29	23	2	81
2014	0	92	244	270	158	16	780
2015	0	79	152	151	69	4	455
2016	1 ⁴⁰	126	172	144	76	7	526
totaal	1	301	614	631	347	29	1923

³⁹ Aangenomen moet worden dat deze twee jongeren, net als de twee 16-18 jarigen in 2013, 18 jaar oud waren toen ze hun geslacht wijzigden.

⁴⁰ Omdat geslachtswijziging voor jongeren onder de 16 jaar wettelijk niet is toegestaan, is dit opmerkelijk. Het roept de vraag op of hier een fout (bijvoorbeeld een verkeerde code) is gecorrigeerd, of dat er iets anders aan de hand was. De afdeling burgerzaken Amsterdam liet desgevraagd weten dat het op basis van deze gegevens onmogelijk is met zekerheid te zeggen wat hier aan de hand was.

In alle leeftijdsgroepen was er in 2014 sprake van een aanzienlijke toename van het aantal wijzigingen, vermoedelijk veroorzaakt door de groep mensen die de wetswijziging afwachtten.⁴¹ De cijfers ná 2014 zijn voor alle leeftijdsgroepen weer gedaald ten opzichte van 2014, maar liggen nog steeds veel hoger dan voor de wetswijziging. Een uitzondering hierop is het aantal 16-18 jarigen, dat weliswaar in 2015 lager lag dan in 2014, maar dat in 2016 zelfs aanzienlijk hoger is dan in 2014.

De groep mensen tussen de 26 en 45 jaar was vóór 2014 veruit de grootste groep en bleef dat ook nog in 2014, maar werd in 2015 ingehaald door de groep 19 - 25 jarigen die nu de grootste is. Het verschil is significant, zeker als men de grootte van de leeftijdscategorie in aanmerking neemt. Als de lijn die zich in deze tabel aftekent doorzet, zal ook de groep 16-18 jarigen binnen een jaar of twee de veel grotere groep 26-45 jaar hebben ingehaald.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat het aantal mensen dat besluit om toch weer terug te keren naar het geboortegeslacht bijzonder laag is: tussen 2012 en 2016 veranderden slechts zes mensen voor een tweede keer hun geslacht. Van die zes situaties is er één wijziging waarbij waarschijnlijk iets anders aan de hand was (ingeval van persoon 4).⁴² Deze blijft daarom verder buiten beschouwing. Van de vijf anderen zijn er drie die hun geslacht de eerste keer wijzigden onder de oude procedure bij de rechter (personen 1, 5 en 6). Eén van hen (persoon 1) wijzigde ook weer terug onder de oude procedure, terwijl de anderen inmiddels gebruik konden maken van de nieuwe procedure. Vier van de vijf mensen die besloten tot een tweede wijziging waren de 40 reeds gepasseerd toe ze hun geslacht de eerste keer veranderden. Alleen persoon 2 was ten tijde van de eerste wijziging een stuk jonger (24).

⁴¹ Zie hierover ook L. Kuiper, *Transgender personen in Nederland*, SCP, mei 2017, p. 26, https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/Transgender_personen_in_Nederland.

⁴² Ook het CBS meent dat deze persoon vermoedelijk geen ‘spijtoptant’ is. Die conclusie lijkt, gezien de leeftijd van betrokkene ten tijde van de eerste wijziging (6 jaar) aannemelijk. Eén mogelijke verklaring is dat een ambtenaar bij het corrigeren van een geboorteakte (bijvoorbeeld omdat de aangever zich bij de aangifte in het geslacht van het kind heeft vergist) een administratieve vergissing maakt, die op zijn beurt weer moet worden gecorrigeerd. Die correctie wordt door het systeem dan als een geslachtswijziging aangemerkt.

Tabel 4. Aantal mensen dat hun geslacht voor de tweede keer wijzigde, naar jaar van wijziging, sinds 2006 (bron CBS)

Persoon	Brondatum ⁴³	geslacht
1	06/01/2006	naar v
	23/01/2013	naar m
2	05/02/2013	naar m
	31/01/2017	naar v
3	29/01/2016	naar m
	31/01/2017	naar v
4	02/01/2006	v
	29/01/2016	naar m
5	03/01/2011	naar v
	29/01/2016	naar m
6	07/01/2011	naar v
	05/02/2015	naar m

De genderklinieken verstrekten de volgende cijfers:

VUmc

Tabel 5. Door het VUmc KZcG verstrekte deskundigenverklaringen 2014-2017, uitgesplitst naar leeftijd (≤ 18 en vanaf 19 jaar)

	Totaal	Tussen 16 en 18 jaar ⁴⁴
2014	823	91
2015	438	69
2016	505	69
2017 (t/m 4 okt)	508	97

⁴³ De 'brondatum' is de datum waarop de wijziging in de database van het CBS is verwerkt. In het geval van een juridische geslachtswijziging komt die niet overeen met de dag waarop de geslachtswijziging is verwerkt in de BRP, omdat een wijziging van het juridisch geslacht niet automatisch wordt doorgestuurd naar het CBS, maar alleen bij de jaarlijkse afslag uit de BRP in de database van het CBS wordt verwerkt.

⁴⁴ Het VUmc geeft aan dat deze cijfers niet helemaal kloppen. Bijvoorbeeld: voor verklaringen die in 2017 zijn afgegeven zijn de geboortedatums eruit gefilterd van 1-1-1999 t/m 31-12-2001. Het kan natuurlijk gebeuren dat iemand die in augustus een verklaring heeft aangevraagd is geboren in januari 1999. Dan is diegene al 18 wanneer de verklaring is afgegeven.

Het VUmc liet weten dat zo'n 50 tot 60 van deze verklaringen werden afgegeven los van een medisch traject. In één geval werd de deskundigenverklaring geweigerd.

UMCG

Tabel 6. Door het UMCG genderkliniek verstrekte deskundigenverklaringen 2014-2017

Aantal verrichtingen per jaar vanaf 1/7/2014				
Verrichting omschrijving	2014	2015	2016	2017 ⁴⁵
Deskundigenbeoordeling transgender	4	1	5	1
Verklaring transgender	52	24	29	42
Eindtotaal	56	25	34	43

De eerste categorie, 'deskundigenbeoordeling transgender', is het aantal verklaringen dat is verstrekt buiten het medisch traject om. De tweede categorie, 'verklaringen transgender', betreft het aantal verklaringen dat is verstrekt in de context van het medisch traject.

LUMC

Het LUMC behandelt alleen kinderen en jeugdigen; de cijfers hebben dus betrekking op adolescenten. Het LUMC besloot de kliniek af te bouwen en neemt sinds 1 januari 2017 geen nieuwe cliënten meer aan. Zij worden doorgestuurd naar het VUmc.

Tabel 7. Door de Polikliniek Gender van het LUMC verstrekte deskundigenverklaringen 2014-2017

2014	26
2015	23
2016	22
2017 ⁴⁶	12

⁴⁵ Cijfers vastgesteld op 7 november 2017.

⁴⁶ Cijfers vastgesteld op 11 april 2017. Op 1 december 2017 is er vastgesteld dat 16 deskundigenverklaring in 2017 zijn verstrekt door het LUMC. Dit kon niet meer worden verwerkt in dit rapport, maar dit verandert de conclusies niet.

Het LUMC lichtte deze cijfers als volgt toe:

De normale procedure binnen het LUMC is dat er na een aanmelding met de vraag of er sprake is van genderdysforie een uitgebreid onderzoek wordt gedaan. Wanneer de conclusie is dat er van genderdysforie sprake is, krijgt de jongere op zijn/haar verzoek een deskundigenverklaring. Het LUMC heeft één keer een verzoek afgewezen. Deze persoon heeft zich voor een *second opinion* tot het VUmc gewend.

Tussen 2014 en oktober 2017 hebben de genderklinieken in totaal 2515 verklaringen verstrekt.⁴⁷ Ondanks het feit dat door de wetswijziging het juridisch traject in beginsel is losgemaakt van het medisch traject, werden veruit de meeste van de verklaringen verstrekt aan mensen die met een medisch traject bezig waren. Het aantal mensen dat een verklaring aanvroeg buiten het medisch traject om was in 2014, kort na inwerking-treding van de wetswijziging, relatief hoog, omdat de nieuwe wet geslachtwijziging mogelijk maakte zonder medisch ingrijpen (informatie VUmc). Dit opende de weg voor mensen die vaak al jaren in hun dagelijks leven in een ander geslacht leefden maar niet aan de eisen voor geslachtwijziging voldeden, om hun juridisch geslacht alsnog met hun dagelijks leven in overeenstemming te brengen.

Uit de door de genderklinieken verstrekte informatie blijkt ook dat zelden of nooit een verklaring wordt geweigerd. Daar kan echter een kanttekening bij worden gemaakt. Uit de informatie van transgender respondenten, ouders en psychologen van de genderklinieken, blijkt dat de verklaring inderdaad zeer zelden wordt geweigerd, maar dat het wel geregeld voorkomt dat een verzoek wordt aangehouden ('ik mag nog niet door'). Omdat de verklaringen meestal lopende het medisch traject worden verstrekt, wordt voor het juiste moment aangesloten bij die procedure en bijvoorbeeld gewacht tot betrokkene een tijd in het andere geslacht heeft geleefd (informatie genderklinieken, enquête onder jongeren, interviews ouders).

Wanneer de cijfers van het CBS naast die van de genderklinieken worden gelegd, valt op dat zo'n 200 mensen die een verklaring kregen daarvan uiteindelijk kennelijk geen gebruik hebben gemaakt. Dat strookt met de indruk van een van de deskundigen van een genderkliniek, die opmerkte dat voor sommige mensen het proces soms toch ineens te snel kan gaan. Na zes maanden is de deskundigenverklaring verlopen, maar zolang iemand wel in het medisch traject blijft, wordt doorgaans een nieuwe verklaring afgegeven. Wel moet daarvoor opnieuw worden betaald.

⁴⁷ Dat aantal kan in werkelijkheid iets hoger liggen omdat de cijfers van het LUMC betrekking hebben op de periode tot en met 11 april 2017.

Het aantal mensen dat zich meldt bij de transgendercentra stijgt. Nadat het VUmc de wachttijden voor het medisch traject had weggewerkt in 2015, is de wachttijd voor het starten van een medisch traject weer opgelopen tot ongeveer een jaar, ondanks een groei van de capaciteit van de afdeling met een derde.

Verskillende respondenten (psychologen, ouders, belangenorganisatie, patiëntenorganisatie) vermoeden dat ten minste een deel van de verklaring voor deze stijging moet worden gezocht in de aandacht die de media de laatste jaren aan genderdysforie schenken. Daarnaast is waarschijnlijk de vereenvoudigde procedure van invloed.⁴⁸

De toegenomen wachttijden hebben geen gevolg voor de snelheid waarmee een verklaring kan worden verkregen buiten het medisch traject om. Zoals gezegd hebben de genderklinieken daarvoor aparte regels opgesteld. Andersom is het wel mogelijk dat de tijd die wordt besteed aan het afgeven van de verklaringen de wachttijd voor het medisch traject langer maakt. Dat effect zal naar verwachting echter bescheiden zijn, gezien het relatief kleine aantal mensen dat gebruikt maakt van de mogelijkheid om buiten het medisch traject om een verklaring aan te vragen.

Intussen (peildatum 20 oktober 2017) zijn er buiten het genderteam van het VUmc 20 personen opgeleid om verklaringen af te geven.⁴⁹ Deze trainingen worden één keer per half jaar of jaar (afhankelijk van de vraag) verzorgd.

Doel van de deskundigenverklaring

De verklaring dient een aantal doelen, waaronder het opwerpen van een drempel tegen fraude en het voorkomen van ondoordachte en onterechte wijzigingen. Voorts zou de verklaring ook houvast moeten bieden voor de ambtenaren van de burgerlijke stand, zodat zij niet zelf hoeven te beoordelen of een aangifte reëel is.⁵⁰

Voorkomen van (identiteits)fraude en misbruik

Eén van de voorbeelden die in het parlementair debat werden gebruikt, betrof de kans dat iemand die ver is vanwege seks met minderjarigen (pedofilie) met behulp van geslachtswijziging en een nieuwe voornaam opnieuw in de jeugdzorg aan de slag kan.

⁴⁸ Deze veronderstelling wordt ook opgeworpen in: Karine Khatchadourian, Shazhan Amed & Daniel L. Metzger, 'Clinical management of youth with gender dysphoria in Vancouver', *The Journal of Pediatrics*, Vol. 164, no. 4, April 2014, p. 906-911, p. 909.

⁴⁹ Genderdeskundigen van het VUmc wezen erop dat niet iedereen die de training volgt zich ook in de praktijk met de verstrekking van deskundigenverklaringen zal bezighouden. Chirurgen betrokken bij het medisch traject bijvoorbeeld, volgen de training uit belangstelling soms ook.

⁵⁰ Bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, 2011-2012, 33 351, nr. 3, p. 3.

Dit werd echter al tijdens het debat weerlegd door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie die erop wees dat een strafblad gekoppeld is aan het Burger Service Nummer (BSN).⁵¹ Voor het overige wordt niet echt duidelijk wat voor soort fraude men in gedachten had. De meeste respondenten in dit onderzoek konden zich er niets bij voorstellen. De ambtenaren (burgerzaken, ministerie van BZK) kwamen tot de conclusie dat het vermoedelijk vooral gaat om (on)vindbaarheid. Aangezien vaak niet alleen het geslacht maar ook de voornaam wordt gewijzigd, initialen inbegrepen, kan het gebeuren dat iemand met een nieuwe naam en een nieuw geslacht niet herkend wordt in een lijstje van achternamen in combinatie met geboortedatum. In zo'n geval blijft dan bijvoorbeeld het innen van verkeersboetes achterwege. Dat effect wordt waarschijnlijk versterkt door de mogelijkheid om te verzoeken het feit van de geslachtswijziging in de BRP te verwijderen (art. 2.57 lid 3 Wet BRP). Wanneer iemand in Nederland is geboren, kan de informatie over (herhaalde) geslachtswijziging worden teruggevonden in de geboorteakte; die mogelijkheid is er niet wanneer het gaat om een buitenlandse geboorteakte. Onder bepaalde voorwaarden kan een buitenlandse akte wel worden ingeschreven bij de burgerlijke stand in Den Haag.

Hierbij zijn enkele kanttekeningen te maken. In de eerste plaats lijkt het feitelijk niet goed mogelijk dat iemand echt 'verdwijnt' uitsluitend door geslacht en voornaam te wijzigen, omdat het BSN niet verandert.⁵² In de tweede plaats is onduidelijk waarom wijziging van het juridisch geslacht (eventueel in combinatie met voornaamswijziging) in zodanige mate tot fraude en misbruik aanleiding zou geven dat extra maatregelen geboden zijn. Diverse respondenten maakten vergelijkingen met huwelijk / echtscheiding en naamswijziging, adoptie, erkenning en adreswijziging. In die gevallen zijn er ook zorgen over fraude, maar valt de afweging (onder welke voorwaarden wijziging mogelijk moet zijn) anders uit.

Wel achtten ambtenaren het mogelijk dat in geval van serieuze fraude óók gerommeld zou kunnen worden met geslachtswijziging. Maar het leek hun niet erg waarschijnlijk dat het juist en alleen daarover zou gaan. Dat zou alleen anders kunnen liggen wanneer de betreffende persoon een buitenlandse geboorteakte heeft. In dat geval is niet uit te sluiten dat iemand in het geboorteland man is, terwijl zij in Nederland vrouw is (of andersom). Dat zou mogelijk ruimte bieden voor fraude of andere vormen van misbruik.

⁵¹ Zie *Kamerstukken I* 2012–2013, 33 351, B, p. 13 en *Kamerstukken I*, 2012-2013, 33 351, C, p. 19.

⁵² Mensen kunnen wel 'onvindbaar' worden wanneer zij bijvoorbeeld een verhuizing niet doorgeven.

Voorkomen van onbezonnen of onterechte wijzigingen

Het belangrijkste argument voor de deskundigenverklaring is onderzoek naar zogenoemde *persisters* en *desisters*, dat wil zeggen degenen die doorzetten en inderdaad hun geslacht veranderen en degenen die ergens in het traject besluiten om dat niet te doen. Deze onderzoeken laten zien dat van alle minderjarigen die zich bij een genderkliniek melden, slechts zo'n 20% doorzet.⁵³ Dit punt wordt hieronder in 2.2.2 (minimumleeftijd) nader besproken. Hier gaat het primair om de deskundigenverklaring als voorwaarde voor meerderjarige transgenders.

Hoewel, zoals hierboven besproken, verklaringen zelden of nooit worden geweigerd, vindt een grote meerderheid van de (volwassen) transgender respondenten dat zelfbeschikking voorop moet staan en dat het vereiste van de verklaring daarop inbreuk maakt. Sommigen menen dat de betrokkenheid van een deskundige een toegevoegde waarde kan hebben, omdat het gaat om een buitengewoon belangrijke beslissing. De meesten vinden echter dat betrokkenen zelf moeten kunnen beslissen of zij ondersteuning willen zoeken bij het nemen van een beslissing. Anderen ervaren de betrokkenheid van medisch specialisten als een onaanvaardbare inbreuk op hun privacy en zelfbeschikking.

Hieraan kan worden toegevoegd dat ook de deskundigen zelf enigszins ambivalent zijn over het nut van de deskundigenverklaring voor zover het gaat om volwassenen. Hun deskundigheid ligt op het terrein van genderdysforie en die diagnose is nu juist geen aspect waarop afgifte van de verklaring wordt gebaseerd. De deskundigen kunnen vaststellen of mensen begrijpen wat hun wordt verteld over de gevolgen van hun keuzes. Zij kunnen ook vaststellen of er redenen zijn om te twifelen aan de overtuiging van degene die de verklaring aanvraagt. Zij kunnen echter geen garanties geven over de duurzaam-

⁵³ Bijvoorbeeld: Karine Khatchadourian, Shazhan Amed & Daniel L. Metzger, 'Clinical management of youth with gender dysphoria in Vancouver', *The Journal of Pediatrics*, Vol. 164, No. 4, April 2014, p. 906-911; Devita Singh, *A follow-up study of boys with gender identity disorder*, niet-gepubliceerd proefschrift, University of Toronto, 2012 (<http://images.nymag.com/images/2/daily/2016/01/SINGH-DISSERTATION.pdf>); Thomas D. Steensma, Jenifer K. McGuire, Baudewijntje P.C. Kreukels, Anneke J. Beekman, Peggy T. Cohen-Kettenis, 'Factors associated with desistence and persistence of childhood gender dysphoria: A quantitative follow-up study', *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, Vol. 52, No. 6, June 2013, p. 582-590; Madeleine S.C. Wallien and Peggy T. Cohen-Kettenis, 'Psychosexual outcome of gender-dysphoric children', *J. Am. Acad. Child Adolesc. Psychiatry*, 47:12, December 2008, p. 1413-1423. Voor een overzicht van de beschikbare (engelstalige) studies tot januari 2012, zie: James Cantor, 'Do trans- kids stay trans- when they grow up?', *Sexology Today!* 11 januari 2016, met commentaren van lezers te vinden op: http://www.sexologytoday.org/2016/01/do-trans-kids-stay-trans-when-they-grow_99.html.

heid van die overtuiging, omdat genderdysforie ook een wisselende identiteit kan meebrengen.

Het meest positief over de drempel die de verklaring opwerpt tegen onbezonnen wijzigingen zijn de ambtenaren van de burgerlijke stand. Verschillende van hen merken op dat zij weliswaar altijd een inschatting maken van wilsbekwaamheid van degene die aangifte komt doen (dat geldt voor alle wijzigingen in de burgerlijke stand zoals bij huwelijk of erkenning), maar dat zij zich ongeschikt achten om genderdysforie vast te stellen.

Daarbij moet worden aangetekend dat mag worden verwacht dat een dergelijke diagnostische taak niet zal worden opgedragen aan de ambtenaar van de burgerlijke stand, al was het maar omdat die diagnose niet nodig is voor het verkrijgen van een verklaring. Bovendien zijn andere garanties om ondoordachte wijzigingen te voorkomen denkbaar, zoals een aangifte in twee stappen (zie hierover verder hoofdstuk 3).

Overigens merkte één ambtenaar op dat de verklaring eenvoudig te vervalsen is.⁵⁴ (Een voorbeeld van zo'n verklaring is als bijlage opgenomen.)

Ambtenaren merkten ook op dat als de drempel van de verklaring zou vervallen, de persoonslijst mogelijk 'een rommeltje' zou worden als mensen veel extra wijzigingen laten aanbrengen na een eerste wijziging. Dat zou ook lastig zijn voor de afnemers van de gegevens uit de BRP. Het 'rommel-argument' geldt echter alleen als geen andere drempel zou worden ingebouwd om overhaaste wijzigingen tegen te gaan. Bovendien lijkt het niet erg waarschijnlijk dat er veel mensen zullen zijn die herhaaldelijk tot wijziging zullen overgaan, omdat een geslachtswijziging ook zonder deskundigenverklaring, aanzienlijke kosten meebrengt voor bijvoorbeeld een nieuw paspoort of rijbewijs. Ook gaat er nogal wat tijd zitten in het informeren van allerlei andere instanties, zoals ziektekosten- en andere verzekeraars, banken enzovoort (informatie transgender respondenten, ouders genderkinderen).

Overige aandachtspunten

Deskundigen van een genderkliniek signaleerden drie knelpunten bij het verstrekken van verklaringen.

⁵⁴ Weliswaar kunnen ambtenaren die twijfelen aan de aan hen voorgelegde documenten, navraag doen – en gegeven het geringe aantal genderdeskundigen is dat in dit geval niet heel erg moeilijk – maar dan moet er wel reden zijn voor twijfel. Het enkele feit dat de verklaring – volgens deze ambtenaar – eenvoudig te vervalsen is, zal dat vermoedelijk niet zijn.

Het eerste punt betreft verzoeken van mensen die zich identificeren als ‘non-binair’, dus als (soms) niet helemaal man en niet helemaal vrouw, of helemaal niet als man en/of vrouw (‘fluiditeit op het genderspectrum’). Zij willen vaak niet hun geslacht wijzigen, maar soms wel een ‘neutrale’ voornaam. De transgenderwet voorziet echter alleen in een eenvoudige en goedkope administratieve procedure voor voornaamswijziging wanneer ook het geslacht wordt gewijzigd. Zonder geslachtswijziging kan van deze mogelijkheid geen gebruik worden gemaakt en is men aangewezen op de ‘dure’ procedure via de rechtbank (art. 1:4 lid 3 BW). Dit punt werd ook gemaakt door verschillende respondenten, met name in de TNN-enquête.

Een tweede punt betreft de positie van transgender personen die pas op latere leeftijd besluiten tot transitie. Sommigen van hen ervaren de sociale transitie als negatief, omdat (een deel van) de omgeving hen blijft behandelen als in hun geboortegeslacht. Daarom besluiten zij soms om in de publieke sfeer maar weer in hun oorspronkelijke geslacht te gaan leven, en aan hun eigen identiteit alleen in de privésfeer uiting te geven. Voor een deskundige is het niet goed mogelijk om in zo’n situatie een verklaring af te geven, omdat betrokkene niet de ‘overtuiging tot het andere geslacht te behoren’ heeft, en dat is juist hetgeen de deskundige moet vaststellen.

Een derde knelpunt betreft transgender personen die in het buitenland zijn geboren en niet de Nederlandse nationaliteit bezitten. Voor een deel van hen is het problematisch om hun geboorteakte op te halen, terwijl de weg van artikel 10:17 BW (een uitzondering voor vluchtelingen) niet op hen van toepassing is. Op grond van artikel 10:25 BW kunnen zij de rechtbank Den Haag verzoeken om vaststelling van hun geboortegegevens. De vereenvoudigde procedure van artikel 1:28 BW staat voor hen niet open.⁵⁵ De genderklinieken kunnen dan weliswaar meedenken en advies geven, maar geen oplossing bieden.

Door verschillende respondenten (belangenorganisaties, patiëntenorganisatie, transgender respondenten, genderkliniek) werd aandacht gevraagd voor de eis dat de verklaring moet zijn afgegeven door een bij de Nederlandse wet aangewezen deskundige. In het bijzonder inwoners van de provincie Zeeland maken geregeld gebruik van Belgische zorgvoorzieningen. Verklaringen van de genderkliniek in Gent volstaan in Nederland echter niet voor het wijzigen van het geslacht. Dit klemt zeker wanneer men, zoals een

⁵⁵ Niet is onderzocht welke regels van toepassing zijn op staatlozen en mensen van wie de nationaliteit niet kan worden vastgesteld.

transgender respondent meldde, vanwege de wachttijden (voor het medisch traject) in Nederland naar de kliniek in Gent wordt doorverwezen.

Een laatste punt betreft het consult dat voorafgaat aan de verstrekking van een verklaring. Verschillende transgender respondenten (TNN-enquête) meldden dat het voor hen een probleem was om naar Amsterdam te reizen voor een consult, vanwege hun beperkte mobiliteit. Het VUmc is terughoudend met het aanbieden van een consult via Skype. Voor dezelfde groep kan het een probleem zijn om in persoon aangifte te doen, zeker als zij niet wonen in de gemeente waar ze geboren zijn.

2.3.2 De minimumleeftijd

De minimumleeftijd van 16 jaar was, net als de deskundigenverklaring, een punt van discussie bij de totstandkoming van de huidige wet. Sommige Kamerleden pleitten ervoor de leeftijd helemaal los te laten; anderen stelden voor aan te sluiten bij de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst (WGBO) en (juridische) geslachtswijziging mogelijk te maken voor jongeren tussen de 12 en 16 jaar als de ouders daarmee instemmen.⁵⁶ Andere Kamerleden bepleitten een minimumleeftijd van 18 jaar, aansluitend bij de regels voor meerderjarigheid. De toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hield vast aan de leeftijd van 16 jaar, onder verwijzing naar de WGBO-leeftijd van 16 jaar voor het besluiten tot medisch ingrijpen, zonder dat instemming van ouders nodig is.⁵⁷

De respondenten in dit onderzoek zijn net als de politiek verdeeld over dit punt. Patiëntenorganisatie Transvisie en de deskundigen van de genderteams zijn over het algemeen vóór behoud van een minimumleeftijd. Door deze respondenten wordt 16 jaar beschouwd als een leeftijd waarop minderjarigen in een fase komen waarop zij doorgaans steeds beter in staat zijn om bewuste keuzes te maken. Bovendien is 16 jaar sociaal gezien een goede leeftijd. In dat verband wordt bijvoorbeeld gewezen op het behalen van diploma's en een (brommer)rijbewijs. Het VUmc merkt op dat het belangrijk is om in ieder geval de ouders van minderjarigen te betrekken tot het kind meerderjarig wordt.⁵⁸

Volgens het VUmc is het in een enkel geval al op jongere leeftijd duidelijk dat de genderidentiteit van een kind vastligt. Dat is echter alleen te bepalen in een langdurig(er)

⁵⁶ *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 351, nr. 9.

⁵⁷ *Kamerstukken I*, 2013-2014, 33 351 C, p. 14.

⁵⁸ Dit beleid wordt ook uitgelegd op de website: <https://www.vumc.nl/afdelingen/zorgcentrum-voor-gender/verklaring-wijziging-geslacht/bekend/>.

medisch traject. In zo'n geval zou wellicht een uitzondering moeten kunnen worden gemaakt.

In de praktijk bleken veel jongeren en ook verschillende ouders niet te weten dat het juridisch geslacht ook zonder de diagnose genderdysforie kan worden verkregen. Ze weten dus ook niet dat bijvoorbeeld een 16-jarige de behandelaar zou kunnen vragen om een deskundigenverklaring. Dit lijkt een gevolg van de sterke verwevenheid van het medisch en het juridisch traject, ondanks het feit dat bijvoorbeeld het VUmc de verklaring laat afgeven door een andere deskundige dan de behandelaar van de cliënt. Voor enkele respondenten kwam het 'groene licht' voor wijziging van het juridisch geslacht (en in het bijzonder hun nieuwe naam) erg laat. Zij ervoeren het als een 'race tegen de klok' om de wijziging maar vóór het behalen van het diploma te hebben geregeld, zodat hun nieuwe naam op hun diploma zou staan.

Hierbij kan worden aangetekend dat zeker niet alle respondenten op de hoogte waren van het feit dat na geslachtswijziging een nieuw diploma met de nieuwe naam kan worden aangevraagd. Tegelijkertijd is de vraag of dat in deze gevallen een grote rol zou hebben gespeeld: het idee van een nieuw begin: een nieuw diploma en een nieuwe school/studie woog in deze gevallen zwaar.

Er zijn ook respondenten die pleiten voor een lagere leeftijd. Een alternatief dat door verschillende respondenten werd genoemd, is een minimumleeftijd van 14 jaar, onder verwijzing naar de algemene legitimatieplicht vanaf 14 jaar. Dit zou ook tegemoetkomen aan die situaties waarin 16 jaar eigenlijk net te laat is, zoals kinderen die al op hun 15^e een diploma halen, of hun brommerrijbewijs (al mogen ze dan pas op hun 16^e gaan rijden).

Een ander alternatief dat meerdere keren werd genoemd is 12 jaar, aansluitend bij de WGBO die jongeren ruimte laat om zelf te beslissen over geneeskundige behandelingen maar wel samen met hun ouders. Dezelfde leeftijd werd genoemd in verband met de verplichting tot legitimatie in het openbaar vervoer.

Specifiek met betrekking tot de legitimatieverplichting vonden sommige respondenten het een goed idee om op identiteitsbewijzen geen voornamen te vermelden maar slechts initialen en ook geen geslacht, zodat een verzoek tot legitimatie in ieder geval niet hoeft te worden ervaren als een inbreuk op de privacy. Transvisie merkte op het een goed idee te vinden om dit als keuze aan te bieden aan jongeren, terwijl anderen (ouders, jongeren)

het doorgaans alleen nuttig vonden als dat voor iedereen zou gelden, omdat het anders nog steeds stigmatiserend zou kunnen werken.

De overige respondenten vonden dat de minimumleeftijd hetzij moet worden verlaagd tot bijvoorbeeld zes jaar (verschillende ouders op basis van ervaringen met hun genderkind) of helemaal zou moeten vervallen. De drie belangenorganisaties vinden, evenals sommige transgender respondenten en enkele ouders, dat seksregistratie als zodanig beter kan vervallen. Zolang sekse nog wel wordt geregistreerd, vinden ze dat in ieder geval de minimumleeftijd moet vervallen, vanwege het recht op zelfbeschikking en omdat zij dit in het belang van het kind achten. Ouders baseerden zich vooral op het positieve effect op hun genderkind ten gevolge van de acceptatie van de eigen genderidentiteit. Praktische argumenten in dit verband waren bijvoorbeeld dat kinderen vaak in de vakantie uitproberen hoe het is om in 'het andere geslacht' te leven en met een andere naam. Dat is echter lastig zodra je de grens overgaat met papieren die iets anders zeggen. Eén ouder zei het als heel vervelend en lastig te ervaren altijd te twifelen over het juiste antwoord op vragen naar het geslacht van een genderkind, wanneer het sociale geslacht al lang is gewijzigd maar het juridische niet. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanmelden voor een schoolreis, voor een voetbalvereniging, of voor een buitenlandse reis met de ouders. Veel jongeren (online enquête) noemden hun diploma als belangrijk aspect. Verschillende jongeren meldden ook dat een identiteitsbewijs dat nog hun geboortegeslacht weerspiegelde terwijl ze in een andere rol leven, soms de argwaan opwekte bij controleurs (politie, NS-medewerkers, portier bij een bioscoop of andere uitgaansgelegenheid) en dat zij soms zelfs werden verdacht van fraude. Kinderen van enkele van de geïnterviewde ouders hadden vergelijkbare ervaringen.

Het meest gehoorde argument voor het behouden van de, of althans een, minimumleeftijd is dat hiermee een drempel wordt opgeworpen tegen ondoordachte, overhaaste geslachtswijziging. Met name het onderzoek dat concludeert dat zo'n 75 tot 80% van alle kinderen die zich ooit melden bij een genderkliniek niet doorzet – waar naast deskundigen van de genderteams ook veel ouders en kinderen mee bekend zijn – is een belangrijk argument om een minimumleeftijd te hanteren. Uit een analyse van de elf studies die werden verricht tot januari 2016 blijkt dat een groot aantal minderjarigen die zich op enig moment melden bij een genderkliniek uiteindelijk niet 'doorzet' (*persists*) en

bij geboortegeslacht blijft.⁵⁹ De schattingen van het aantal ‘*desisters*’ variëren van zo’n 60 tot 90%, maar zijn hoe dan ook aanzienlijk. Voor veel respondenten, in het bijzonder genderdeskundigen, is dit reden voor behoedzaamheid. Met name de belangenorganisaties plaatsen kritische kanttekeningen bij het gewicht dat aan deze uitkomsten wordt gehecht, meer specifiek in de context van *juridische* geslachtswijziging.⁶⁰ Eén van de kritische kanttekeningen ziet op het feit dat ook (relatief) veel non-binaire kinderen uiteindelijk tot de conclusie kunnen komen niet ‘tot het andere geslacht te behoren’.

Minder duidelijk waren de voorstanders van een minimumleeftijd over het risico dat schuilt in een geslachtswijziging die een vergissing blijkt te zijn. Bij doorvragen lijkt men vooral bezorgd dat het voor jeugdigen moeilijker wordt om op hun beslissing terug te komen, naarmate ze verder gaan in het transitieproces. Wijziging van het juridisch geslacht wordt als een belangrijke stap in dat proces gezien.

Tegen dit argument wordt aangevoerd dat wijziging van het juridisch geslacht niet *per se* belangrijk is, maar zwaar wordt gemaakt door er hoge eisen aan te stellen. Belangenorganisaties en veel ouders en transgender kinderen en jongeren zetten vraagtekens bij het idee dat juist wijziging van het juridisch geslacht problematisch zou zijn en slechts zeer goed doordacht zou moeten gebeuren.

Eén ouder merkte op dat zijn kind door de minimumleeftijd veel geleden had onder het feit dat zij in sommige aspecten nog niet als meisje werd beschouwd. Hij meende dat dat leed zeker niet erger zou zijn geweest als ze haar geslacht wel had kunnen wijzigen, maar na een paar jaar toch had besloten weer terug te keren naar haar geboortegeslacht. Diverse respondenten (jongeren, ouders, belangenorganisaties) deelden het standpunt dat wijziging van het juridisch geslacht juist heel gunstig kan zijn voor degenen die de sociale transitie al gemaakt hebben, en misschien wel opweegt tegen de schade die wordt veroorzaakt door het verplichte wachten onder de huidige wet.

Vragen naar opvattingen over het hanteren van een minimumleeftijd in combinatie met het al dan niet verlangen van een deskundigenverklaring en/of instemming van de ouders, vonden veel respondenten nog lastiger te beantwoorden.

Sommige ouders merkten op de instemming en medewerking van ouders van groot belang te vinden, al was het maar omdat zeker jonge kinderen goeddeels van hun ouders afhankelijk zijn. Anderzijds zeiden sommige ouders het onthouden van toestemming aan

⁵⁹ Cantor, 2016.

⁶⁰ Voor enkele kritische kanttekeningen bij de onderzoeken zie de commentaren bij het overzichtsartikel van Cantor, 2016.

kinderen om het geslacht te wijzigen, te beschouwen als een vorm van kindermishandeling. De genderklinieken betrekken altijd de ouders van genderkinderen bij het traject.

Het is moeilijk om op basis van de zeer uiteenlopende opvattingen en inzichten een conclusie te trekken, maar in het algemeen lijkt een meerderheid van de respondenten van mening dat kinderen jonger dan 16 jaar ten minste instemming behoeven van hetzij hun ouders, hetzij een deskundige.

2.3.3 Overige aspecten

De onderwerpen afstammingsrelaties, de uiteenlopende procedures voor mensen met een intersekse conditie en transgender personen, privacy kwesties (in het bijzonder het onzichtbaar maken van wijzigingen in de BRP en de doormelding aan gerelateerden), kosten, wachttijden en verwerkingstijden, en (on)tevredenheid over procedure en werkwijze komen kort aan de orde.

Afstammingsrecht

Artikel 1:28c lid 3 BW schrijft voor dat reeds bestaande ouder/kind relaties in stand blijven terwijl voor kinderen die geboren worden nadat hun ouder het geslacht heeft gewijzigd, het nieuwe geslacht bepalend is voor de vraag of die ouder vader of moeder wordt. Op deze regel geldt één uitzondering, namelijk voor de trans man die een kind baart. De regel dat de moeder altijd bekend is (namelijk de geboortemoeder), zorgt ervoor dat kinderen (met uitzondering van vondelingen) altijd ten minste één ouder hebben (art.1:198 lid 1 onder a BW). Om deze reden is deze situatie destijds uitgezonderd van de doorwerking van de geslachtswijziging.

In 2015 verzocht toenmalig minister van Veiligheid en Justitie Van der Steur de Staatscommissie Herijking Ouderschap na te gaan in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om in de wetgeving over ouderschap af te zien van vermelding van het geslacht.⁶¹ De Commissie had uiteindelijk te weinig tijd om dit goed te onderzoeken, maar goot wel haar wetsvoorstel in genderneutrale termen ('ouder'), met uitzondering – opnieuw – van de trans man die een kind baart. In het voorgestelde artikel 197a wordt als definitie van de geboorte'moeder' gegeven: 'de vrouw uit wie het kind is geboren'.⁶² Afgezien van het feit dat door een dergelijke definitie een lacune ontstaat nu niet wordt aangegeven wat de positie is van een (juridische) man uit wie een kind wordt geboren, lijkt het mogelijk

⁶¹ *Kamerstukken II* 2015/16, 27859, 82.

⁶² Staatscommissie Herijking Ouderschap, *Kind en ouders in de 21ste eeuw*, Den Haag, 2016, p. 494.

om ook dit aspect neutraal te formuleren: ‘Geboorteouder is degene uit wie een kind wordt geboren.’

Voor zover bekend zijn er overigens in Nederland nog geen klachten geweest van mannen die als vader en niet als moeder geregistreerd wilden worden van het kind dat zij hadden gebaard. Het VUmc is bekend met enkele trans mannen die een kind kregen. Hun indruk is dat deze mannen goed op de hoogte waren van de wet en daar geen bijzondere problemen mee hadden.

Enkele transgender respondenten en de belangenorganisaties vinden wel dat de status van ouders moet worden bepaald naar hun nieuwe geslacht, dan wel dat seksneutrale terminologie voor ouders moet worden ingevoerd.

In Brabant was er wel een klacht van een trans vrouw die bij haar partner een kind had verwekt.⁶³ Zij wil geregistreerd worden als de ouder van haar kind, zonder dat zij het hoeft te erkennen.⁶⁴ Deze zaak was voor zover bekend nog niet afgedaan bij het afronden van dit onderzoek.

Twee procedures

Eerder in dit hoofdstuk werd al gewezen op de verschillende procedures die er bestaan voor wijziging van het geslacht voor transgender personen en voor mensen met een intersekse conditie/DSD.

Waar het na 1970 relatief eenvoudig was voor personen met een intersekse conditie/DSD om hun geslacht te veranderen terwijl transgender personen dat niet konden, zijn de verhoudingen nu omgedraaid.

Voor mensen met een intersekse conditie/DSD geldt dat zij een voorziening kunnen vragen aan de rechter om de ‘vergissing’ omtrent hun geslacht die bij de geboorte werd gemaakt, te verbeteren (art. 1:24-24b BW). Om zo’n verzoek te kunnen toewijzen moet

⁶³ Informatie van burgerzaken.

⁶⁴ Op 1 april 2014 trad ook de Wet lesbisch ouderschap in werking. Dankzij deze wet verkrijgt de gehuwde of geregistreerde partner van de geboorteouder automatisch het ouderschap van het kind dat binnen de relatie wordt geboren, mits het kind is verwekt middels kunstmatige donorbevruchting in een erkende kliniek. Wanneer een kind is verwekt door een trans vrouw is echter geen sprake van een anonieme donor in de zin van de wet, en daarom kunnen trans vrouwen, anders dan mannelijke partners, het ouderschap van rechtswege niet verkrijgen en moeten zij erkennen of adopteren. *Stb.* 2013, 481. Zie ook Van den Brink & Tigchelaar, ‘The equality of the (non) trans-parent: women who father children’, in: M. van den Brink, S. Burri & J. Goldschmidt, *Equality and human rights: Nothing but trouble?*, Utrecht: SIM Special, 2015, nr. 38, p. 247-260, te vinden op: <http://sim.rebo.uu.nl/wp-content/uploads/2015/07/Equality-and-Human-Rights-Nothing-but-Trouble.pdf>; en Kees Waaldijk, ‘Vijftien jaar openstelling huwelijk. Naar een huwelijksrecht ongeacht gerichtheid en geslacht’, *Ars Aequi*, jrg. 65, april 2016, p. 237-253.

blijken dat de verzoeker al bij geboorte (in ieder geval deels) fysieke kenmerken bezat van het andere geslacht dan het hem toebedeelde.⁶⁵ Dit traject is aanzienlijk duurder en langduriger dan de procedure van artikel 1:28 BW voor transgender personen, terwijl ook voor deze correctie medisch bewijs nodig is.

Als enig voordeel van dit traject wordt gezien dat de correctie niet zichtbaar is in de BRP. Er wordt, anders dan bij een wijziging zoals onder de transgenderwet, een fout gecorrigeerd. In het geval van een correctie van het geslacht in verband met een intersekse conditie kan de rechter beslissen dat een nieuwe geboorteakte opgemaakt. De NNID (en met deze organisatie ook TNN en het COC) vraagt zich af waarom hier een medisch verschil wordt doorvertaald naar het recht en bepleit – óók voor transgender personen – verruiming van de toegankelijkheid van art. 1:28 BW, maar als mogelijkheid voor correctie in plaats van wijziging. Dat zou dan tegelijkertijd een oplossing bieden voor de – in beginsel –⁶⁶ zichtbaarheid van een geslachtswijziging op basis van artikel 1:28 BW, die door sommige transgender personen wordt ervaren als een inbreuk op hun privacy. (Zie verder hierna onder ‘privacy’.)

Een ambtenaar burgerzaken (online enquête) daarentegen antwoordde dat het verschil logischerwijs voortvloeit uit de uiteenlopende redenen voor wijziging. Dat verklaart echter niet waarom de aanleiding voor de wens tot het vervangen van ‘vrouw’ door ‘man’ of andersom relevant zou zijn voor het recht (vergelijk bijvoorbeeld echtscheiding).

Een interessante ontwikkeling is een beschikking van de rechtbank Roermond van 6 november 2017.⁶⁷ In deze zaak vraagt de Officier van Justitie namens belanghebbende aan de rechter om de ambtenaar van de burgerlijke stand te gelasten het geslacht op de geboorteakte te verbeteren dan wel door te halen en in plaats daarvan op te nemen (art. 1:19d BW volgend) dat het ‘geslacht is niet kunnen worden vastgesteld’. De rechtbank oordeelt dat eerst moet komen vast te staan dat belanghebbende inderdaad een intersekse conditie heeft, alvorens kan worden ingegaan op de vraag of het verzoek moet worden toegewezen. De afdeling Klinische Genetica van het UMC+ krijgt opdracht om te onderzoeken of belanghebbende inderdaad het Klinefelter Mozaïek Syndroom heeft (XXY

⁶⁵ Zie Van den Brink & Tigchelaar, 2014, p. 26, onder verwijzing naar *Kamerstukken II*, 1982-1983, 17297, nr. 6, p. 1-2 en Hoge Raad 30 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ5686, par 3.4.2. Zie ook Rb Arnhem, 4 april 1974, *NJ* 1975, 52. Het betreffende wetsartikel was toen art. 29, lid 1 en 2 BW1 (oud).

⁶⁶ Op verzoek kunnen de gegevens over de wijziging in de BRP worden verwijderd: art. 2.57 lid 3 Wet BRP.

⁶⁷ Rechtbank Limburg, 6 november 2017, zaaknummer C/03/232248 / FA RK 17-687, ECLI:NL:RBLIM:2017:10713.

chromosoom). De rechter acht deze kennis van belang, omdat die vaststelling zou kunnen leiden tot een rechtsgevolg dat niet ter vrije bepaling van partijen staat. De kosten van het onderzoek komen bij wijze van uitzondering voor rekening van de rechtbank, mede omdat 'het verzoek van de OvJ [...] in een bredere maatschappelijke context geplaatst kan worden dan louter het persoonlijke belang van belanghebbende' (r.o. 3.5). De beschikking lijkt te suggereren dat de rechter meent dat geen vrije beoordeling mogelijk is wanneer de intersekse conditie inderdaad zou worden vastgesteld, en dat in dat geval het verzoek zal moeten worden toegewezen. Dat zou bijzonder zijn omdat tot nog toe is aangenomen dat de wet hiervoor geen ruimte biedt.⁶⁸

Privacy

In de voorganger van de Wet BRP, de Wet GBA (Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens), was een bepaling opgenomen dat informatie over geslachtswijziging (en de eventueel daarmee samenhangende voornaamswijziging) niet automatisch werd verwerkt op de persoonslijst van bepaalde verwanten (ouders, kinderen en (ex)partners (art. 37 lid 4 Wet GBA)). Deze verwanten konden de gemeente wel vragen om die wijziging alsnog te verwerken (art. 80, lid 2 Wet GBA). In de Wet BRP is niet zo'n bepaling opgenomen en dat betekent dat geslachtswijziging wél automatisch wordt verwerkt op de persoonslijsten van gerelateerden. Op grond van artikel 2.35 Wet BRP zijn gemeenten bovendien verplicht om de gerelateerden schriftelijk in kennis te stellen van de wijziging.

Transgender personen die hun geslacht wijzigen kunnen op basis van artikel 2.57 lid 3 Wet BRP de gemeente verzoeken om de gegevens die verband houden met de geslachtswijziging te verwijderen. De wijziging is dan al wel doorgegeven aan andere instanties die gegevens verkrijgen uit de BRP. Sommige transgender personen ervaren dit als een onaanvaardbare inbreuk op hun privacy. Ook enkele ambtenaren burgerzaken plaatsen vraagtekens bij dit beleid. In de gemeente Utrecht werd bij de invoering van de wet afgesproken de gerelateerden niet actief (dus middels een brief) te zullen berichten. Het is wel mogelijk dat gerelateerden toch horen over de wijziging, bijvoorbeeld wanneer zij om een afschrift uit het geboorteregister vragen, hetgeen overigens niet vaak zal voorkomen. De informanten van de gemeente meldden naderhand dat naar aanleiding van het interview het beleid op dit punt nogmaals zal worden gezien.

Hoewel het met de inwerkingtreding van het Logisch Ontwerp 3.9 per 31 januari 2015 in beginsel mogelijk is geworden om de verwerking automatisch te laten plaatsvinden,

⁶⁸ Zie Hoge Raad 30 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ5686. Dit onderzoek is afgesloten voordat de einduitspraak bekend was.

gebeurt dit nog niet, door problemen met de ontwikkeling van de software.⁶⁹ Het feit dat het Logisch Ontwerp niet in zijn huidige vorm zal worden doorgevoerd biedt de mogelijkheid tot heroverweging van het besluit om de beslissing over doorwerking over te laten aan degenen die hun geslacht wijzigen.

Diverse respondenten bleken niet te weten dat na een geslachtswijziging die wijziging ook wordt aangebracht in de registraties van gerelateerden (ouders, kinderen, (ex)partner(s), en dat die gerelateerden daarvan schriftelijk op de hoogte moeten worden gebracht (art. 2.35 Wet BRP). Voor met name ouders en hun nog relatief jonge genderkinderen was dit – zoals te verwachten – geen punt. Verschillende meerderjarige transgender personen lieten echter wetem (TNN-enquête in het bijzonder) grote problemen te hebben met het feit dat hun ouders op de hoogte werden gesteld van de wijziging. Het wordt, niet alleen door degenen die hier persoonlijk moeite mee hebben, beschouwd als een inbreuk op de privacy.

De deskundigen van de genderklinieken bleken evenmin op de hoogte van deze regel. Dat betekent dat transgender personen die een verklaring vragen niet over dit onderdeel worden voorgelicht. Het VUmc merkte op dat dit wellicht aan de orde zou moeten komen op de training voor deskundigen. De deskundige wees er op dat dat niet alles zou oplossen, omdat de training eenmalig gevolgd wordt en de deskundigen dus niet zonder meer op de hoogte worden gebracht van nieuwe ontwikkelingen (buiten het medisch terrein).

Het lijkt enigszins paradoxaal dat de geslachtswijziging niet wordt doorgevoerd op de huwelijksakte terwijl sommigen dat juist wel graag zouden zien. Een verzoek daaromtrent aan de rechtbank Limburg in 2015 werd afgewezen, omdat een wettelijke grondslag voor zo'n verzoek ontbreekt.⁷⁰ Een huwelijksakte is een officieel document dat een historisch feit weerspiegelt. Ambtenaren van de burgerlijke stand zijn doorgaans wel bereid om creatieve oplossingen te zoeken voor het trouwboekje, omdat dat geen officieel document is.

⁶⁹ Dit Logisch Ontwerp is een systeembeschrijving voor software. De ontwikkeling van de software zelf heeft veel meer tijd en geld gekost dan verwacht en is een onderwerp dat de voortdurende aandacht heeft van de Kamer. Het is niet waarschijnlijk dat dit Logisch Ontwerp nog in zijn huidige vorm zal worden uitgevoerd. Zie bijvoorbeeld het Verslag van een algemeen overleg op 1 november 2017 over *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)*, *Kamerstukken II*, 2017-2018, 27 859, nr. 116.

⁷⁰ Rb Limburg, 14 april 2015, zaaknr. C/03/200177 /FA RK 14-4104, ECLI:NL:RBLIM2015:3078.

De belangenorganisaties en sommige transgender respondenten stellen zich op het standpunt dat de wijziging voor niemand zichtbaar zou mogen zijn. Het wordt door velen ervaren als een inbreuk op de privacy, ook al kan men de gemeente vragen om de gegevens over de wijziging kosteloos te wijzigen. Enkele respondenten meldden ook bijzonder teleurgesteld te zijn dat geen nieuwe geboorteakte werd opgemaakt, maar dat er slechts iets aan werd toegevoegd.

De reden daarvoor is dat de akten van de burgerlijke stand authentieke bewijskracht hebben van de daarin vermelde gegevens. Deze gegevens blijven als momentopnamen van rechtsfeiten in beginsel onveranderd.⁷¹

Kosten

Een deel van de respondenten, in het bijzonder ouders en in mindere mate transgender volwassenen, zei het bedrag voor een deskundigenverklaring ‘ervoor over te hebben’. Omdat vrijwel alle informanten ook het medisch traject (hadden) doorlopen, gaat het dan om 65 euro administratiekosten voor de verklaring. Een enkeling meende er niets voor te hebben betaald. Dat is inderdaad mogelijk. Het VUmc gaf aan in geval van geringe financiële draagkracht wel eens niets in rekening te brengen voor de verklaring. Dat geldt echter niet voor de consultatie die vereist is voor degenen die buiten het medisch traject om een verklaring vragen. Zo’n consult wordt in beginsel niet vergoed door zorgverzekeraars, omdat het geen medisch consult is. Het traject voor juridische geslachtswijziging is immers formeel losgekoppeld van het medisch traject. Wel zijn er naar verluid enkele gemeenten die de kosten voor een deskundigenverklaring vergoeden uit de bijzondere bijstand.⁷²

Anderzijds vonden veel mensen het veel geld voor ‘een papiertje dat uit de printer komt’. Een vraag die verschillende malen werd opgeworpen was, welke kosten worden gedekt door die 65 euro.⁷³

Veel informanten – waaronder ook kinderen – merkten op dat het niet alleen om de administratiekosten voor de verklaring gaat en eventueel het bijkomende consult (zo’n 250 euro), maar ook om reiskosten (naar de deskundige voor het consult en naar de geboortegemeente voor de aangifte), vrije dagen opnemen, nieuw paspoort, nieuw rijbewijs enzovoort. Daarbij komen dan de kosten die worden gemaakt buiten het

⁷¹ Zie Van den Brink & Tigchelaar, 2014, p. 23.

⁷² <https://www.transgenderinfo.nl/wijzigen-van-geslacht/> (laatste bezoek 4-12-2017).

⁷³ Dit is niet nader onderzocht.

juridisch traject, zoals bijvoorbeeld voor een nieuwe garderobe of in het kader van het medisch traject. Voor degenen die in het buitenland zijn geboren, kunnen die kosten nog verder stijgen. Degenen die hun (buitenlandse) geboorteakte niet kunnen overleggen, kunnen geen gebruik maken van de administratieve procedure en zijn op de rechter aangewezen.

Wachttijden en verwerkingstijden

De wachttijd voor een consult ter verkrijging van een deskundigenverklaring is volgens de informant van de genderteams zo'n vier tot zes weken. Doorgaans wordt de verklaring verstrekt op basis van één consult, maar niet altijd. Hierbij moet worden opgemerkt dat veruit de meeste mensen een deskundigenverklaring verkrijgen in de loop van het medisch traject, waarvoor een andere procedure geldt en waarvoor de wachttijd (zowel in Amsterdam als in Groningen) intussen weer is opgelopen tot ongeveer een jaar. Voor deze groep is de periode van aanmelding tot de verkrijging van de deskundigenverklaring aanzienlijk langer, omdat doorgaans de verklaring of informatie daarover niet lijkt te worden gegeven voordat de diagnose genderdysforie is gesteld.

In die zin kan worden gesteld dat de loskoppeling van het medisch en het juridisch traject maar gedeeltelijk lijkt te zijn gerealiseerd.

Over de tijd die de gemeenten nodig hebben om de wijziging te verwerken, van enkele dagen tot een week of twee, zijn de meeste respondenten tevreden. Bij een enkeling ging er iets mis en duurde het enkele weken voordat de wijziging in de BRP was doorgevoerd, die volgt op de aanpassing van de geboorteakte.

Nogal wat mensen vroegen zich af waarom de procedure niet digitaal kan worden afgehandeld, of door de gemeente waar men woonachtig is. De reden hiervoor is, volgens informatie van burgerzaken, gelegen in het feit dat het gaat om wijziging van een officiële akte, waarvoor de betreffende ambtenaar van de burgerlijke stand verantwoordelijkheid draagt en waarvoor speciale voorschriften gelden. In hoeverre daarvoor geen andere waarborgen denkbaar zijn, is op basis van dit onderzoek niet te zeggen.

Terwijl een enkele transgender respondent mopperde over ambtenaren die geen idee hadden wat ze moesten doen, zeiden diverse respondenten aangenaam verrast te zijn door de snelheid en vriendelijkheid waarmee hun aangifte bij de gemeente werd afgehandeld.

Het meest gehoorde antwoord op de vraag naar onverwachte gevolgen van de geslachtswijziging was de hoeveelheid wijzigingen die men zelf moet doorgeven, bijvoorbeeld aan bank, apotheek, huisarts, sportvereniging enzovoorts (enquête onder jongeren). Velen merkten daarbij op dat het veel beter zou zijn als het geslacht door (veel van) deze instanties niet zou worden geregistreerd, omdat het geen nuttig doel dient.

2.4 Analyse en conclusie

Op basis van het voorgaande kunnen de onderzoeksvragen als volgt worden beantwoord.

Aantal deskundigenverklaringen

Sinds de wetswijziging zijn er ruim 2500 deskundigenverklaringen afgegeven. Veruit de meeste transgender personen verkrijgen de verklaring in de loop van het medisch traject. Uit de verzamelde informatie blijkt dat in de praktijk medische, sociale en juridische geslachtswijziging nog nauw verweven zijn. De transitiestappen lijken doorgaans eerst te worden gezet op het sociale terrein. Daarna wordt begonnen met (in beginsel omkeerbare) medische behandelingen, zoals bijvoorbeeld puberteitsremmers of cross-sekshormonen, waarna op enig moment groen licht wordt gegeven voor wijziging van het juridisch geslacht. Vrijwel alle transgender respondenten hebben principiële bezwaren tegen de deskundigenverklaring die zij ervaren als een inbreuk op hun zelfbeschikkingsrecht. Een deel van de transgender respondenten zou waarschijnlijk eerder overgaan tot geslachtswijziging wanneer dat werkelijk losgekoppeld zou zijn van het medisch traject én niet extra duur was. Anderzijds zullen er mensen zijn voor wie het traject snel genoeg gaat, of soms zelfs te snel, zoals blijkt uit het gegeven dat zo'n 200 mensen hun deskundigenverklaring niet binnen zes maanden na verstrekking gebruikten.

Kosten deskundigenverklaring

De financiële drempel voor het verkrijgen van een verklaring moet niet worden onderschat. Voor één consult rekent het VUmc 250 euro; daarbij komen reiskosten en een vrije dag (of dagen als meerdere consulten nodig zouden zijn). Dit komt bovenop andere kosten die worden gemaakt, bijvoorbeeld voor een nieuwe garderobe of reiskosten in verband met de medische behandeling. Dat kan bezwaarlijk zijn voor volwassen

transgender personen, die, zoals uit onderzoek blijkt, relatief weinig verdienen en vaker dan gemiddeld werkloos zijn,⁷⁴ maar net zo goed voor de ouders van genderkinderen.

Werken met de wet

Ambtenaren van de burgerlijke stand zijn tevreden over de werking van de wet en de meesten van hen menen dat de deskundigenverklaring nuttig is. Deskundigen van de genderklinieken zijn ambivalent over de waarde van de verklaring, althans waar het gaat om meerderjarige transgender personen. Zij signaleren knelpunten waar het gaat om cliënten die uitsluitend hun naam willen wijzigen en bij cliënten die zich om praktische redenen in het sociale leven toch liever in hun geboortegeslacht presenteren.

Oneigenlijke wijzigingen

Het is moeilijk om met zekerheid iets te zeggen over oneigenlijke geslachtswijzigingen. Sinds 2006 besloten slechts zes mensen hun juridisch geslacht voor een tweede keer te wijzigen. Daarvan waren er twee die hun geslacht de eerste keer wijzigden ná de inwerkingtreding van de nieuwe wet. De redenen voor deze tweede wijzigingen zijn niet bekend.

Het is onmogelijk om te voorspellen of het aantal mensen dat – om wat voor reden dan ook – voor een tweede keer wil veranderen, zou stijgen wanneer de procedure verder zou worden vereenvoudigd door de deskundigenverklaring als voorwaarde te laten vervallen. Het lijkt aannemelijk dat het aantal in ieder geval licht zal stijgen, omdat ook het aantal mensen dat het geslacht wijzigt, of wijziging overweegt op dit moment snel toeneemt (zie paragraaf 2.2, tabellen 1 en 3). Een vereenvoudiging zal daarop ook van invloed kunnen zijn. Tegelijkertijd mag een zekere remmende werking worden verwacht van de kosten en moeite die een wijziging hoe dan ook meebrengt.

Fraude en misbruik

Over identiteitsfraude is niets gevonden, anders dan de mogelijkheid dat geslachtswijziging en voornaamswijziging, mogelijk in combinatie met een verzoek om de wijzigingsgeschiedenis in de BRP onzichtbaar te maken, leidt tot ‘onvindbaarheid’. Wel wordt het mogelijk geacht dat misbruik wordt gemaakt van de ruimte die de wet biedt om in Nederland het geslacht te wijzigen, terwijl men het oude geslacht aanhoudt in het geboorteland. De informanten (rijks- en gemeenteambtenaren) vonden het echter

⁷⁴ Zie L. Kuyper, *Transgender personen in Nederland*, SCP, mei 2017, p. 25-26, https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/Transgender_personen_in_Nederland.

onwaarschijnlijk dat de transgenderwet als zodanig een significante toename zou kunnen veroorzaken.

Ervaringen van jongeren en hun ouders

Vrijwel alle transgender respondenten hebben zich (ooit) bij een genderkliniek gemeld. Dat betekent sinds de wetswijziging in de praktijk dat zij – als zij hun transitie doorzetten – hun deskundigenverklaring ontvangen na het stellen van de diagnose genderdysforie. Informatie over juridische geslachtswijziging en de voorwaarden voor het verstrekken van een deskundigenverklaring blijkt voornamelijk te worden gegeven op een moment dat passend wordt geacht vanuit het medisch perspectief. De klinieken betrekken in ieder geval de ouders van transgender jongeren tot 18 jaar bij het traject.

Verschillende jongeren en hun ouders lieten weten het wachten op ‘groen licht’ voor een juridische geslachtswijziging te hebben ervaren als een race tegen de klok. In dit verband worden vooral schooldiploma’s genoemd als een belangrijk moment waarop het kind de nieuwe rol wil aannemen. Daarnaast melden jongeren en ouders problemen met reisdocumenten, legitimatie in het openbaar vervoer, op straat, bij inschrijving bij een (sport)vereniging, bij het binnengaan van de disco, de bioscoop en vergelijkbare gelegenheden.

Een aanzienlijk aantal had graag het geslacht eerder willen wijzigen. Ook verschillende ouders geven aan dat het hun kind veel leed zou hebben bespaard als het geslacht op jongere leeftijd had kunnen worden gewijzigd. Er lijkt sprake te zijn van een zekere samenhang tussen (het verlagen van) de minimumleeftijd en de moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure: hoe simpeler de procedure om een geslacht voor een tweede (of volgende) maal te wijzigen, hoe eerder met name ouders bereid zouden zijn over te gaan tot aanpassing van het juridisch geslacht van hun kind.

Minimumleeftijd

De meningen over nut en noodzaak van een minimumleeftijd en welke leeftijd dat moet zijn, zijn verdeeld en variëren van géén tot 16 jaar. In het algemeen lijkt het erop dat hoe meer gewicht men toekent aan het risico van eventuele negatieve effecten van een onvoldoende doordachte geslachtswijziging, hoe meer wordt gehecht aan een (hogere) minimumleeftijd. Degenen daarentegen die vooral kijken naar de doorgaans positieve effecten van een gewenste geslachtswijziging op het welbevinden van betrokkene, zijn doorgaans geneigd om de leeftijd naar beneden bij te stellen.

Een belangrijk punt dat in deze discussie vooral door de belangenorganisaties, maar ook door enkele ouders werd opgeworpen, is in hoeverre het gerechtvaardigd is om degenen

die geslachtswijziging wensen te laten wachten – en vaak ook lijden – omdat het voor anderen wellicht niet goed zou uitpakken.

Neutrale legitimatie

Voor sommigen is het verstrekken van ID-bewijzen⁷⁵ aan minderjarigen met alleen initialen en zonder vermelding van het geslacht een goede tussenoplossing. Daarmee zal in ieder geval een deel van de dagelijkse stress over de vraag of de discrepantie tussen genderexpressie en juridisch geslacht op het legitimatiebewijs situatie alweer moet worden uitgelegd, worden vermeden. Een deskundige van een van de genderklinieken wees erop dat er ook kinderen (en volwassenen) zijn die juist heel blij zijn met hun nieuwe geslacht en dat graag vermeld willen zien.

De vraag die in dit verband rijst, is in hoeverre hier sprake is van een wisselwerking: hoe moeilijker de procedure tot geslachtswijziging, hoe groter de blijdschap om het nieuwe geslacht uiteindelijk vermeld te zien.

Ontkoppeling juridische en medische geslachtswijziging

Het valt op dat ondanks de ontkoppeling van het juridisch en het medisch traject in de wet, deze twee aspecten in de praktijk nog veelal met elkaar verknoopt zijn. Veruit de meeste mensen veranderen hun juridisch geslacht op enig moment tijdens het medisch traject en pas nadat de diagnose genderdysforie is gesteld. Velen verkeren in de veronderstelling dat zij hun juridisch geslacht voor die tijd ook niet kunnen veranderen.

Die indruk wordt waarschijnlijk mede gevoed doordat de deskundigen die een verklaring kunnen verstrekken doorgaans ook werkzaam zijn bij een van de genderteams, ook al wordt dan bijvoorbeeld bij het VUmc de verklaring niet door de ‘eigen’ behandelaar afgegeven.

Deze verwevenheid leidt ertoe dat het traject naar het wijzigen van het juridisch geslacht (bijna) net zo lang is als het medisch traject. Veel mensen snappen ook niet dat de kosten voor de deskundigenverklaring niet vergoed worden door de zorgverzekeraars. De reden daarvoor is dat de verklaring en het daarmee samenhangende consult formeel gezien niets te maken heeft met de diagnose genderdysforie of medische behandeling in verband daarmee.

⁷⁵ Op paspoorten moet ingevolge afspraken in het kader van de *International Civil Aviation Organisation* (ICAO) geslacht worden ingevuld als M, F of X (onbekend). Doordat in Nederland het paspoortregister gegevens betreft uit de BRP, vermeldt het paspoort het geslacht als opgenomen in de BRP, wat weer is overgenomen uit de geboorteakte. In de huidige situatie kan men dus alleen een X op het paspoort krijgen wanneer ook in de BRP het geslacht als onbekend is vermeld.

Deze situatie van verwevenheid lijkt goed te verklaren uit de situatie zoals die historisch is gegroeid tegen de achtergrond van de eisen van fysieke aanpassing en permanente onvruchtbaarheid. Daardoor waren deskundigen automatisch betrokken bij het traject voorafgaande aan de wijziging van het juridisch geslacht. Het is minder goed te verenigen met de doelstellingen van de wetgever, die met het vervallen van deze voorwaarden nadrukkelijk het medisch traject heeft willen loskoppelen van de juridische geslachtwijziging. Een verschuiving van het medisch traject naar het moment van sociale transitie lijkt beter te verenigen met de wettelijke ontkoppeling in de transgenderwet.

Functies van geslachtsregistratie

De belangenorganisaties stelden nadrukkelijk de vraag aan de orde waarom sekse nog steeds wordt geregistreerd en wát er eigenlijk wordt geregistreerd.

Het kabinet Rutte II besloot, naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek naar de mogelijkheden om geslacht onbepaald te laten⁷⁶ en het vervolgtraject daarvan,⁷⁷ werk te maken van het ‘voorkomen van onnodige seksregistratie’.⁷⁸ Dit betekent inderdaad minder ‘administratief geweld’⁷⁹ in het dagelijks leven. Tegelijkertijd betekent het niet dat er *per se* minder wordt geregistreerd, of dat het geslacht minder vaak bekend is: het beleid lijkt er ten minste deels op gericht mensen minder te confronteren met hun juridisch geslacht. Het wordt veelal nog wel geregistreerd (vergelijk de registratie van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, of Translink dat de OV-chipkaart maakt) maar niet meer overal, althans niet merkbaar, genoteerd. Niet ‘minder gender’ maar ‘minder zichtbare gender’. Het staat vast dat dit voor velen een aanzienlijke verbetering betekent in hun dagelijks leven. Tegelijkertijd blijft zo dat het geregistreerde geslacht voor verschillende doelen wordt gebruikt.

De belangrijkste doelen zijn: identificatie, toepassing van direct onderscheidmakende wet- en regelgeving, statistisch en ander onderzoek, het gericht kunnen verzenden van bijvoorbeeld oproepen voor bevolkingsonderzoek, en voor medische doelen.

Het geregistreerde geslacht is echter niet altijd geschikt voor het doel dat wordt nagestreefd. Soms gaat het om fysieke kenmerken, zoals bij oproepen voor bevolkingsonderzoek. Het kan ook gaan om onderzoek naar arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. In zo’n geval zal het vaak om genderidentiteit draaien. De douane let primair op

⁷⁶ Van den Brink en Tigchelaar, *M/V en verder*, 2014.

⁷⁷ *Kamerstukken II*, 2015-2016, 27 859, nr. 82.

⁷⁸ *Kamerstukken II*, 2016-2017, 27 859, nr. 99.

⁷⁹ Dit begrip is ontleend aan Human Rights Watch, *Controlling Bodies, Denying Identities, Human Rights Violations against Trans People in the Netherlands*, New York: Human Rights Watch, 2011.

uiterlijke kenmerken en in zo'n geval is een geslacht dat past bij het uiterlijk te prefereren. Wanneer echter gebruik wordt gemaakt van een full body scanner en de douanier moet kiezen of het een man (blauwe knop) of een vrouw (roze knop) is die voor de scanner staat, dan worden ook fysieke kenmerken belangrijk.

Het punt dat het NNID hierbij maakt is dat de registratiepraktijk niet aansluit bij de verschillende functies die met de praktijk gediend zijn. Daarmee wordt de vraag opgeworpen of, mede in het licht van de inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht, niet toch sectorale registratie – dat wil zeggen, registraties per nagestreefd doel – zouden moeten worden overwogen.⁸⁰ Volgens de toenmalige minister van BZK, Plasterk, was dat geen wenselijk idee omdat sectoraal registreren (dus per doel) zou leiden tot een veelvoud van registraties wat niet doelmatig zou zijn en ook geen positief effect zou hebben op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de minister ervan uitging dat geslacht, anders dan bijvoorbeeld ras, geen bijzonder of gevoelig gegeven is. Gegeven de bijzonder snelle ontwikkelingen op het terrein van sekseregistratie lijkt niet te kunnen worden uitgesloten dat dit standpunt op grond van mensenrechtelijke verplichtingen zal worden heroverwogen.

⁸⁰ *Kamerstukken I*, 2012-2013, 33219 C, p. 3.

Hoofdstuk 3. De wet in Argentinië, Ierland, Malta en Noorwegen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de transgenderwetgeving werkt in vier andere landen die geen deskundigenverklaring (meer) vragen, maar wijziging van het juridisch geslacht toestaan uitsluitend op basis van een eigen verklaring. Argentinië was in 2012 het eerste land ter wereld dat een dergelijke mogelijkheid introduceerde.⁸¹ In Europa was Denemarken (niet meegenomen in dit overzicht) in 2014 het eerste land dat het voorbeeld van Argentinië overnam, gevolgd door Malta⁸² en Ierland⁸³ in 2015 en Noorwegen in 2016.⁸⁴

Als korte introductie op de nationale context dient de volgende achtergrondinformatie. Het registratiesysteem van Argentinië lijkt het meeste op dat van Nederland. De andere drie landen kennen een ietwat ander systeem. Het systeem in Malta is nog niet gedigitaliseerd; Noorwegen heeft pas sinds 1979 een door de overheid (de Tax Office) aangestuurde registratie, terwijl Ierland en Malta geen bevolkingsregistratie kennen, alleen individuele registers.⁸⁵

Argentinië is van de vier het grootste land met een kleine 45 miljoen inwoners, ruim drie keer zoveel als Nederland. Noorwegen telt ongeveer 5,2 miljoen inwoners en Ierland bijna vijf miljoen, terwijl Malta nog geen half miljoen inwoners heeft.

Ondanks de bijzonder ruimhartige transgenderwetgeving kampt Argentinië met een hoge mate van geweld en discriminatie tegen transgender personen en anderen op het genderspectrum.⁸⁶ Dat geldt ook, zij het in mindere mate in de andere landen, Nederland inbegrepen.

Ondanks het gedeelde uitgangspunt van zelfbeschikking, verschilt de procedure in deze landen. Dat hangt deels samen met de verschillen in de registratiesystemen.

⁸¹ Ley 26.743 Establécese el derecho a la identidad de género de las personas, aangenomen 9 mei 2012.

⁸² Act No. XI of 2015 for the recognition and registration of the gender of a person and to regulate the effects of such a change, as well as the recognition and protection of the sex characteristics of a person.

⁸³ Gender Recognition Act, Number 25 of 2015.

⁸⁴ Norway Legal Gender Amendment Act, 2016.

⁸⁵ Michel Poulain and Anne Herm, 'Central Population Registers as a Source of Demographic Statistics in Europe', *Population-E*, 68 (2), 2013, 183-212, DOI: 10.3917/pope.1302.0183.

⁸⁶ Association of Transvestites, Transsexuals and Transgenders of Argentina (ATTTA) and the Fundación Huesped, *Ley de Identidad de Género y Acceso al Cuidado de la Salud de las Personas Trans en Argentina*, OSI, 2013.

In Argentinië moet degene die het geslacht wil wijzigen zich in persoon melden bij hetzij het nationaal register (in Buenos Aires) of bij een van de provinciale registers (*civil registry*). Daar wordt hun een formulier overhandigd dat zij moeten invullen en samen met hun geboorteakte en een identiteitsdocument. Zij moeten ook hun nieuwe naam opgeven. In Argentinië is dat in het bijzonder van belang, omdat voornamen per definitie vrouwelijk of mannelijk zijn. Wijziging van de achternaam is mogelijk maar valt buiten de procedure en verloopt via de rechter.

Het verwerken van de aanvraag en het wijzigen van de geboorteakte duurt voor volwassenen tussen de 60 en 90 dagen. Wanneer de ambtenaar de gewijzigde akte weer terugkrijgt, duurt het nog ongeveer 10 dagen voordat het nieuwe identiteitsdocument gereed is. De procedure is gratis. Het is niet bekend hoeveel mensen sinds de inwerkingtreding van de wet hun geslacht hebben veranderd.

In Ierland is de procedure eveneens gratis. Om het geslacht te kunnen wijzigen, moet men een formulier invullen dat online beschikbaar is. Dit formulier moet men samen met een *statutory declaration*,⁸⁷ een soort beëdigde verklaring, de originele geboorteakte en desgewenst een kennisgeving van de naamswijziging sturen naar de *Client Identity Services*. Vervolgens wordt een *gender recognition certificate* toegestuurd. De *Client Identity Services* handelt het verzoek binnen twee tot drie dagen af. Voordat de wet op 1 juli 2016 in werking trad was het in Ierland niet mogelijk om het geslacht te wijzigen. Tussen 1 juli 2016 en 30 september 2017 hebben 278 mensen van de mogelijkheid gebruik gemaakt.

In Malta moet men ten overstaan van een notaris verklaren dat men het geslacht wil wijzigen. De notaris maakt een inschatting van de wilsbekwaamheid van de cliënt, net zoals dat gebeurt in alle andere gevallen waarin een akte wordt opgemaakt (bijvoorbeeld bij het (ver)kopen van een huis of het opmaken van een testament). De overtuiging zelf wordt niet getoetst. Eind oktober 2017 waren nog geen verzoeken om een verklaring afgewezen. De notaris stuurt de verklaring naar *Director for Public Registry*. Deze director moet zorgen dat binnen vijftien dagen een aantekening wordt gemaakt op de geboorteakte. Betrokkene heeft recht op een kopie van de geboorteakte waaruit niet blijkt welke wijzigingen er op zijn aangebracht, hoewel wel zichtbaar blijft dát het document gewijzigd is. De procedure mag maximaal 30 dagen duren (15 voor de notaris en 15 voor de director) en kost ongeveer 100 euro (notariskosten). In Malta hebben

⁸⁷ Deze verklaring moet worden afgelegd in aanwezigheid van een *Peace Commissioner*, een *Notary Public*, een *Commissioner for Oaths* of een *solicitor*. Dit kan kosten meebrengen.

tussen de inwerkingtreding van de wet in 2015 en eind oktober 2017 naar schatting 100 tot 110 mensen hun geslacht gewijzigd.

In Noorwegen tenslotte, moet men online een wijzigingsformulier aanvragen dat men handmatig moet invullen en opsturen naar de *Tax Office*. De *Tax Office* stuurt de aanvrager een brief met vooral praktische informatie over alles wat de aanvrager zelf moet regelen (bijvoorbeeld rijbewijs, paspoort, huisarts). Dit formulier moet ondertekend worden geretourneerd, waarna de wijziging binnen een week of twee wordt doorgevoerd. Er is geen vervaldatum voor de geldigheid van een eenmaal aangevraagd formulier. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de gemiddelde periode tussen ontvangst van het formulier en het terugsturen ervan. Naar schatting hebben tussen de inwerkingtreding van de wet op 1 juli 2016 en medio oktober 2017 ongeveer 720 mensen hun geslacht gewijzigd

3.2 Geslachtswijziging op basis van een eigen verklaring

De vier landen zijn gekozen voor een verkenning, omdat zij gemeen hebben dat zij wijziging van het juridisch geslacht toestaan uitsluitend op basis van een eigen verklaring.

In alle vier de landen was de belangrijkste reden daarvoor gelegen in het (mensen)recht op zelfbeschikking. In Ierland had de wetgever oorspronkelijk wel de voorwaarde van een deskundigenverklaring in het wetsvoorstel opgenomen, maar die is onder druk van het nagenoeg unanieme parlement geschrapt. Ontwikkelingen op mensenrechtelijk terrein, in het bijzonder in het kader van de EU en de Raad van Europa, alsook de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de ontwikkelingen in andere landen waar vergelijkbare wetswijzigingen plaatsvinden, waren overal doorslaggevend. Het ‘recht om te kunnen zijn wie je bent’ krijgt in deze nationale wetten concreet vorm. In Argentinië was ook de relatief slechte positie waarin transgender personen verkeren een belangrijke reden voor de wetswijziging. In Malta werd benadrukt dat de wens om het geslacht te veranderen geen ziekte is, en dat daarom een medische verklaring niet nodig is.

Fraude en misbruik

De belangrijkste redenen in Nederland om de voorwaarde van een deskundigenverklaring te behouden, waren het voorkomen van fraude en van ondoordachte of oneigenlijke wijzigingen van het juridisch geslacht. In Ierland waren deze zorgen geen onderwerp van debat. In Noorwegen en Malta kwamen al deze kwesties aan de orde in het parlementair debat.

In Malta – en in Argentinië – kon men zich niet goed voorstellen dat mensen zich werkelijk de moeite zouden getroosten om in een andere sekserol te gaan leven om aldus te kunnen frauderen. Ook werd een vergelijking gemaakt met het fenomeen van de schijnhuwelijken, dat ook niet tot een diepgravende toetsing *vooraf* leidt. In Noorwegen vroeg men zich af waarom zorgen om fraude juist in deze context – en niet in andere, vergelijkbare situaties zoals huwelijk of erkenning – tot een vergaande controle zou moeten leiden. Men vindt de ontkoppeling van medische behandeling en juridische geslachtsregistratie essentieel om te kunnen voldoen aan de eisen zoals geformuleerd in een aanbeveling van het Comité van Ministers, te weten: ‘*quick, transparent and accessible*’.⁸⁸ In Ierland kwam fraude als risico niet ter sprake. In alle landen wees men erop dat fraude eigenlijk is uitgesloten doordat het persoons- of identiteitsnummer (vergelijk het Nederlandse BSN) niet wijzigt, waardoor mensen uiteindelijk altijd kunnen worden opgespoord. In geen van de vier landen zijn er gevallen geweest van (vermoeden van) fraude of misbruik met behulp van de transgenderwetgeving.

Duurzame overtuiging en meer dan één keer veranderen

In het algemeen geldt dat het in geen van de vier onderzochte landen mogelijk is om met één handeling het geslacht te wijzigen. In alle gevallen moet men diverse documenten overleggen en is sprake van een administratieve procedure van enkele dagen (Ierland) tot drie maanden (Argentinië). In Noorwegen is gekozen voor een procedure in twee stappen. De eerste stap is het opsturen van een verzoek. De tweede stap is een bevestiging van de wens om het geslacht te wijzigen, die vergezeld moet gaan van een ondertekende verklaring dat men de informatie over de (voornamelijk praktische) consequenties van de wijziging heeft begrepen. In dergelijke procedures ligt een zekere drempel besloten tegen al te overhaaste wijzigingen.

De duurzaamheid van de overtuiging kwam in Malta even aan de orde, maar men vond de kwestie niet van belang omdat men eenvoudig, via dezelfde procedure, kan terugveranderen. Men moet dan opnieuw een verklaring bij de notaris afleggen. Tot eind oktober 2017 had nog niemand van die mogelijkheid gebruik gemaakt.

⁸⁸ Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity (Adopted by the Committee of Ministers on 31 March 2010, para. 21. Zie ook Thomas Hammarberg, *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe*, 2nd edition, CoE, 2011, p. 85.

In Argentinië is duurzaamheid in zoverre van belang dat men zich voor een tweede wijziging tot de rechter moet wenden.

Ierland voorziet in een procedure waarbij de minister voor *Social Protection* kan worden gevraagd om de geslachtswijziging te herroepen. Tussen de inwerkingtreding van de wet in 2015 en 20 oktober 2017 is dat twee keer gebeurd. Voor het overige was duurzaamheid geen punt van zorg.

De duurzame overtuiging werd in Noorwegen wel besproken maar werd niet van groot belang geacht. De procedure in Noorwegen voor tweede en volgende wijzigingen is exact hetzelfde als voor de eerste wijziging en dus gratis. Op de beperking in het recht op voornaamswijziging, namelijk dat men dat slechts eens in de tien jaar kan doen, is een uitzondering gemaakt voor naamswijziging in de transgenderwet. Vanwege de bijkomende kosten (nieuw paspoort, rijbewijs enzovoorts), acht men de kans niettemin gering dat mensen regelmatig hun geslacht zullen wijzigen, alleen omdat het kan.

Oneigenlijke wijzigingen

De Noorse en Maltese informanten meldden dat in het parlementaire en maatschappelijke debat voorafgaand aan de aanvaarding van de nieuwe wet, het risico aan de orde kwam dat mensen hun geslacht zouden kunnen wijzigen omdat ze ten onrechte menen dat hun problemen worden veroorzaakt door een niet-passend geboortegeslacht. De Noorse belangenorganisatie vertelde dat vooral vanuit medische hoek bezwaar bestond tegen het afschaffen van de voorwaarde, maar dat niet helemaal duidelijk werd waarom die eventuele risico's zwaarder zouden moeten wegen dan de problemen die juist ook door de verklaring werden veroorzaakt (langere procedure, inbreuk op zelfbeschikking, paternalisme). De Noorse wet is grotendeels vormgegeven naar het voorbeeld van de Deense wet uit 2014. De Deense wet, die ook een procedure in twee stappen omvat, kent echter een wachttijd van zes maanden na de eerste stap. Dit is een van de weinige elementen van het Deense voorbeeld dat niet door de Noren is overgenomen. Men achtte zo'n wachttijd disproportioneel, ook al omdat terugwijzigen eenvoudig is.

In Malta werd het argument van bescherming van niet-genderdysfore mensen verworpen, omdat men van mening was dat de uitzondering niet de regel moet bepalen.

3.3 Leeftijdsgrenzen

In Argentinië kunnen jongeren tussen de 14 en de 18 hun wettelijke vertegenwoordigers een verzoek tot wijziging van het juridisch geslacht laten indienen, waarbij uitdrukkelijke instemming van de minderjarige is vereist en op voorwaarde dat het kind

juridisch advies ontvangt van een advocaat (*child's lawyer*). Als een of beide vertegenwoordigers hun goedkeuring weigeren, kan de rechter om vervangende toestemming worden gevraagd.

In Ierland kunnen jongeren van 16 en 17 jaar de rechter vragen om voor hen de leeftijdseis van 18 jaar buiten toepassing te laten. Daarvoor moet een medische verklaring worden overgelegd. Die procedure is gratis en wordt meestal in minder dan vijf werkdagen afgehandeld. Tussen de inwerkingtreding van de wet in 2015 en 20 oktober 2017 gebeurde dat negen keer.

Malta kent voor minderjarigen een procedure via de rechter, die moet beoordelen of wijziging van het geslacht in het belang is van het kind. De ouders moeten instemmen met het verzoek. Wanneer de ouders niet instemmen, heeft jeugdzorg (*child support services*) de mogelijkheid om in te grijpen en de rechter om vervangende toestemming te vragen. Er is geen minimumleeftijd, maar het kind moet *'of reasonable age* zijn. Het is dus uitgesloten dat een éénjarig kind met succes om wijziging kan verzoeken, maar zes jaar wordt mogelijk geacht. Medio oktober 2017 waren verzoeken toegewezen aan twee kinderen van respectievelijk negen en dertien jaar.

In Noorwegen is wijziging mogelijk vanaf 16 jaar. Daarvoor is, net als in Nederland, aangesloten bij wetgeving die kinderen zeggenschap geeft over medische behandelingen. Kinderen tussen de 6 en 16 jaar kunnen hun geslacht veranderen als beide ouders instemmen. Als ouders het niet eens zijn, kunnen ze zich wenden tot de County Governor (van Oslo). Dit is een gebruikelijke procedure voor conflicten tussen ouders op allerlei terreinen (alimentatie, kinderopvang etcetera). In zo'n geval worden deskundigen ingeschakeld om een rapport op te maken en te adviseren. Uitgangspunt is altijd het belang van het kind.

Alleen in Malta is sprake van een principiële keuze in die zin dat men heel expliciet voorrang geeft aan zelfbeschikking voor iedereen die in staat is om tot een redelijke overweging te komen. Wel is ook in Malta een zekere bescherming ingebouwd in de vorm van tussenkomst van de rechter. Interessant is dat men in Malta vooral bezorgd was om kinderen die door hun ouders gepusht zouden worden tot geslachtswijziging. In de drie andere landen zijn behoudender keuzes gemaakt, waarbij steeds sprake lijkt van een poging om bescherming van (niet-transgender?) minderjarigen enerzijds en het accommoderen van transgender minderjarigen anderzijds zo goed mogelijk af te wegen. Noorwegen biedt de ruimste mogelijkheden, namelijk voor kinderen vanaf zes jaar wanneer de ouders instemmen. Wanneer ouders en kind, of ouders onderling het niet

eens zijn, staat een administratieve procedure open, die ook gebruikt wordt voor tal van andere kwesties, waaronder bijvoorbeeld opvoedings- en alimentatieproblemen maar ook geschillen over sociale uitkeringen. Tot zes jaar is er alleen een mogelijkheid voor kinderen met een intersekse conditie om hun geslacht te veranderen. Wel staat een jaar na de invoering van de wet het leeftijdsvereiste alweer ter discussie.

Ierland heeft voor kinderen de minst ruimhartige wetgeving, met alleen voor 16- en 17-jarigen de mogelijkheid om een uitzondering te vragen op de minimumleeftijdsvoorwaarde. Ook in Ierland staat de leeftijdseis twee jaar na de invoering van de wet ter discussie.

3.4 Overige punten

Door de verknootheid van seksregistratie en wijziging van het juridisch geslacht met andere wetgevingsterreinen was het niet mogelijk om de regulering in kaart te brengen van alle elementen van de vier rechtsstelsels zoals voor Nederland besproken in hoofdstuk 2. Daarom wordt hier volstaan met de vermelding van enkele opvallende punten.

In geen van de vier onderzochte landen wordt informatie over de geslachtswijziging doorgevoerd in de registraties van verwanten of anderen. Zij ontvangen ook geen bericht over de geslachtswijziging. Enkele respondenten meenden dat dit in de nationale context zou kunnen worden beschouwd als een inbreuk op de privacy.

De mate waarin informatie over de geslachtswijziging zichtbaar blijft loopt uiteen. Voor alle systemen geldt echter dat die informatie niet helemaal verdwijnt. Noorwegen lijkt de strengste wetgeving op dit punt te hebben. De informatie over geslachtswijziging is voor bijna niemand te zien. Wel bestaat er een schaduwstelsel, dat de politie kan raadplegen bij opsporing van zware misdrijven. Volgens de informant is dit de enige situatie waarbij de wijziging kenbaar zal zijn voor anderen.

In de vier landen hebben ook mensen die niet de nationaliteit van het land bezitten onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om hun geslacht te wijzigen.⁸⁹ In Noorwegen kan iedereen die een Noors persoonsnummer heeft het geslacht wijzigen. In

⁸⁹ In het algemeen geldt dat landen op dit punt behoedzaam zijn; bijvoorbeeld de Belgische, Portugese en Deense wetgeving die alle onderscheid maken tussen ingezetenen met en zonder de eigen nationaliteit.

Ierland worden de criteria nationaliteit of ingezetenschap gehanteerd. Argentinië maakt onderscheid tussen vreemdelingen uit landen die geslachtswijziging wel erkennen en landen die dat niet doen. Malta tenslotte heeft een specifieke procedure voor vluchtelingen omdat het voor hen praktisch onmogelijk is om in hun geboorteland hun akte te laten wijzigen. Voor alle anderen staat de Maltese wet niet open. Het wordt onwenselijk geacht dat iemand bijvoorbeeld voor de Nederlandse wet man is terwijl zij onder het Maltese recht vrouw zou zijn. Niet onderzocht is of er een specifieke regeling bestaat voor Maltese ingezetenen met een tweede nationaliteit die zij niet kunnen afleggen.

Opmerkelijk is dat in de drie Europese landen de wetgeving, ondanks de recente inwerkingtreding, al is aangepast (Malta) of wordt geëvalueerd.

In de drie landen zijn de belangrijke aandachtspunten hetzelfde. Ten eerste is er de vraag of het leeftijdsvereiste moet worden gehandhaafd of eventueel omlaag moet of dat de procedure voor minderjarigen kan worden versoepeld. Het tweede punt van aandacht is de positie van mensen die zich identificeren als 'non-binair'. Er lijkt sprake van een duidelijke beweging richting het toevoegen van een derde categorie. Malta is hier al mee bezig. Het Duitse *Bundesverfassungsgericht* oordeelde op 10 oktober 2017 dat het mogelijk moet zijn om het geslacht anders te registreren dan als M of V.⁹⁰

⁹⁰ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 10. Oktober 2017, 1 BvR 2019/16 - Rn. (1-69), http://www.bverfg.de/e/rs20171010_1bvr201916.html.

Hoofdstuk 4. Discussie en conclusies

Veel respondenten zeggen expliciet de transgenderwet van 2014 als een verbetering te beschouwen. Zo reageerden 35 van de 97 respondenten van de TNN-enquête positief tot zeer positief op de vraag naar ‘ervaring met de wet’. Ongeveer de helft van deze groep noemde geen verbeterpunten.⁹¹ Ook veel jongeren rapporteerden positieve ervaringen met de wet (28 van de 70 die hun juridisch geslacht hadden veranderd; 14 zeiden expliciet tevreden te zijn over de gemeente, en drie noemden het verdwijnen van de medische aanpassing positief). Zes ouders zeiden heel tevreden te zijn met de nieuwe wet. Ambtenaren van de burgerlijke stand waren eveneens overwegend positief over hun ervaringen met de wet. Van de 47 ambtenaren die deze vraag beantwoordden, noemden er slechts twee een onduidelijkheid. Die onduidelijkheden hadden betrekking op het naamrecht (hoe om te gaan met mannelijke en vrouwelijke uitgangen van achternamen) en erkenningsmogelijkheden van een buiten Nederland tot stand gekomen geslachts- en naamswijziging.

De deskundigen van de genderklinieken rapporteerden geen specifieke problemen met de uitvoering van de wet. Het VUmc meldde dat de door hen verwachte toevloed van verzoeken om een verklaring na de inwerkingtreding van de wet, was uitgebleven.

Een en ander neemt niet weg dat er ook bezwaren zijn tegen en twijfels over onderdelen van de wet. Dat geldt in het bijzonder voor transgender personen en hun organisaties. Vier respondenten van de TNN-enquête meldden geen gebruik te kunnen maken van de wet omdat niet wordt voorzien in een andere mogelijkheid dan M/V. Ook onder de respondenten van de enquête onder jongeren antwoordden 13 respondenten de huidige mogelijkheden (M/V) te beperkt te vinden, terwijl alle negen respondenten van de Nijmeegse enquête vonden dat er meer opties zouden moeten zijn, althans zolang sekse wordt geregistreerd.⁹²

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de deskundigenverklaring, de leeftijdsgrens, kwesties met betrekking tot privacy, de mogelijkheid om terug te veranderen,

⁹¹ De TNN-enquête bevatte slechts twee open vragen, naar ervaring en naar verbeterpunten. In vergelijking met een meer gestructureerde vragenlijst, zoals de enquête onder jongeren, is aannemelijk dat kwesties die niet expliciet door de respondenten worden genoemd toch kunnen spelen, terwijl het andersom mogelijk is dat hetgeen wel expliciet wordt genoemd ook belangrijker voor respondenten zou kunnen zijn dan bij een positieve beantwoording van een gerichte vraag.

⁹² Gegeven het thema van de Nijmeegse dag (Buiten de Binary) is het aannemelijk dat een relatief groot aantal aanwezigen zichzelf als niet-binair identificeert.

fraude, transnationale knelpunten, naamrecht, het bestaan van twee verschillende procedures voor transgender individuen en mensen met een intersekse conditie / DSD, en een aantal praktische aspecten van de procedure. Aan het slot van dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag van dit onderzoek: in hoeverre zijn de doelstellingen van de wetwijziging van 2014 in de praktijk gerealiseerd en, voor zover dat nog niet het geval is, of en hoe de bevindingen van dit onderzoek een bijdrage kunnen leveren aan een verdere verbetering van de werking van artikel 1:28 ev BW.

Voordat hieronder op die aandachtspunten wordt ingegaan, verdient het vermelding dat twee respondenten van de TNN-enquête die hun geslacht wijzigden vóór de nieuwe wet in werking trad, aangeven zich benadeeld te voelen doordat zij zich nog verplicht aan medische ingrepen en sterilisatie hebben moeten onderwerpen. Het is niet uit te sluiten dat deze gevoelens breder gedragen worden.

De deskundigenverklaring

In deze paragraaf wordt primair gekeken naar de meerwaarde van de deskundigenverklaring voor volwassenen. De vraag in hoeverre die meerwaarde anders moet worden beoordeeld voor minderjarigen, wordt hierna meegenomen bij de bespreking van de minimumleeftijd.

Van de verschillende geraadpleegde groepen beoordelen ambtenaren burgerzaken de deskundigenverklaring het vaakst als waardevol. Bijna 75% van de ambtenaren meent dat de verklaring een drempel opwerpt tegen frauduleuze en ondoordachte wijzigingen. Dat aantal is iets kleiner (66%) wanneer de mogelijkheid zou vervallen om gegevens over de geslachtswijziging te verwijderen uit de BRP. Eén ambtenaar merkt op dat deskundigen andere motieven dan de overtuiging tot het andere geslacht te behoren bij aanvragers kunnen blootleggen. Ambtenaren zijn daar niet voor opgeleid.

De deskundigen van de genderklinieken zijn om verschillende redenen ambivalent over de verklaring. In de eerste plaats vraagt de verklaring niet om een vaststelling van de diagnose genderdysforie, maar gaat het uitsluitend om de vaststelling dat iemand heeft verklaard de overtuiging te hebben tot het andere geslacht te behoren. De deskundige verklaart geen reden te zien om daaraan te twijfelen en evenmin aan het gegeven dat betrokkene ook na voorlichting over de consequenties nog steeds wijziging van het juridisch geslacht wenst. Het is dus de vraag in hoeverre genderdeskundigheid echt nodig is.

Eén deskundige bevestigde de kritiek vanuit de hoek van de belangenorganisaties dat het onmogelijk is om te bepalen of een ‘duurzame overtuiging’ ook werkelijk blijvend is. Zij wees erop dat genderdysforie ook tot uitdrukking kan komen in een wisselende identiteit (fluïditeit op het genderspectrum).

Als voordelen van de verklaring wordt gezien dat het mensen helpt bij het nemen van een belangrijke beslissing; de voorwaarde bouwt als het ware een zekere voorzichtigheid in. Volgens Transvisie nemen veel mensen de procedure maar zoals het komt, maar bestaat er wel grote weerstand tegen de deskundigenverklaring.

Deze voorzichtigheid treft ook mensen die, soms al jaren, in het andere geslacht leven. Het gaat dus ook om mensen die medische ingrepen hebben ondergaan, bijvoorbeeld in het buitenland. Respondenten van de TNN-enquête (2) zeiden expliciet dat ze graag hun juridisch geslacht eerder in overeenstemming zouden hebben gebracht met hun sociale geslacht. Ook sommige jongeren zouden graag willen dat zij hun geslacht al eerder (hadden) kunnen veranderen. Voor deze groep lopen het wachten op een deskundigenverklaring en de minimumleeftijd door elkaar, waardoor het niet goed mogelijk is hun aantal te kwantificeren. Een respondent van 11 jaar antwoordde: ‘Ik wil mijn geslacht veranderen omdat ik al 2 jaar door het leven ga als jongen. Als ik nu bijvoorbeeld in het ziekenhuis kom of mijn ID-kaart moet laten zien raken de mensen in de war omdat ze een jongen zien, maar op mijn ID staat dat ik een meisje ben. Ik vind het heel vervelend dat ik telkens moet uitleggen waarom dat is.’

Het moment waarop het juridisch geslacht kan worden aangepast aan het sociale geslacht is voor velen van groot belang. Dat wordt duidelijk uit de antwoorden van jeugdige en volwassen transgender respondenten, en het wordt bevestigd door de deskundigen en verschillende ambtenaren. Twee transgender respondenten stellen zelfs voor dat de gemeente een feestelijke gelegenheid maakt van de officiële aangifte, vergelijkbaar met de voltrekking van een huwelijk. De achtergrond van deze waardering is dat de discrepantie tussen sociaal en juridisch geslacht voor velen een bron van dagelijkse ellende is.

Tegen deze achtergrond vragen met name de de belangenorganisaties en transgender personen zich af wat precies de risico’s zijn van een overhaaste beslissing tot wijziging van het geslacht. Anders dan medische handelingen, zoals bijvoorbeeld het toedienen van cross-sekshormonen, is wijziging van het juridisch geslacht immers omkeerbaar.

In de praktijk blijkt echter dat het traject van veel transgender personen andersom verloopt: men meldt zich bij een genderkliniek, op enig moment begint de sociale transitie, dan volgen hormonen (of bij kinderen vaak eerst puberteitsremmers) en een diagnose, en pas daarna wordt de verklaring verstrekt voor de wijziging van het juridische geslacht.

Het onderzoek heeft geen dringende voorbeelden opgeleverd die zouden leiden tot de conclusie dat voorzichtigheid in de vorm van de deskundigenverklaring geboden is. Wel is aannemelijk dat het moeilijker kan zijn om terug te komen op een eerder besluit om in het andere geslacht verder te leven, naarmate die transitie verder is gevorderd, maar er zijn, anders dan in het geval van medische ingrepen, geen concrete voorbeelden gevonden waarin juist het gewijzigde juridische geslacht daarvoor een obstakel vormde. Anderzijds blijkt uit verklaringen van transgender respondenten en van ouders dat het lange wachten op geslachtswijziging soms moeilijk te verdragen is.

Alle betrokken organisaties, TNN, Transvisie, COC en NNID en diverse transgender respondenten wijzen de deskundigenverklaring af (TNN-enquête 16, ouders 2, Nijmeegse enquête 3 terwijl 5 zeggen 'het graag anders te zien'). Zij menen dat deze in strijd komt met het recht op zelfbeschikking en het proces onnodig vertraagt en duurder maakt. De respondenten van de enquête onder jongeren maken vooral bezwaar tegen de kosten van de verklaring en de vertraging die er door kan ontstaan. Daarbij kan worden aangetekend dat deze enquête vooral was gericht op het verzamelen van ervaringen met en ideeën over de leeftijdsgrens en niet zo zeer over de verklaring.

Ook is er op gewezen (belangenorganisaties) dat het laten vervallen van de deskundigenverklaring als voorwaarde voor wijziging niet betekent dat het daarmee onmogelijk zou worden voor mensen om een deskundige te consulteren als zij behoefte hebben aan ondersteuning.

Het valt op dat ondanks de ontkoppeling van het juridisch en het medisch traject in de wet, deze twee aspecten in de praktijk nog zeer nauw met elkaar zijn verknoopt. Veruit de meeste mensen veranderen hun juridisch geslacht op enig moment tijdens het medisch traject en pas nadat de diagnose genderdysforie is gesteld.

Verskillende respondenten verkeerden in de veronderstelling dat zij hun juridisch geslacht voor die tijd ook niet kunnen veranderen. Dat blijkt uit reacties als 'ik heb nog geen ervaring met de transgenderwet, omdat ik mijn diagnose van het VUmc pas over

een week of twee krijg'; 'ik heb inmiddels goedkeuring voor wijziging van naam en geslachtsaanduiding ontvangen van mijn behandelend psycholoog'; [het zou mogelijk moeten zijn om het geslacht te veranderen als] 'een transgender is goedgekeurd door de psycholoog ook al ben je nog niet geopereerd'; 'ik heb gelijk na de diagnose mijn geboorteakte laten aanpassen'; 'ik mag het nog niet omdat ik nog niet aan de hormonen zit'. Van de jeugdige respondenten lieten er 22 weten alleen nog te wachten op 'goedkeuring' van het genderteam.

De indruk dat een diagnose én goedkeuring noodzakelijke voorwaarden zijn voor wijziging, wordt waarschijnlijk mede gevoed doordat de deskundigen die een verklaring kunnen verstrekken doorgaans ook werkzaam zijn bij een van de genderteams, ook al wordt dan bijvoorbeeld bij het VUmc de verklaring niet door de behandelaar afgegeven.

In de praktijk leidt deze verwevenheid ertoe dat het traject naar het wijzigen van het juridisch geslacht (bijna) net zo lang is als het medisch traject. Een transgender jongere die in het examenjaar van de middelbare school zit meldde dat er meer dan een jaar verstreek tussen het eerste gesprek in april 2015 en de diagnose in mei 2016, waarna deze jongere nog weer enkele weken moest wachten op de verklaring. Het effect van de snelle procedure voor het verkrijgen van een verklaring buiten het medisch traject om is dus zeer beperkt.

Andere transgender respondenten weten wel dat een verklaring los van het medisch traject mogelijk is. De extra kosten voor een verklaring buiten het medisch traject om, terwijl ze al in het medisch traject zitten, maken dat deze procedure voor hen niet echt een optie is, ook al zouden ze best hun geslacht sneller willen wijzigen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit deze reactie: 'Je kunt pas van de wet gebruik maken wanneer je de diagnose [...] hebt. Ontzettend vervelend, want daardoor kun je je documenten dus niet aanpassen. Of nou ja, dat kan wel, maar dan moet je wel dokken.' (TNN-enquête)

Voor verschillende respondenten is het niet goed te begrijpen dat de kosten voor de verklaring niet worden vergoed door de zorgverzekeraars. De reden daarvoor is dat de verklaring geen onderdeel uitmaakt van de medische behandeling en formeel niets met de diagnose genderdysforie te maken heeft. Dat wordt door betrokkenen echter niet zo ervaren.

De kosten van de deskundigenverklaring vormen een struikelblok, zeker naast alle andere kosten (TNN-enquête 21, jongeren-enquête 10, ouders 4). VUmc meldde soms de kosten voor de verklaring niet in rekening te brengen in verband met de geringe financiële draagkracht van de cliënt, maar principieel wel betaling van het consult te verlangen in die gevallen waarin de verklaring geen onderdeel was van een medisch traject.

Evenmin is er begrip voor het feit dat verklaringen uit het buitenland niet worden geaccepteerd. De vraag in hoeverre het weigeren van verklaringen uit andere EU-landen, waaronder België (genderkliniek Gent), in lijn is met het EU-recht is in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven, maar zou zeker moeten worden beantwoord.

Een respondent klaagde over het feit dat de genderklinieken doorgaans de persoon in levende lijve willen spreken. Dat betekent niet alleen dat reiskosten moeten worden gemaakt, maar het levert ook problemen op voor degenen die niet of minder mobiel zijn, zeker wanneer de deskundige vindt dat één consult niet volstaat.

Het is niet goed te voorspellen of het vervallen van de deskundigenverklaring opnieuw het aantal wijzigingen zal doen toenemen, zoals gebeurde na de wetwijziging in 2014.⁹³ In de vier onderzochte landen was zeker sprake van een toename van het aantal wijzigingen, maar dat is althans voor een deel vermoedelijk te verklaren doordat voordien bijvoorbeeld ook lichamelijke aanpassing als voorwaarde werd gesteld of omdat wijziging voordien onmogelijk was zoals in Ierland.

In geen van de vier onderzochte landen is het overigens mogelijk om ter plekke in één keer het geslacht te wijzigen. De procedure neemt tussen enkele dagen (Ierland) en drie maanden (Argentinië) in beslag. In Noorwegen (zo'n vier weken) is een zekere waarborg ingebouwd tegen overhaaste beslissingen en grappenmakers doordat er in feite twee bevestigingsmomenten zijn: de eerste (online) aanvraag en het per post (handgeschreven) retourneren van een bevestiging van het verzoek. De Noorse overheid sluit niet uit dat het desalniettemin kan voorkomen dat mensen zich vergissen of om een of andere reden het systeem misbruiken. De wetgever heeft echter gemeend dat dat aantal in het niet zal vallen bij degenen voor wie de nieuwe wetgeving een uitkomst is, en heeft daarom – en met het adagium van de Mensenrechten Commissaris van de Raad

⁹³ Zie tabellen 1 en 3 in hoofdstuk 2. Zie ook Kuyper, 2017.

van Europa Hammarberg in het achterhoofd dat de procedure snel en transparant moet zijn – besloten voorrang te geven aan de belangen van betrokkenen, boven de bescherming van het (mogelijk in geding zijnde) openbaar belang of dat van onbekende derden. Vergelijkbare overwegingen zijn gemaakt in de andere landen. Tot dusver hebben zich in die landen geen noemenswaardige problemen voorgedaan.

Overigens oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *AP, Garçon et Nicot c. France* (2017) dat de voorwaarde van een verklaring geen disproportionele inbreuk vormde op het privéleven en de persoonlijke integriteit van klagers.

- *Al met al concluderen de onderzoekers op basis van de informatie die zij hebben verzameld, dat er onder betrokkenen (transgender personen, ouders van genderkinderen, deskundigen, ambtenaren) een aanzienlijke consensus lijkt te zijn dat de deskundigenverklaring, in ieder geval voor meerderjarigen, kan vervallen. Men vindt dat mensen zelf moeten kunnen beslissen of zij een deskundige willen raadplegen.*
- *De voorwaarde dat een verklaring wordt overgelegd, die bovendien moet worden verstrekt door (grotendeels) dezelfde, kleine groep deskundigen die medische behandelingen begeleidt, zorgt ervoor dat het medische en het juridische traject in de praktijk nog nauw zijn verweven.*
- *De kosten voor de verklaring, zeker wanneer die buiten het medisch traject wordt aangevraagd, vormen een struikelblok, leveren vertraging op en zorgen ervoor dat in veel gevallen wijziging van het juridisch geslacht nog steeds geen vrije keuze is voor belanghebbenden.*
- *De informatie die nu wordt verstrekt door de deskundige kan ook op een andere manier worden overgebracht, bijvoorbeeld schriftelijk zoals in Noorwegen na aanvraag van het wijzigingsformulier. De Noorse regeling biedt tegelijkertijd een zekere garantie dat de procedure niet snel misbruikt zal worden door bijvoorbeeld grappenmakers.*

Herhaalde wijzigingen

Het aantal mensen in Nederland dat sinds 2012 voor een tweede keer het geslacht heeft gewijzigd is te verwaarlozen: 6 (zie tabel 4, hoofdstuk 2). Volgens de meeste geïnterviewden (genderklinieken, belangenorganisaties, patiëntenorganisatie) is het ‘koffiedik kijken’ of dat aantal zou toenemen als de procedure voor wijziging van het juridisch geslacht verder wordt vereenvoudigd. Wel lijkt driekwart van de ambtenaren burgerzaken dat aannemelijk te vinden. Niet duidelijk is waarop zij die verwachting baseren.

Verskillende ouders (11) verklaarden zich voorstander van een verlaging (of afschaffing) van de minimumleeftijd wanneer de wijziging eenvoudig teruggedraaid zou kunnen worden, mocht hun kind toch weer verder willen gaan in het oude geslacht. Anders dan ambtenaren burgerzaken, lijken ouders en andere transgender respondenten niet te verwachten dat veel mensen, kinderen inbegrepen, zullen terugkomen op hun eerder besluit en al helemaal niet dat zij vaker dan twee keer willen wijzigen. De bijkomende moeite en kosten (bijvoorbeeld voor identiteitsbewijzen) alleen al zijn in dat verband een remmende factor. Van de 16+ jongeren (70 respondenten; 8 lieten de vraag open) verklaarden er 22 dat zij niet sneller zouden hebben gekozen voor wijziging van het juridisch geslacht; 26 zeiden dat dat de beslissing makkelijker had gemaakt, terwijl 14 respondenten het niet wisten. Eén van de 70 respondenten liet weten het idee van een terugwijziging te hebben overwogen. Deze respondent identificeert zich als non-binair. Voor de 69 anderen was het niet aan de orde.

Het afgeven van een verklaring kan genderdeskundigen voor een probleem plaatsen, wanneer mensen terug willen veranderen uit teleurstelling over het achterwege blijven van (voldoende) sociale acceptatie van hun nieuwe identiteit. Omdat deze mensen wél de overtuiging hebben dat hun nieuwe geslacht het juiste is (alleen hun omgeving reageert daar anders op), kunnen de deskundigen niet verklaren ‘overtuigd te zijn dat betrokkene het geslacht wil veranderen’. Hier lijkt sprake van een patstelling.

In Noorwegen is de procedure voor tweede en volgende wijzigingen exact hetzelfde als voor de eerste keer (met een uitzondering voor het naamrecht). Er hebben zich in Noorwegen nog geen problemen voorgedaan en men verwacht ook geen problemen.

Het aantal mensen dat voor een tweede keer het geslacht wijzigde, was ook in het buitenland te verwaarlozen.

- *Het aantal mensen dat voor een tweede keer het geslacht wijzigt is zowel in Nederland als in het buitenland minimaal. In Argentinië en Ierland is de procedure voor herhaalde wijzigingen enigszins anders dan voor de eerste keer, terwijl het in Malta en Noorwegen niet uitmaakt.*
- *Verskillende jongeren en ouders steunen de mogelijkheid van een eenvoudige mogelijkheid om terug te veranderen, omdat zij menen dat de kwaliteit van leven van jonge kinderen met genderdysforie gediend is met een vroegtijdige en simpele wijzigingsprocedure (zie hieronder bij minimumleeftijd) : in het licht van de cijfers*

over persisters en desisters is dan wel van belang dat ook het zonodig kunnen terugveranderen eenvoudig is.

- *In sommige gevallen staat het vereiste van een deskundigenverklaring in de weg aan een terugverandering voor mensen die door hun omgeving niet goed in hun nieuwe genderrol worden geaccepteerd.*

De minimumleeftijd

Meer verdeeldheid is er over het vereiste van een minimumleeftijd.

Terwijl TNN, COC en NNID af willen van de leeftijdsgrens, laat Transvisie weten te willen vasthouden aan de minimumleeftijd van 16 jaar.

Sommige transgender respondenten stellen voor de leeftijd te verlagen naar 12 of 14 jaar. Anderen willen aansluiten bij de WGBO-leeftijd waarop kinderen met instemming van hun ouders mogen beslissen over medische ingrepen; anderen haken aan bij het moment waarop met puberteitsremmers wordt begonnen, en weer anderen bij de leeftijd waarop voor kinderen de verplichting ontstaat zich te legitimeren (in het OV vanaf 12 jaar, algemene legitimatieplicht vanaf 14 jaar).

In dit verband wordt ook veelvuldig, zowel door ouders (2) als door transgender minderjarigen (jongerenenquête (6) en TNN-enquête (5)) gewezen op de diepgevoelde wens om in het nieuwe geslacht en met een nieuwe naam naar een nieuwe school te gaan, en zeker om het middelbareschooldiploma op de nieuwe naam te kunnen laten zetten. Voor leerlingen van het vierjarig VMBO, maar ook voor anderen, kan de leeftijd van 16 dan een race tegen de klok zijn. Dat geldt temeer waar de wijziging van het juridisch geslacht is verweven met een medisch traject: in die gevallen kan de wijziging ook nog ná het bereiken van de minimumleeftijd op zich laten wachten, in verband met de deskundigenverklaring, zoals blijkt uit de reactie van verschillende respondenten. Dit is de gebruikelijke situatie: alle jonge respondenten en ook de kinderen van de geïnterviewde ouders waren zonder uitzondering bezig (geweest) met het medisch traject.

Ook de met geslachtswijziging verbonden kosten en een gebrekkige kennis van de wet kunnen leiden tot een onnodig lange periode waarin het sociale en juridische geslacht nog niet met elkaar in overeenstemming zijn gebracht.

Hierboven werd bij de deskundigenverklaring al gewezen op de situatie dat in de praktijk vaak eerder wordt gestart met een medische behandeling (puberteitsremmers, cross-sekshormonen) dan met het wijzigen van het juridisch geslacht. Voor kinderen

geldt dat wellicht in sterkere mate. Transgender minderjarigen mogen vaak starten met puberteitsremmers als zij net in de puberteit zijn gekomen, doorgaans vanaf elf of twaalf jaar.⁹⁴ De leeftijd waarop cross-sekshormonen worden voorgeschreven daalt ook. Deze worden, zoals bevestigd door deskundigen van de genderklinieken, soms al vanaf vijftien jaar voorgeschreven.

Diverse respondenten vinden dat kinderen in ieder geval vanaf het moment dat zij remmers of hormonen krijgen, hun juridisch geslacht moeten kunnen wijzigen (TNN-enquête 10, ouders 1, jongerenenquête 2). Transvisie bepleit handhaving van de leeftijd van 16 jaar, omdat vanaf die leeftijd jongeren volgens de organisatie steeds beter in staat zijn de consequenties van hun keuzes te overzien en omdat de puberteitsremmers die voor die tijd al vaak worden verstrekt, jongeren onderzoeks- en bedenktijd bieden.

Het VUmc meent ook dat 16 jaar in het algemeen een goede norm is, maar in sommige gevallen zou een uitzondering daarop een uitkomst kunnen zijn.

De geïnterviewde ouders vinden het een lastige vraag: een ruime meerderheid (10) vindt dat hun kind zoveel heeft geleden voordat het geslacht gewijzigd werd (primair sociaal, maar in het verlengde daarvan ook juridisch) dat het voor hun kind goed zou zijn geweest als het geslacht eerder had kunnen worden aangepast. Tegelijkertijd bestaat er ook een zekere zorg dat kinderen, wellicht onder invloed van de ‘mediahype’ die door diverse respondenten (in het bijzonder de patiëntenorganisatie, ouders, en genderklinieken) werd geconstateerd, ten onrechte gepusht zouden kunnen worden, of de speelbal kunnen worden tussen twee ouders die het onderling oneens zijn. Dit was overigens ook een argument dat in het debat over de transgenderwet in Malta naar voren werd gebracht. Het was een reden voor de strengere procedure voor minderjarigen onder de Maltese wet.

Wanneer gekeken wordt naar de samenloop van de aspecten van instemming ouders, leeftijdsvereiste en deskundigenverklaring zijn de verschillen in opvatting groot. Kinderen (52) en ouders (6) zijn het erover eens dat de steun en instemming van ouders Veel respondenten (Nijmegen, kinderen 52, ouders 6) vinden de steun en instemming van de ouders onontbeerlijk. De Ierse belangenorganisatie TENI liet weten daarop altijd primair in te zetten. Tegelijkertijd vonden enkele ouders (8) dat onthouding van ouderlijke goedkeuring in sommige gevallen moet worden beschouwd als in strijd met het belang van het kind. In Malta, Noorwegen en Argentinië is rekening gehouden met

⁹⁴ Een deskundige van een genderteam legde uit dat ze kinderen vaak even ‘in de puberteit laten komen’ om ze te laten ervaren hoe dat is, alvorens puberteitsremmers voor te schrijven.

de mogelijkheid dat ouders het niet eens zijn met hun kind of onderling van mening verschillen.

Uit de verzamelde informatie lijkt zich af te tekenen dat een meerderheid van de respondenten meent dat kinderen die nog niet voldoen aan het leeftijdsvereiste, toch hun geslacht zouden moeten kunnen veranderen wanneer hun ouders en – eventueel – een onafhankelijke derde daarmee instemmen. Verschillende respondenten menen ook dat kinderen toegang tot de procedure zouden moeten hebben wanneer een deskundige hun wens steunt. Dit laatste hangt sterk samen met zowel de leeftijd van de minderjarige als het leeftijdsvereiste.

Vrijwel eensluidend zijn de ouders over het idee dat de geslachtsvermelding op ID-bewijzen voor iedereen achterwege zou kunnen blijven en dat uitsluitend initialen worden vermeld. Dat helpt een hoop vervelende confrontaties te voorkomen. Tegelijkertijd is dit volgens diverse respondenten niet meer dan een lapmiddel. Tenminste 32 respondenten melden altijd bang te zijn voor controles. Twee jongeren meldden wel eens verdacht te zijn van fraude omdat hun uiterlijk niet overeenkwam met het geslacht op hun ID of ze waren daar bang voor. Transvisie stelt voor om minderjarigen de mogelijkheid te geven om te kiezen voor een ID-kaart zonder geslachtsvermelding.

In Argentinië is wijziging voor mensen onder de 18 jaar wel mogelijk maar alleen via de rechter. In Malta is ook een bijzondere procedure voorzien, waarvan kinderen gebruik kunnen maken zodra zij zichzelf 'begrijpelijk kunnen maken'. In Noorwegen is aanpassing mogelijk vanaf 6 jaar. Als de ouders het er niet mee eens zijn, of onderling van mening verschillen kan een beroep worden gedaan op een administratieve, 'jeugdzorg-achtige' procedure, die ook gebruikt wordt voor andere gevallen waarin het belang van kinderen in het geding is. In Ierland kan het geslacht pas vanaf 18 jaar worden gewijzigd, maar 16- en 17-jarigen kunnen verzoeken om voor hen een uitzondering te maken.

- *Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat ten minste een deel van de transgender minderjarigen last heeft van de onmogelijkheid om het juridisch geslacht te wijzigen tot zij 16 jaar zijn. Alle minderjarigen van en over wie informatie werd verkregen, beginnen eerst stapsgewijs 'in het andere geslacht' te leven. Op enig moment gaat dat wringen in de dagelijkse praktijk. Dat is voor*

- sommige kinderen, bijvoorbeeld degenen die met het openbaar vervoer naar school reizen en degenen die al op jonge leeftijd hun diploma halen, lastiger dan voor andere.*
- *De voorzichtigheid met betrekking tot geslachtswijziging voor kinderen lijkt ten minste voor een deel voort te vloeien uit de gepercipieerde verwevenheid van wijziging van het juridisch geslacht met de risico's die kleven aan sociale transitie en medische behandeling. Het juridisch geslacht moet daarvan echter los worden gezien.*
 - *De belangenorganisaties werpen de vraag op waarom wijziging van het juridisch geslacht achterwege zou moeten blijven wanneer een kind een sociale transitie doormaakt, zeker wanneer dat gebeurt met instemming van de ouders. Zowel sociale als juridische transitie kunnen, anders dan fysieke veranderingen, worden teruggedraaid. Het VN-Kinderrechtencomité heeft al enkele malen aangedrongen op erkenning van de genderidentiteit van kinderen.⁹⁵ Malta kent geen leeftijdsgrens, en in twee van de drie andere onderzochte landen wordt op dit moment de bestaande minimumleeftijd heroverwogen.*

Overige punten

Privacy

De automatische doorwerking van de geslachtswijziging in de BRP-registraties van ouders, kinderen en (ex)partners is voor diverse respondenten problematisch (TNN 8). Een heroverweging op dit punt is mogelijk, ook technisch. Niet alle deskundigen van de genderklinieken waren op de hoogte van dit aspect van de wet, dat dus vermoedelijk ook buiten de voorlichting ter gelegenheid van de verstrekking van de verklaring blijft. Deze vorm van doorwerking bestaat niet in de vier onderzochte landen en was voor sommige van de respondenten (Noorwegen, Malta) ook moeilijk voorstelbaar.

Voor enkele respondenten (TNN-enquête 4) is het onbegrijpelijk dat sommige aktes, zoals de huwelijksakte, niet kunnen worden veranderd.⁹⁶ Twee respondenten (TNN-enquête) waren teleurgesteld dat zij geen nieuwe geboorteakte kregen. Anderzijds vertelde een vader dat zijn dochter antwoordde op de vraag van de ambtenaar burgerzaken of zij de gegevens over de wijziging uit de BRP wilde wissen: 'Nee, [... oude jongensnaam...] heeft immers ook bestaan. Het lijkt niet onaannemelijk dat de ervaren

⁹⁵ Bijvoorbeeld CRC/C/CHL/CO4-5, Concluding Observations on Chile, 30 October 2015, para. 34-35; vergelijk para 35b: 'Recognize the right to identity of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex children, including the gender identity of transgender children'.

⁹⁶ De reden hiervoor is dat in de huwelijksakte een historisch feit wordt geregistreerd, niet een rechtsfeit dat steeds geactualiseerd moet worden. Het trouwboekje is geen juridisch document en kan daarom worden aangepast.

inbreuk op de privacy afneemt naarmate de transitie makkelijker is gegaan en de acceptatiegraad in de omgeving hoger is. Het is dus niet uit te sluiten dat dit probleem op den duur, met de gewenning aan het verschijnsel van de geslachtswijziging, minder wordt. Op basis van dit onderzoek kan die conclusie echter niet worden hardgemaakt.

Verskillende respondenten wijzen ook op problemen met particuliere organisaties, zoals bijvoorbeeld de onmogelijkheid om het geslacht te wijzigen op een koopakte. Artikel 1:28c lid 1 BW bepaalt dat geslachtswijziging geen terugwerkende kracht heeft op het terrein van het personen- en familierecht. Dat laat de mogelijkheid open dat sprake zou kunnen zijn van terugwerkende kracht op andere terreinen, waaronder dat van financiële diensten zoals hypotheeken.⁹⁷

Weerkerende kritiek was er op het grote aantal, vooral niet-overheidsinstellingen en organisaties die door betrokkene zelf moeten worden ingelicht over de geslachtswijziging. In het algemeen verliep dat overigens wel naar tevredenheid. Eén respondent zei zeven maanden onverzekerd te hebben rondgereden, omdat hij niet wist dat hij een nieuw rijbewijs moest aanvragen. Het rijbewijs zorgt wel vaker voor verwarring omdat op het rijbewijs zelf geen geslacht wordt vermeld. In het rijbewijzenregister wordt dat echter wel vermeld. De reden hiervoor is niet onderzocht, maar lijkt te maken te hebben met het feit dat het Nederlandse rijbewijs ook geldt als identiteitsbewijs.

Eén respondent meldde dat de premie voor haar uitvaartverzekering niet omlaag was gegaan na haar transitie, terwijl die premie voor mannen duurder is dan voor vrouwen. Het is overigens de vraag in hoeverre een dergelijk beleid in overeenstemming is met de Algemene Wet Gelijke Behandeling en met het EU-recht, in het bijzonder van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaak *Test Achats*. Dit is niet nader uitgezocht.⁹⁸

Het afstammingsrecht, in het bijzonder de ouder/kindrelaties, raakt ook aan de privacy. In het kader van dit onderzoek kwam het onderwerp slechts zijdelings aan de orde. Het gebrek aan terugwerkende kracht in ouder/kindrelaties wordt door sommigen als heel vervelend ervaren (één TNN respondent, informatie van de belangenorganisaties). In

⁹⁷ Het advies van de Raad van State om terugwerkende kracht voor andere terreinen uit te sluiten werd niet opgevolgd. *Kamerstukken II*, 2011-2012, 33 351, nr. 4, p. 8-9. Zie ook *Kamerstukken I*, 2013-2014, 33 351, C, p. 3. Dit onderwerp is verder buiten het onderzoek gebleven.

⁹⁸ HvJEU (GC), *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL v. Conseil des Ministres*, C-236/09, 1 maart 2011.

Malta, anders dan in de andere onderzochte landen en in Nederland, is wel sprake van terugwerkende kracht. Het argument daarvoor is dat kinderen hun ouders niet uitkiezen en dat hun ouders 'zijn wie ze zijn'.

Transnationale kwesties

In verschillende interviews en enquêtes werd gewag gemaakt van problemen die mensen ondervinden bij het wijzigen van hun geslacht als ze in het buitenland zijn geboren, of in Caribisch Nederland. Het is niet goed mogelijk om over deze problematiek uitspraken te doen, nu het gaat om uiteenlopende problemen op het terrein van het internationaal privaatrecht. Vragen doen zich ook voor in verband met de erkenning van buitenlandse geslachtswijzigingen.

De transgenderwet geldt niet in het Caribisch deel van het Koninkrijk.⁹⁹ Enkele ambtenaren burgerzaken merkten op dat er meer duidelijkheid moet komen over kwesties die samenhangen met buitenlandse geboorteaktes, erkenningen in het buitenland, en de problematiek van de (noodzakelijke) naamswijziging van achternamen die vervoegen met het geslacht van betrokkene.

Enkele transgender respondenten merkten op dat de wet voor hen geen soelaas biedt omdat zij niet naar hun geboorteland terug kunnen of willen (bijvoorbeeld in verband met het willen vermijden van ontmoetingen met familieleden) en dus hun geboorteakte niet kunnen wijzigen.

Een vergelijkbaar probleem speelt voor mensen met de Nederlandse nationaliteit die in het buitenland wonen. Door de eis dat een deskundigenverklaring door een Nederlandse deskundige moet worden afgegeven, zien zij zich eveneens voor aanzienlijke kosten geplaatst.

Mensen die in het buitenland hun medische behandeling (hebben) ondergaan of een verklaring hebben verkregen van een buitenlandse deskundige maken zich boos over het feit dat dat in Nederland niet voldoende is om het juridisch geslacht te kunnen wijzigen. Dat lijkt in het bijzonder het geval voor mensen die uitwijken naar België die hetzij om geografische redenen, hetzij om de wachttijden in Nederland te ontlopen. Zoals gezegd, is onduidelijk of deze eis voldoet aan het EU-recht.

⁹⁹ De beperkte tijd die beschikbaar was voor dit onderzoek maakt het helaas niet mogelijk om de mogelijkheden voor transgender personen die geboren zijn in het Caribisch gebied maar in Nederland wonen goed in kaart te brengen.

Naamrecht

De transgenderwet maakt het mogelijk om de voornaam tegelijk met het geslacht aan te passen. Voornaamswijziging buiten de transgenderwet om moet via de rechter en is daarmee aanzienlijk kostbaarder.

De koppeling van naam en geslacht levert twee soorten problemen op: sommige respondenten (4) laten weten niet hun geslacht maar wel hun naam te willen wijzigen. Deze mensen identificeren zich veelal als non-binair, waardoor geslachtswijziging voor hen niet in de rede ligt maar een meer sekseneutrale naamkeuze wel. Voor sommigen geldt dat zij twijfelen, maar denken dat een neutralere naam hun leven zou vergemakkelijken. Andersom zijn er ook respondenten die wel hun geslacht willen wijzigen maar niet hun naam, of die nog niet weten of zij hun naam willen wijzigen. Een respondent (TNN-enquête) zei om die reden nog niet te zijn overgegaan tot wijziging van het juridisch geslacht. Een latere voornaamswijziging zou immers veel duurder zijn.

In de onderzochte landen is het in alle gevallen mogelijk om de voornaam te wijzigen. In Argentinië is dat zelfs noodzakelijk, omdat alle voornamen daar vervoegen met het geslacht. Twee respondenten (TNN-enquête) betreurden het zeer dat zij hun achternaam niet konden veranderen (anders dan via de reguliere procedure via de rechter), omdat deze hen herinnerde aan hun onverdraagzame familie.

Eén van de ambtenaren burgerzaken beschreef het Nederlandse naamrecht als ‘extreem rigide’. In de vier onderzochte landen is naamswijziging eenvoudiger dan in Nederland. Het nationale naamrecht in deze landen is niet nader in kaart gebracht.

Praktische punten

Er bestaat nogal wat onbegrip over het feit dat de aangifte moet worden gedaan in de gemeente waar men is geboren en niet in de woonplaats. Verschillende respondenten meldden spontaan dat ze het geen enkel probleem vinden, maar diverse transgender jongeren (3) en volwassenen (2) vonden dit onbegrijpelijk, in deze tijd van digitalisering, ook omdat de kennisgeving aan gerelateerden juist wel weer automatisch wordt doorgegeven. Naar de geboortegemeente reizen vraagt opnieuw extra tijd en geld, in een proces dat betrokkenen soms toch al kostbaar en tijdrovend vinden.

Enkele transgender respondenten merkten op dat er een soort ‘limbo’ ontstaat na de wijziging van het juridisch geslacht: de identiteitspapieren – paspoort, rijbewijs – zijn dan niet meer geldig. Noodgedwongen is men gedurende die periode in overtreding

omdat het niet mogelijk is om op verzoek van bijvoorbeeld de politie een geldig legitimatiebewijs te tonen. In het bijzonder kan dit bijvoorbeeld beroepschauffeurs schaden, die gedurende enkele dagen tot een week of twee hun beroep niet kunnen uitoefenen.

Verskillende respondenten klaagden over gebrekkige kennis bij of voorlichting door ambtenaren burgerzaken. In het algemeen lijkt de kwaliteit van de voorlichting en de toegankelijkheid en vindbaarheid aanzienlijk toegenomen in de afgelopen jaren. Dat laat onverlet dat op basis van de verkregen informatie kan worden geconcludeerd dat er nog ruimte is voor verbetering.

Overigens roemden enkele anderen juist de behandeling die ze bij de gemeente kregen. Twee respondenten (TNN-enquête) vonden dat de ambtenaar zich minder formeel moest opstellen en er ‘een feestje van moet maken’.

Intersekse

De drie belangenorganisaties, TNN, NNID en COC, bepleiten een wetwijziging in die zin dat ook mensen met een intersekse conditie/DSD gebruik kunnen maken van de procedure voor transgender personen. Wel zouden intersekse personen hiermee het privacyvoordeel verliezen als voor hen onder de huidige regeling een nieuwe akte wordt opgemaakt. Zij bepleitten dan ook overname van deze regel in de transgenderwet.

Ambtenaren burgerzaken daarentegen spreken zich overwegend uit voor behoud van twee verschillende procedures, omdat het volgens hen om twee verschillende verschijnselen gaat. Het bestaan van biologische verschillen tussen transgender en intersekse individuen lijkt echter niet zonder meer een sluitende verklaring te bieden voor het handhaven van verschillende regelingen. Vanuit het perspectief van het recht lijkt de kern van de kwestie – wijziging van het juridisch geslacht omdat het niet (meer) past bij betrokkene – vergelijkbaar.

De tussenbeschikking van de rechter in Limburg (7 november 2017) lijkt echter een andere richting in te gaan en door middel van een bijzondere categorie – alléén voor mensen met een intersekse conditie/DSD – het onderscheid mogelijk te gaan versterken.

Ten slotte

De specifieke vragen voor dit onderzoek (zie hoofdstuk 1) kunnen als volgt worden beantwoord:

Medio oktober 2017 waren er ten minste 2515 verklaringen afgegeven door geautoriseerde deskundigen. Het overgrote deel daarvan (naar schatting 2450) werd afgegeven in de loop van een medisch behandeltraject.

Dat voor de verklaring met consult apart moet worden betaald (zo'n 315 euro) wanneer deze wordt gevraagd buiten het medisch traject om of voordat binnen het medisch traject 'goedkeuring' is verkregen, is voor velen een struikelblok. A gevolg daarvan vraagt vrijwel niemand een verklaring aan buiten het medisch traject om. Een uitzondering daarop zijn de mensen die in het buitenland een behandeling hebben ondergaan, of die al jaren in hun eigen geslacht hebben geleefd maar onder de oude wet niet in aanmerking kwamen voor wijziging.

Een aanzienlijk deel van de transgender respondenten ervaart de deskundigenverklaring als onnodig verdragend, als een inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht en/of zonder toegevoegde waarde.

Deskundigen vinden over het algemeen dat de verklaring voor de meeste meerderjarige transgender individuen weinig meerwaarde heeft.

Een probleem in de praktijk doet zich voor wanneer mensen om valide, met hun genderidentiteit samenhangende redenen, van geslacht willen wisselen, maar niet omdat ze de overtuiging hebben tot het andere geslacht te behoren, maar omdat de sociale transitie weinig succesvol was. De deskundigen kunnen dan formeel gezien de verklaring niet verstrekken.

Ambtenaren van de burgerlijke stand lopen bij de uitvoering van de wet nauwelijks tegen problemen aan. Alleen kwesties verband houdende met grensoverschrijding (erkenning buitenlandse akten, buitenlandse namen enzovoort) roepen vragen op, in het bijzonder van internationaalprivaatrechtelijke aard.

Er is vrijwel niets bekend over fraude en misbruik in de context van geslachtswijziging. In Nederland noch in de andere onderzochte landen kon men zich er veel bij voorstellen, met name omdat alle ingezetenen in alle vijf de landen een persoonlijk identiteitsnummer hebben (in Nederland het BSN). In geen van de vier andere landen had zich een

geval van fraude of misbruik voorgedaan. ‘Onvindbaarheid’ kan mogelijk worden versterkt door wijziging van geslacht en initialen, maar de mate waarin dit zou bijdragen aan het verschijnen van onvindbaarheid is volgens de respondenten vermoedelijk te verwaarlozen in vergelijking met andere gegevens die kunnen worden veranderd (adres, adoptie, huwelijk, echtscheiding, erkenning). Alleen wanneer mensen in het buitenland zijn geboren en geregistreerd kan misbruik niet worden uitgesloten.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat in Nederland vijf (misschien zes, zie tabel 4 in hoofdstuk 2.2) mensen sinds 2012 hun geslacht voor een tweede keer hebben aangepast. Het is niet bekend waarom mensen dat hebben gedaan. Eén van de respondenten van de jongerenenquête meldde het te hebben overwogen omdat deze persoon zich identificeert als non-binair. Een andere mogelijke reden kan gelegen zijn in een sociale transitie die als negatief wordt ervaren.

Het is niet te voorspellen in hoeverre door het vervallen van het vereiste van de deskundigenverklaring het aantal herhaalde wijzigingen zou toenemen.

In de vier onderzochte landen is er weinig tot geen sprake geweest van herhaalde wijzigingen.

Jongeren zijn verdeeld in hun mening over de leeftijdseis. Sommigen vinden 16 jaar prima, anderen zouden graag eerder hun juridisch geslacht in overeenstemming willen brengen met hun sociale genderidentiteit. Door de verwevenheid met het medisch traject geldt dat in de praktijk jongeren soms nog langer moeten wachten dan hun 16^e verjaardag.

Leeftijden die in dit verband van belang zijn, zijn het begin van de sociale transitie (voor sommigen al op zeer jonge leeftijd), het beginnen met puberteitsremmers (vaak vanaf een jaar of elf, twaalf), het beginnen met cross-sexhormonen (vanaf 16 jaar, soms 15 jaar), vóórdat eindexamen wordt gedaan (met het oog op een diploma op de juiste naam), met het begin van de identificatieplicht (algemeen 14 jaar, of openbaar vervoer met 12 jaar), of 12 jaar in overleg met ouders (conform WGBO, of wanneer zij naar de middelbare school gaan).

Ouders zijn eveneens verdeeld. Sommigen vinden 16 jaar een goede leeftijd, terwijl anderen denken dat hun kind een aantal ellendige jaren bespaard was gebleven wanneer het kind eerder al alles had kunnen aanpassen. Voor enkele ouders geldt dat zij nadrukkelijk menen dat dat voor hun kind beter was geweest, zelfs al had het kind na

een aantal jaren het geslacht opnieuw willen aanpassen. Voorwaarde daarvoor is dat de procedure simpel moet zijn.

De deskundigen vinden een leeftijdseis van belang en 16 jaar lijkt voor hen redelijk. Zij ervaren geen bijzondere problemen. Enkele deskundigen merkten op dat in sommige gevallen het mogelijk zou moeten zijn om een uitzondering op de leeftijdsgrens te maken.

Ambtenaren van de burgerlijke stand hebben geen problemen ondervonden met de leeftijdseis. Veel ambtenaren menen dat de eis een nuttig doel dient, in het bijzonder door onvoldoende doordachte aanpassingen te voorkomen.

De belangrijkste reden in de vier onderzochte landen om te kiezen voor een eigen verklaring is gelegen in de overtuiging dat mensen zelf het beste hun identiteit kunnen bepalen, en het idee van de mensenrechtelijke zelfbeschikking. Door dit tot uitgangspunt te nemen, wordt ook de mogelijkheid secundair dat mensen om oneigenlijke of ondoordachte redenen tot wijziging overgaan: zolang de procedure voor een tweede aanpassing simpel is, kunnen de problemen ten gevolge van de wijziging eenvoudig weer worden rechtgezet.

In alle vier de landen is er een procedure voor wijziging die enige tijd (dagen tot maanden) vraagt, waardoor ten minste een deel van de onbezonnen wijzigingen (denk aan grappenmakers) wordt voorkomen. Dit biedt tevens de gelegenheid om gedegen voorlichting te geven over de consequenties van de wijziging (bijvoorbeeld wie men moet inlichten).

Met betrekking tot de gehanteerde leeftijdsgrenzen bestaan er grote verschillen: Malta heeft geen leeftijdsgrens maar kent wel een bijzondere procedure via de rechter, in Noorwegen kan het vanaf zes jaar, in Argentinië vanaf 14 jaar en in Ierland vanaf 16 jaar. Hierbij kan worden aangetekend dat de leeftijdsgrens in Noorwegen en Ierland medio november 2017 wordt heroverwogen. Er lijkt sprake te zijn van een internationale tendens tot verlaging of afschaffing van de minimumleeftijd. Een belangrijke reden daarvoor is dat veel genderkinderen al op heel jonge leeftijd zeker van hun zaak lijken te zijn. Daartegen pleit het onderzoek naar de *persisters* en *desisters*. Daarom is het ook in Malta en Noorwegen net zo gemakkelijk om herhaaldelijk te wijzigen.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat in Noorwegen en Ierland ook de vraag op tafel ligt wat kan worden geboden aan mensen die zich identificeren als non-binair. In Malta werkt men al aan wetgeving die ruimte maakt voor een X en ligt het in de bedoeling op termijn te stoppen met geslachtsregistratie. Ook in andere landen ligt de kwestie steeds vaker bij de wetgever of de rechter op tafel of er een ‘derde hokje moet komen’, dan wel of moet worden gefaciliteerd dat mensen hun geslacht niet laten registreren of laten registreren als ‘onbekend’, dan wel dat mensen helemaal willen stoppen met registreren. Op termijn zal dit vraagstuk zich vermoedelijk opnieuw aandienen voor de Nederlandse wetgever.¹⁰⁰

Beantwoording onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag in hoeverre de wet voldoet aan de doelstellingen ervan kan op basis van deze evaluatie als volgt worden beantwoord:

De transgenderwet voorziet duidelijk in een behoefte. De administratieve procedure levert voor de overheid geen problemen op.

Voor belanghebbenden kunnen met name de voorwaarde van een deskundigenverklaring en de minimumleeftijd van 16 jaar bezwaarlijk zijn.

In de praktijk blijken het medisch transitietraject en de juridische geslachtwijziging nauwelijks ontkoppeld. Dat lijkt vooral te worden veroorzaakt door de voorwaarde dat een deskundigenverklaring wordt overgelegd terwijl die verklaring wordt verstrekt door grotendeels dezelve deskundigen die werkzaam zijn in het medisch traject.

Het is moeilijk te zeggen in hoeverre de voorwaarde van een verklaring bijdraagt aan het voorkomen van fraude of ondoordachte of onterechte geslachtswijzigingen en daarmee is ook moeilijk te voorspellen of het laten vervallen van die voorwaarde zou leiden tot een toename van die verschijnselen. In de vier onderzochte landen is er tot op heden geen sprake geweest van fraude en heeft slechts een enkeling besloten het geslacht terug te wijzigen.

In het licht van de zowel principiële als praktische bezwaren tegen de huidige procedure met deskundigenverklaring, lijkt met name het Noorse model goede aanknopingspunten te bieden: Noorwegen kent een eenvoudige, goedkope en – in beginsel snelle – procedure, waarin twee beslismomenten zijn ingebouwd om overhaaste beslissingen te voorkomen, en waarbij betrokken zelf (tweede stap) kunnen beslissen wanneer ze hun geslacht willen wijzigen. De procedure is niet aan termijnen gebonden.

¹⁰⁰ Eerder gaf dit onderwerp de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie al aanleiding om onderzoek te laten doen, hetgeen resulteerde in het rapport van Van den Brink & Tigchelaar, M/V en verder, 2014. Zie verder: *Kamerstukken II*, 2016-2017, 27859, nr. 99.

Mensenrechtelijk gesproken voldoet de Nederlandse wetgeving op dit moment aan de normen. De ontwikkelingen op dit terrein gaan echter heel snel.

In de drie onderzochte Europese landen, maar ook in enkele andere landen (Portugal, Duitsland) wordt op dit moment, of is al onderzocht of het wettelijk kader nog volstaat. Daarbij gaat de aandacht in het bijzonder uit naar de minimumleeftijd en de positie van mensen die zich identificeren als non-binair.

Samenvatting

Dit rapport bevat een evaluatie van de ervaringen met de transgenderwet, sinds de laatste wetswijziging per 1 juli 2014. Het is geschreven in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De centrale vraag voor deze evaluatie luidde:

In hoeverre voldoet de wet van 1 juli 2014 aan de doelstellingen van de wet, 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?

Achtergrond en wettelijk kader

De Nederlandse overheid registreert persoonsgegevens van haar ingezetenen. Voor degenen die in Nederland worden geboren wordt een geboorteakte opgemaakt. De gegevens van die akte worden overgenomen in een ‘persoonslijst’ in de Basisregistratie Personen (BRP) die door de gemeenten worden bijgehouden. Mensen die tijdelijk of permanent in Nederland komen wonen moeten zich bij de gemeente registreren en ook hun gegevens worden in de BRP opgenomen. Die informatie wordt voor diverse doelen gebruikt, waaronder voor statistisch onderzoek, voor beleidsontwikkeling, voor het versturen van uitnodigingen voor seksespecifieke bevolkingsonderzoeken en voor identificatiedoeleinden.

Eén van de gegevens die wordt geregistreerd is geslacht. Geslacht wordt bij de geboorte vastgesteld op basis van de fysieke kenmerken van het kind. Er zijn twee opties: mannelijk (M) of vrouwelijk (V). Voor kinderen met (kenbare) ambivalente geslachtskenmerken (intersekse conditie/DSD) bestaat de mogelijkheid om een voorlopige akte op te maken waarop wordt vermeld dat het geslacht nog niet kon worden vastgesteld. Na uiterlijk drie maanden wordt een definitieve akte opgemaakt waarop M of V wordt ingevuld, tenzij het geslacht dan nog steeds niet kan worden bepaald. Het is dus mogelijk dat mensen die in Nederland zijn geboren wettelijk gezien geen M of V zijn. Zij krijgen een X in hun paspoort. In de praktijk lijkt dit echter niet voor te komen. Als deze mensen op latere leeftijd ontdekken dat hun juridisch geslacht niet klopt, kunnen zij de rechter verzoeken om de ambtenaar van de burgerlijke stand op te dragen deze

vergissing te corrigeren in de geboorteakte (art. 1:24-24b BW). De correctie wordt ook doorgevoerd in de persoonslijst van de BRP. Dát het gegeven is gecorrigeerd is niet zichtbaar in de BRP.

Voor mensen die fysiek wél aan de (medische) normen voor M of V voldoen, maar zich niet thuis voelen in het hun toegekende geslacht (transgender individuen) is er de mogelijkheid om het geslacht te veranderen van M naar V of andersom (art. 1:28 BW).

Voor de laatste wetwijziging van 1 juli 2014 moest men fysiek zoveel mogelijk zijn aangepast aan ‘het andere geslacht’ en permanent onvruchtbaar, om van deze mogelijkheid gebruik te kunnen maken. Deze voorwaarden vervielen omdat ze als ‘niet meer van deze tijd’ en in strijd met mensenrechtelijke normen werden beschouwd, in het bijzonder het zelfbeschikkingsrecht. Hiermee werd de mogelijkheid om het juridisch geslacht te wijzigen losgekoppeld van een eventuele medische behandeling. De eis van een verklaring van een geautoriseerde deskundige werd wel gehandhaafd. Tegelijkertijd werd een minimumleeftijd van 16 jaar geïntroduceerd.

De wetwijziging omvatte ook een procedurele verandering: sinds juli 2014 kan men zelf bij de gemeente aangifte doen van de overtuiging tot het andere geslacht te behoren, en is de duurdere en tijdrovender verzoekschriftprocedure bij de rechtbank niet meer nodig.

Bij de parlementaire behandeling waren zowel de voorwaarde van de deskundigenverklaring als de minimumleeftijd onderwerp van debat. De verklaring wordt door belangenorganisaties, transgender personen en verschillende politici beschouwd als een inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht. Ook de minimumleeftijd was omstreden. De verantwoordelijke staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Fred Teeven, zei toe de werking van de wet binnen drie jaar te evalueren. Dit rapport bevat die evaluatie.

Aanpak

Cijfers over het gebruik van de wet zijn verkregen met behulp van het CBS en de drie academische ziekenhuizen met een genderkliniek (VUmc, UMCG en LUMC). Ervaringen met de werking van de wet en opvattingen daarover zijn op twee manieren verzameld. Semigestructureerde interviews zijn gehouden met de drie grootste belangenorganisaties in Nederland, te weten Transgender Netwerk Nederland (TNN), het Nederlands Netwerk Intersekse/DSD (NNID) en COC Nederland, en met patiëntenorganisatie Transvisie. Voorts is gesproken met deskundigen van de drie genderklinieken, met rijksambtenaren van de Dienst Identiteit van het Ministerie van Binnenlandse Zaken,

met ambtenaren burgerzaken van de gemeente Utrecht en Den Haag. Telefonische interviews zijn gehouden met dertien ouders van genderkinderen.

Deze informatie over ervaringen met de werking van de wet is aangevuld door middel van een aantal enquêtes. Een enquête op de website van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) werd beantwoord door 55 ambtenaren burgerzaken. Een vragenlijst voor transgender kinderen en jongeren tot 26 jaar, op de website van TNN werd ingevuld door 177 mensen. Een schriftelijke enquête die werd rondgedeeld op de 'Buiten de Binary Dag' in Nijmegen op 14 oktober 2017, werd door 9 respondenten ingevuld. TNN stelde de geanonimiseerde uitkomsten beschikbaar van een eerder door de organisatie gehouden online enquête over de werking van de wet, waarop 97 mensen reageerden.

Een beperkte verkenning van de ervaringen in vier landen die geslachtswijziging toestaan uitsluitend op basis van een eigen verklaring is uitgevoerd door telefonische semigestructureerde interviews met per land ten minste één vertegenwoordiger van een belangenorganisatie en één overheidsfunctionaris die met de uitvoering van de wet is belast. Alleen over Ierland werd de informatie verstrekt door een minister, te weten van *Social Affairs and Social Protection*.

Daarnaast is gebruik gemaakt van literatuur en jurisprudentie.

Cijfers

Uit een onderzoek van het SCP werd al eerder duidelijk dat het aantal mensen dat hun juridisch geslacht laat wijzigen significant is toegenomen sinds de wetswijziging. In 2012 en in 2013 maakten per jaar 81 mensen gebruik van de wet. In 2014 wijzigden bijna tien keer zoveel mensen hun geslacht (780). In 2015 zakte dat aantal tot 455, maar het neemt sindsdien weer toe (526 in 2016). In totaal werden ruim 2500 verklaringen afgegeven door deskundigen van de genderklinieken. Daarvan werden er naar schatting zo'n 50 tot 60 aangevraagd door mensen die niet het medisch traject doorliepen. In twee gevallen werd de verklaring geweigerd. De leeftijd van de mensen die hun juridisch geslacht willen wijzigen daalt. De groep tussen de 26 en 45 jaar was vóór 2014 veruit de grootste groep en bleef dat ook nog in 2014, maar werd in 2015 ingehaald door de groep 19 - 25 jarigen die nu de grootste is. Als de lijn die zich aftekent (zie tabel 3 in hoofdstuk 2) doorzet zal ook de groep 16-18 jarigen binnen een jaar of twee de veel grotere groep 26-45 jaar hebben ingehaald.

Sinds 2006 is in de BRP van slechts zes mensen het geslacht een tweede keer gewijzigd (zie tabel 4, hoofdstuk 2).

De deskundigenverklaring

Om het juridisch geslacht te kunnen wijzigen moet een deskundigenverklaring worden overgelegd. Artsen en psychologen die niet werkzaam zijn bij één van de drie genderklinieken kunnen een een-daagse training volgen die wordt verzorgd door het VUmc. Medio oktober 2017 hadden 20 personen buiten het genderteam van het VUmc de eendaagse opleiding gevolgd, waarmee zij de bevoegdheid verwierven om verklaringen af te geven.

Argumenten om vast te houden aan de deskundigenverklaring als voorwaarde voor wijziging van het juridisch geslacht waren de verwachte bijdrage aan het voorkomen van identiteitsfraude, het voorkomen van vergissingen en ondoordachte wijzigingen (bijvoorbeeld ten gevolge van een psychiatrisch probleem of een opwelling) en het verzekeren van de duurzaamheid van de wens tot wijziging van het geslacht. Ook zou de verklaring de taak van de ambtenaren burgerzaken kunnen vergemakkelijken.

De respondenten uit laatstgenoemde groep zijn overwegend positief over de verklaring. Zij vermoeden dat de verklaring inderdaad een drempel opwerpt tegen overhaaste of frauduleuze wijzigingen, en dat daarmee ook herhaaldelijk wijzigen wordt voorkomen. Dat laatste wordt als onwenselijk beschouwd vanwege de juridische status van de geboorteakte en omdat de persoonslijst in de BRP door veelvuldige wijzigingen onoverzichtelijk zou worden, en moeilijk werkbaar voor de afnemers van BRP-informatie (zoals overheidsinstanties).

Genderdeskundigen zijn enigszins ambivalent over de verklaring waar het meerderjarige verzoekers betreft. De belangrijkste redenen voor die ambivalentie is dat het niet goed mogelijk is om harde uitspraken te doen over de duurzaamheid van de wens tot geslachtswijziging, terwijl de toegevoegde waarde van de verstrekte informatie en het consult niet altijd duidelijk is.

Een probleem doet zich voor in die gevallen waarin de sociale transitie niet erg succesvol is. Dat kan met name oudere transgender individuen overkomen. Wanneer de sociale omgeving hen blijft bejegenen als in hun geboortegeslacht, willen zij soms liever hun publieke leven voortzetten in dat geboortegeslacht en alleen hun privéleven leiden in hun zelfervaren genderidentiteit. Deskundigen zien zich daarmee voor het probleem gesteld dat zij niet kunnen verklaren dat iemand de overtuiging heeft (weer) 'tot het andere geslacht' (namelijk het geboortegeslacht) te behoren. Die overtuiging is er namelijk niet, maar de omgeving accepteert de eigen (nieuwe) genderidentiteit niet.

Belangenorganisaties zijn het erover eens dat de verklaring geen toegevoegde waarde heeft, de procedure vertraagt en duurder maakt en - het belangrijkste argument – een inbreuk maakt op het zelfbeschikkingsrecht van betrokkenen. Die visie wordt, met een enkele uitzondering, onderschreven door de respondenten van de verschillende enquêtes.

Er zijn geen aanwijzingen gevonden van fraude door gebruik te maken van de mogelijkheid tot geslachtswijziging. De meeste respondenten konden zich niet goed voorstellen hoe (identiteits)fraude met behulp van de transgenderwet zou kunnen worden gepleegd, ook al omdat het burgerservicenummer ongewijzigd blijft. De informanten van de rijksoverheid en burgerzaken vermoeden dat de geslachtswijziging met de daarmee vaak samenhangende voornaamswijziging zou kunnen bijdragen aan het ‘onvindbaar’ worden van mensen: wie (bijvoorbeeld voor het innen van een verkeersboete) een man genaamd A.J. Jansen zoekt, zal in een lijst met alle voorkomende Jansens een vrouw genaamd B.T. Jansen niet snel ‘herkennen’. Dat betekent niet dat het onmogelijk is om de boete te innen: de codering van de persoonslijst geeft bijvoorbeeld aan of het geslacht is gewijzigd. Het lijkt de informanten echter onwaarschijnlijk dat dergelijke onvindbaarheid significant zal toenemen wanneer de deskundigenverklaring zou vervallen of de procedure anderszins vereenvoudigd zou worden. Een veelvoorkomende, zo niet de belangrijkste oorzaak van onvindbaarheid is het verzuim een adreswijziging door te geven.

Wel achten ambtenaren het mogelijk dat in geval van serieuze fraude óók gerommeld zou kunnen worden met geslachtswijziging. Maar het leek hun niet erg waarschijnlijk dat het juist en alleen daarover zou gaan. Dat zou alleen anders kunnen liggen wanneer de betreffende persoon een buitenlandse geboorteakte heeft. In dat geval is niet uit te sluiten dat iemand in het geboorteland man is, terwijl zij in Nederland vrouw is. Dat zou mogelijk ruimte bieden voor fraude of andere vormen van misbruik. Andere landen hebben uiteenlopende regelingen op dit punt. In Noorwegen en Ierland is voor geslachtswijziging het equivalent van een burgerservicenummer vereist; in Malta kunnen vluchtelingen wel, maar andere mensen met een buitenlandse nationaliteit niet hun geslacht wijzigigen. Argentinië maakt onderscheid tussen mensen afkomstig uit landen die wel, en landen die geslachtswijziging niet erkennen.

De deskundigenverklaring moet ook een drempel opwerpen tegen het ten onrechte of in een opwelling wijzigen van geslacht. Volgens informatie van de genderklinieken werd tot medio oktober 2017 twee keer een verzoek om een verklaring afgewezen, omdat

getwijfeld werd of betrokkene werkelijk de duurzame overtuiging had tot het andere geslacht te behoren. Als kanttekening hierbij geldt dat veruit het grootste deel van de verklaringen in de loop van het medisch traject werd afgegeven. Niet is onderzocht hoeveel cliënten tijdens het medisch traject al afvallen omdat door deskundigen wordt getwijfeld aan hun ‘overtuiging’.

Anderzijds blijkt uit de cijfers dat sinds 2012 slechts zes keer het juridisch geslacht voor een tweede keer is gewijzigd. In drie gevallen werd het geslacht voor de eerste keer gewijzigd onder de oude procedure via de rechtbank. Dat lijkt een indicatie dat de wetwijziging niet heeft geleid tot meer ondoordachte wijzigingen. Het is niet mogelijk om te voorspellen of verdere wijzigingen in de wet zullen leiden tot meer besluiten om terug te veranderen. De respondenten van de verschillende enquêtes hebben geen spijt van hun beslissing om hun geslacht te wijzigen.

In de drie andere onderzochte landen waarvoor cijfers beschikbaar zijn, hebben weinig (Ierland: twee keer) tot geen (Malta en Noorwegen) mensen hun geslacht voor een tweede keer gewijzigd. In dit verband speelt mogelijk een rol dat het in geen van de (vier) landen mogelijk is om het geslacht met één handeling te wijzigen. In Noorwegen bijvoorbeeld, het land met naar het zich laat aanzien de eenvoudigste procedure, vraagt men online een formulier aan, dat men vervolgens per post ontvangt en ondertekend per post moet retourneren. Op die manier wordt gewaarborgd dat betrokkenen voorlichting ontvangen over de praktische consequenties van de wijziging en kunnen betrokkenen zelf beslissen wanneer zij daadwerkelijk willen overgaan tot wijziging. Het toegestuurde formulier kent geen vervaldatum.

In Noorwegen en Malta is de procedure voor een eerste en volgende wijzigingen hetzelfde. In Ierland en Argentinië staat een andere procedure open.

Belangenorganisaties en transgender individuen hebben zowel praktische als principiële bezwaren tegen de voorwaarde van de deskundigenverklaring. Principieel wordt de voorwaarde in strijd geacht met het zelfbeschikkingsrecht. De verklaring en het daarmee samenhangende consult worden niet als waardevol ervaren. Men meent dat de informatie die ter gelegenheid van het consult wordt verstrekt even goed kan worden verkregen op een andere manier. Praktische bezwaren zijn gericht tegen de kosten van de verklaring (zo’n 315 euro als met één consult kan worden volstaan). Voor veel respondenten zijn die kosten reden om te wachten tot de deskundige bereid is om in de loop van het medisch traject een verklaring af te geven: ‘Je kunt pas van de wet gebruik maken wanneer je de diagnose [...] hebt. Ontzettend vervelend, want daardoor kun je je

documenten dus niet aanpassen. Of nou ja, kan wel, maar dan moet je wel dokken.’ Men vraagt zich ook af welke ‘administratiekosten’ (65 euro) gemoeid zijn met de afgifte van de verklaring. Door diverse respondenten wordt benadrukt dat het verkrijgen van de verklaring ook andere kosten meebrengt zoals reiskosten naar Amsterdam of Groningen, vrije dagen opnemen en dergelijke). De kosten voor de verklaring worden niet door de zorgverzekeraars vergoed.

Een tweede praktisch bezwaar is dat de verwevenheid van het medisch en het juridisch traject leidt tot verlenging van de trajectduur: voor degenen die het medisch traject niet doorlopen geldt weliswaar een maximale wachttijd van enkele weken, maar voor de grote groep mensen die wachten op een verklaring in de loop van het medisch traject geldt dat niet.

In die zin kan worden gesteld dat de ontkoppeling van het medisch en het juridisch traject maar gedeeltelijk lijkt te zijn gerealiseerd.

In alle vier onderzochte landen was zelfbeschikking een belangrijk argument om geen (of niet langer een) deskundigenverklaring te eisen. De Europese landen benadrukten dat voor hen de ontkoppeling van medische behandeling en juridische registratie essentieel is om te kunnen voldoen aan de eisen voor geslachtswijziging zoals geformuleerd in een aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, te weten: ‘*quick, transparent and accessible*’. Hierbij kan worden aangetekend dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in een uitspraak van april 2017 (*A.P., Garçon et Nicot c. France*) concludeerde dat de voorwaarde van een deskundigenverklaring, in dat geval althans, geen strijd opleverde met artikel 8 EVRM.

Over de kans dat mensen zonder de voorwaarde van een verklaring mogelijk eerder zullen terugkomen op hun besluit om hun geslacht te veranderen, waren met name Noorwegen en Malta ronduit laconiek: men beschouwt het niet als een probleem, zeker niet wanneer het wordt afgezet tegen het leed ten gevolge van een niet-passend geboortegeslacht terwijl men dat met een simpele procedure kan voorkomen. De Noorse overheidsinformant antwoordde op de vraag naar het risico van fraude dat hij meent dat de Noorse samenleving voldoende robuust is om daarmee om te gaan. Ook in de andere landen speelde deze discussie geen rol van betekenis.

De minimumleeftijd

De wetgever heeft ervoor gekozen de mogelijkheid van geslachtswijziging open te stellen voor iedereen van 16 jaar en ouder. Instemming van ouders is geen vereiste voor 16- en 17-jarigen die hun geslacht willen veranderen. Hiervoor is aangesloten bij de leeftijds-

grens van de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst. Een belangrijke reden voor de keuze voor 16 jaar was erin gelegen dat dan met cross-sexhormonen kan worden gestart. Redenen om een leeftijdsvoorwaarde als zodanig te stellen zijn in het bijzonder dat beslissingen over het wijzigen van het (juridisch) geslacht worden beschouwd als bijzonder belangrijk voor een kind en met ingrijpende gevolgen voor het verdere leven. In dit verband wordt vaak gewezen op onderzoek dat laat zien dat van alle kinderen die een genderkliniek bezoeken naar schatting slechts zo'n 20% uiteindelijk inderdaad het geslacht verandert (de zogenoemde *persisters*). De zorg lijkt vooral te zijn dat kinderen die vroegtijdig hun geslacht wijzigen, het moeilijker zullen kunnen vinden om terug te komen op hun besluit. Met name de genderklinieken en Transvisie bepleiten behoud van de minimumleeftijd van 16 jaar. Wel merkte een deskundige op dat in een enkel geval misschien een uitzondering zou moeten kunnen worden gemaakt. De voorzichtigheid met betrekking tot geslachtswijziging voor kinderen lijkt ten minste voor een deel voort te vloeien uit de gepercipieerde verwevenheid van wijziging van het juridisch geslacht met de risico's die kleven aan sociale transitie en medische behandeling. Het juridisch geslacht moet daarvan echter los worden gezien. Andere suggesties waren aansluiting bij de WGBO-leeftijd waarop kinderen met instemming van hun ouders kunnen beslissen over medische ingrepen (12 jaar), starten op de middelbare school (11 à 12 jaar), de legitimatieverplichting in het openbaar vervoer (12 jaar) of de algemene legitimatieplicht (14 jaar).

De belangenorganisaties TNN, NNID en COC vinden dat de leeftijdsgrens moet vervallen. Zij achten het in strijd met het belang van het kind zoals neergelegd in het VN-Kinderrechtenverdrag.¹⁰¹ Het Comité dat toeziet op naleving van dat verdrag besteedt in toenemende mate aandacht aan genderidentiteit, wettelijke erkenning daarvan inbegrepen.

Op basis van de uitkomsten van het voorliggende onderzoek kan worden geconcludeerd dat ten minste een deel van de transgender minderjarigen last heeft van de onmogelijkheid om het juridisch geslacht te wijzigen tot zij 16 jaar zijn. Alle minderjarigen van en over wie informatie werd verkregen, beginnen eerst stapsgewijs 'in het andere geslacht' te leven. Op enig moment gaat dat wringen in de dagelijkse praktijk. Dat is voor

¹⁰¹ Zie hierover ook bijvoorbeeld: COC Netherlands, *Report on the environment and rights of a forgotten group of vulnerable children*, Amsterdam, 2013, <https://www.coc.nl/wp-content/uploads/2015/10/LGBTI-Childrens-rights-ENG.pdf>; en Linda Henzel, *Back me up! Rights of trans children under the Convention on the Rights of the Child*, Working Paper no. 13, Humboldt Law Clinic Grundt- und Menschenrechte & Transgender Europe, oktober 2016, <http://hlcmr.de/wp-content/uploads/2017/01/Back-Me-Up.pdf>.

sommige kinderen, bijvoorbeeld degenen die met het openbaar vervoer naar school reizen en degenen die al op jonge leeftijd hun diploma halen, lastiger dan voor andere. Het middelbareschooldiploma is voor veel jongeren het moment waarop ze de overstap willen maken.

De belangenorganisaties werpen de vraag op waarom wijziging van het juridisch geslacht achterwege zou moeten blijven wanneer een kind een sociale transitie doormaakt, zeker wanneer dat gebeurt met instemming van de ouders. Zowel sociale als juridische transitie kunnen, anders dan fysieke veranderingen, worden teruggedraaid. Zij zetten bovendien vraagtekens bij de interpretatie van het onderzoek naar *persisters* en *desisters* en het gewicht dat daaraan wordt toegekend door de voorstanders van een minimumleeftijd. Zij wijzen erop dat het niet moeilijk hoeft te zijn voor kinderen om terug te komen op een eerder besluit als terugveranderen eenvoudig is. Verschillende ouders onderschreven dit en meenden dat hun kind veel leed zou zijn bespaard als het eerder geslacht en voornaam had kunnen wijzigen.

De praktijk in andere landen varieert. In Malta geldt geen leeftijdseis meer; in Noorwegen geldt een minimumleeftijd van 6 jaar; Ierland biedt de mogelijkheid van een uitzondering op de 18-jaar grens voor 16- en 17-jarigen, en in Argentinië is de minimumleeftijd 18 jaar.

Het is moeilijk om op basis van de zeer uiteenlopende opvattingen en inzichten een conclusie te trekken, maar in het algemeen lijkt een meerderheid van de Nederlandse respondenten van mening dat kinderen jonger dan 16 jaar ten minste instemming behoeven van hetzij hun ouders, hetzij een deskundige.

Overige aspecten

Privacy

Geslachtswijziging wordt in de BRP automatisch verwerkt op de persoonslijsten van gerelateerden (ouders, kinderen en (ex)partners). Op grond van artikel 2.35 Wet BRP zijn gemeenten bovendien verplicht om de gerelateerden schriftelijk in kennis te stellen van de wijziging.

Veel transgender respondenten en de belangenorganisaties beschouwen dit als een ernstige inbreuk op hun privacy. Mensen willen zelf bepalen wie zij in kennis stellen van hun geslachtswijziging. De geïnterviewde genderdeskundigen wisten niet van deze bepaling en zij geven hun cliënten daarover dus geen informatie. Ook enkele ambtenaren burgerzaken gaven aan deze bepaling problematisch te vinden.

In geen van de onderzochte landen was sprake van een vergelijkbare regel. Wel wordt in Malta het nieuwe geslacht van een ouder op de geboorteakte van een kind vermeld, wanneer die ouder het geslacht wijzigt. Het belangrijkste argument dat daarvoor werd gegeven is dat kinderen hun ouders niet kunnen kiezen.

Sommige transgender respondenten waren teleurgesteld dat hun oude geslacht niet helemaal ‘verdwijnt’. De geboorteakte wordt niet vervangen maar bijgewerkt, waardoor de wijziging zichtbaar blijft. In de BRP kan op verzoek (art. 2.57) weliswaar worden verzocht de informatie over de wijziging te verwijderen, maar de wijziging blijkt kenbaar voor een beperkte groep door de codering van de persoonslijst.¹⁰²

Ook de huwelijksakte wordt niet aangepast. De reden daarvoor is dat de akte een historisch feit weerspiegelt. Een trouwboekje daarentegen is geen officieel document en kan wel worden aangepast.

Sommige respondenten zien ook graag andere, niet-overheidsdocumenten aangepast, zoals bijvoorbeeld een hypotheekakte. Artikel 1:28c lid 2 BW bepaalt dat geslachtswijziging geen terugwerkende kracht heeft op het terrein van het personen- en familierecht. Daarmee is terugwerkende kracht op andere terreinen niet uitgesloten. In het kader van deze evaluatie is dit verder buiten beschouwing gebleven.

Veel respondenten waren (onaangenaam) verrast over het grote aantal instanties dat moet worden ingelicht over de geslachtswijziging. Mogelijk zal dit afnemen wanneer gevolg wordt gegeven aan het beleidsvoornemen om aan te sturen op beperkingen in het gebruik van geslachtsinformatie ook door niet-overheidsorganisaties en particuliere bedrijven.¹⁰³

Het afstammingsrecht raakt ook aan de privacy. Het gebrek aan terugwerkende kracht in ouder/kindrelaties wordt door sommigen als heel vervelend ervaren. De drie belangenorganisaties menen dat hetzelfde geldt voor de uitzondering voor mannen die een kind baren en die niet als vader maar als moeder van hun kind worden aangemerkt (art. 1:28c lid 3 BW).

¹⁰² Zie ook *Kamerstukken I*, 2013-2014, 33 351, C, p. 6.

¹⁰³ *Kamerstukken II*, 2016-2017, 27859, nr. 99. Dit voornemen wordt herhaald in het regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017, p. 10.

Transnationale kwesties

Deze problematiek is zeer divers en soms complex en is daarom buiten het onderzoek gebleven. Uit het onderzoek is wel duidelijk geworden dat niet alleen in het buitenland geboren transgender personen hiermee worstelen, maar ook ambtenaren burgerzaken.

Evenmin is onderzocht of de eis dat een verklaring wordt overgelegd van een in Nederland geautoriseerde deskundige in overeenstemming is met de regels op het terrein van het vrij verkeer van personen en diensten. Gezien het feit dat sommige ingezetenen, bijvoorbeeld in verband met de wachtlijsten in Nederland, uitwijken naar het buitenland, België in het bijzonder, zou dit nader moeten worden onderzocht.

Naamrecht

Veel transgender personen die hun geslacht wijzigen, veranderen ook hun voornamen. De mogelijkheid voorziet daarmee duidelijk in een behoefte. De koppeling van voornaamswijziging met geslachtswijziging levert wel twee knelpunten op, te weten voor degenen die vooralsnog alleen hun geslacht maar (nog) niet hun voornaam willen wijzigen, en voor degenen die (nog) niet hun geslacht maar wel hun voornaam willen wijzigen. De laatste groep lijkt vooral te bestaan uit mensen die zich identificeren als non-binair en die dus geen gebruik willen of kunnen maken van de opties (m/v) die de wet biedt. Sommigen gaven aan graag een neutralere voornaam te willen. Echter, wanneer de naam wordt gewijzigd los van geslachtswijziging moet de gewone (dure) procedure via de rechter worden gevolgd. Eén ambtenaar kwalificeerde het Nederlandse naamrecht als bijzonder rigide in vergelijking met andere stelsels.

Praktische punten

Dat men aangifte moet doen van geslachtswijziging in de gemeente waar men is geboren stuit op onbegrip bij veel respondenten. Men vraagt zich af waarom dit niet kan worden gedigitaliseerd. Het is (vooral) een punt omdat ook dit extra kosten (reiskosten, vrije dagen) kan meebrengen.

Na de aangifte ontstaat er kortstondig (variërend van enkele dagen tot een paar weken) een soort juridisch 'limbo' waarin de identiteitspapieren niet langer geldig zijn. Noodgedwongen is men in die periode in overtreding omdat men zich niet kan legitimeren. Voor bijvoorbeeld beroepschauffeurs kan dit ook schade opleveren.

Een andere procedure voor intersekse

De drie belangenorganisaties bepleiten verruiming van de transgenderwet in die zin dat ook mensen met een intersekse conditie/DSD hun geslacht eenvoudig en (relatief) goedkoop met een aangifte kunnen wijzigen (althans zolang geslacht wordt geregistreerd). Vrijwel alle ambtenaren burgerzaken zijn voorstander van instandhouding van verschillende procedures, omdat het volgens hen om twee verschillende verschijnselen gaat. De biologische verschillen tussen transgender en intersekse individuen lijken als zodanig echter geen sluitende verklaring te bieden voor het handhaven van verschillende regelingen.

Conclusie

De onderzoeksvraag in hoeverre de wet voldoet aan de doelstellingen ervan kan op basis van deze evaluatie als volgt worden beantwoord:

De transgenderwet voorziet duidelijk in een behoefte. De administratieve procedure levert voor de overheid geen problemen op.

Voor belanghebbenden kunnen met name de voorwaarde van een deskundigenverklaring en de minimumleeftijd van 16 jaar bezwaarlijk zijn.

In de praktijk blijken het medisch transitietraject en de juridische geslachtwijziging nauwelijks ontkoppeld. Dat lijkt vooral te worden veroorzaakt door de voorwaarde van een deskundigenverklaring.

Het is moeilijk te zeggen in hoeverre de voorwaarde van een verklaring bijdraagt aan het voorkomen van fraude of ondoordachte of onterechte geslachtswijzigingen en daarmee is ook moeilijk te voorspellen of het laten vervallen van die voorwaarde zou leiden tot een toename van die verschijnselen. In de vier onderzochte landen is er tot op heden geen sprake geweest van fraude en heeft slechts een enkeling besloten het geslacht terug te wijzigen.

In het licht van de zowel principiële als praktische bezwaren tegen de huidige procedure met een deskundigenverklaring, lijkt met name het Noorse model een aantal bruikbare elementen te bieden: Noorwegen kent een eenvoudige, goedkope en – in beginsel snelle – procedure, waarin twee beslismomenten zijn ingebouwd en waarbij betrokken zelf (tweede stap) kunnen beslissen wanneer precies ze hun geslacht willen wijzigen. De procedure is niet aan termijnen gebonden.

Mensenrechtelijk gesproken voldoet de Nederlandse wetgeving op dit moment aan de normen. De ontwikkelingen op dit terrein gaan echter heel snel.

In de drie onderzochte Europese landen, maar ook in enkele andere landen (Portugal, Duitsland) wordt op dit moment, of is al onderzocht of het wettelijk kader nog volstaat. Daarbij gaat de aandacht in het bijzonder uit naar de minimumleeftijd en de positie van mensen die zich identificeren als non-binair.

Summary

This study contains an evaluation of the experiences with the Dutch transgender legislation, since its last amendment entered into force on the 1st of July 2014. This research was commissioned by the Dutch Scientific Research and Documentation Centre (*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum*, WODC) of the Ministry of Justice and Security. The central research question of this evaluation was:

To what extent does the law of the 1st of July 2014 comply with the objectives of the law, namely the simplification of the procedure and respect for human rights, and are there – including in the light of the experiences abroad – possibilities to further the law’s compliance with its objectives, without compromising its feasibility or increasing the prevalence of (identity) fraud?

Background and legal framework

The Dutch government registers certain personal data of its residents. A birth certificate is issued to those persons born in the Netherlands. The information contained in the birth certificate is transferred to a ‘*persoonslijst*’ (registration of individual data) in the *Basisregistratie Personen*, (BRP, the Dutch population registration), which is kept up to date by the municipalities. Persons who temporarily or permanently move to the Netherlands must also register themselves at the municipality. Their personal data will also be included in the BRP. The information in the BRP is used for multiple aims, such as statistical research, policy development, the sending of invitations for sex-specific population screenings and surveys and for identification objectives.

One of the components of the data that is registered is sex. Sex is determined at birth on the basis of the physical characteristics of the child. There are two options: male (M) and female (F). For children with (apparent) ambivalent sex characteristics (intersex condition/DSD), there is a possibility for a temporary birth certificate to be issued, which states that the gender could not yet be determined. Within three months a definitive certificate is issued on which an M or an F is filled in, unless it is still not possible to determine the sex. It is therefore possible that persons who are born in the Netherlands are not legally regarded as an M or an F. These persons receive an X in their passport. In practice this does not seem to occur. If persons with an intersex condition discover later in life that their legal sex is not correct, they can request the court to instruct a civil registrar to correct this mistake in the birth certificate (art. 1:24-24b Civil Code).

The information in the BRP will be updated accordingly. The fact that the gender entry was corrected will not be visible.

For persons who physically match the (medical) norms for an M or an F, but do not identify with their registered sex (transgender individuals), there is a possibility to change their legal gender from an M to an F or vice versa (art. 1:28 Civil Code). Up until the last amendment of 1 July 2014 it was required to physically adjust to ‘the other sex’ as much as possible and undergo a permanent sterilisation procedure. These requirements were repealed, because they were considered outdated and contrary to human rights standards, in particular the right to self-determination. Hereby it became possible to disconnect the change of legal sex from a possible medical transition. It is however still required to obtain a declaration from an authorised medical expert. The minimum age of 16 years was simultaneously introduced. The amendment constituted a procedural change as well: since July 2014 it is possible to declare at the municipality that one has the conviction that they belong to the other sex. The more expensive and time consuming application proceedings before a court of law were no longer necessary.

During the parliamentary debates, the requirement of an expert declaration as well as the minimum age were subject to debate. The declaration is considered an interference with one’s right to self-determination by interest groups, transgender persons and several politicians. Moreover, the minimum age was controversial. The responsible State Secretary of Security and Justice, Fred Teeven, pledged to evaluate the law within three years. This study contains that evaluation.

Approach

Data concerning the use of the law were obtained with the help of the Central Bureau for Statistics (*Centraal Bureau voor Statistiek*, CBS) and the three academic hospitals with gender clinics (VUmc, UMCG and LUMC). Experiences with the functioning of the law and views on it were collected through two methods. Semi-structured interviews were conducted with the three largest interest groups in the Netherlands, namely Transgender Network Nederland (TNN), Nederlands Netwerk Intersekse/DSD (NNID) and COC Nederland, as well as with patient organisation Transvisie. Moreover interviews were conducted with medical experts of three gender clinics, with civil servants of Department of Identity of the Ministry of Foreign Affairs, and with civil

servants of civil affairs at the municipalities of Utrecht and The Hague. Telephone interviews were conducted with thirteen parents of transgender children.

The information on the experience with the functioning of the law was supplemented with a number of surveys. One survey on the website of the Dutch Association of Civil Affairs (*Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken*, NVVB) was answered by 55 civil servants of civil affairs. One questionnaire for transgender children and youth up to 26 years on the website of TNN was answered by 177 persons. A written survey, which was distributed at the 'Outside of the Binary Day' (*Buiten de Binary Dag*) in Nijmegen on the 14th of October 2017, was answered by 9 respondents. Moreover, TNN shared the anonymised answers to an online survey on the functioning of the law, which was put online earlier this year by the organisation. This survey was answered by 97 persons.

A limited exploration of the experiences in four countries which allow a change of legal sex on the basis of a self-declaration was carried out on the basis of semi-structured interviews with at least one representative of an interest group and one government official who was tasked with the functioning of the law per country, with the exception of Ireland, where information was provided by the Minister of Social Affairs and Social Protection. Moreover, literature and jurisprudence were used for this study.

Numbers

Research of the SCP has previously shown that the number of persons who change their legal sex has significantly increased since the amendment. In 2012 and in 2013 only 81 persons per year have made use of the law. In 2014 almost 10 times the amount of people has changed their legal sex (780). In 2015 this number decreased to 455, but it has since then increased again (526 in 2016). In total around 2500 expert declarations were issued. It is estimated that about 50 to 60 of those declarations were requested by persons who were not in the medical transition trajectory. In two instances a declaration has been refused. The age of the persons who want to change their legal sex is decreasing. The group of people between 26 and 45 years of age was the largest group by far before 2014 and that remained in the year of 2014 as well, but they were surpassed in 2015 by the group 19-25 year olds, which is now the largest. If these patterns progress as they are currently (see table 3 in chapter 2) the group 16-18 year olds will surpass the much larger group of 26-45 within a year or two.

Since 2006 only 6 persons have changed their legal sex for a second time in the BRP (see table 4, chapter two).

The expert declaration

To change one's legal sex an expert declaration must be submitted. Doctors and psychologists who are not employed at one of the three gender clinics can follow a one-day training, which is provided by the VUmc. Mid-October 2017 20 persons outside of the gender team of the VUmc had followed the one-day training, with which they acquired the authority to issue the expert declarations.

Arguments to keep the expert declaration as a requirement to change one's legal sex were the expected contribution to prevent identity fraud, prevent mistakes and ill-considered changes (for example as a consequence of a psychosis or impulse) and as an insurance for the sustainability of the conviction to change one's legal sex. The expert declaration would also make the tasks of the civil servants of civil affairs easier.

The respondents from the latter group were mainly positive regarding the expert declaration. They suspect that the declaration functions as a barrier against rushed or fraudulent changes, and that thereby repeated changes are prevented. Repeated changes were considered undesirable due to the legal status of a birth certificate and, because the *persoonslijst* in the BRP would become a 'mess' due to frequent changes, and it would become difficult to work with for the users of the BRP-information (such as government agencies).

Gender experts are a bit more ambivalent about the declaration regarding transgender persons of full age. The most important reason for this ambivalence was the fact that the expert declaration does not insure the sustainability of the conviction. Moreover the added value of the supplied information and the consult is not always clear. A problem occurs in cases where the social transition is not very successful. Namely older transgender individuals experience this. When the social environment continues to treat them as their sex assigned at birth, they sometimes prefer to continue their public life in their sex assigned at birth and to lead their private life in their self-identified gender identity. Medical experts consider that the text of the declaration does not correspond with the conviction to change back, considering this group does not have the conviction 'to belong to the other sex'. Their legal sex still corresponds with their conviction, but the social environment presents a problem.

Interest groups agree that the declaration does not have any added value, the procedure is slowed down and made more expensive and – most importantly – it is an interference with the right of self-determination of transgender individuals. With a few exceptions, these views correspond with the respondents of various surveys.

No indications of fraud by using the possibility of a change of legal sex have been found. Most respondents could not properly imagine how (identity) fraud could be committed by using the Dutch transgender legislation, mainly to the fact that the citizen service number (*burgerservicenummer*) remains unchanged. The informants of the Department of Identity and of Civil Affairs both suspect that the related change of first name could contribute to the ‘untraceability’ of persons.: who is searching (for example, for collecting a traffic fine) for a man named A.J. Jansen, will not ‘recognize’ a woman named B.T. Jansen in a list of all Jansens as the person concerned. This does not mean, however, that it is impossible to collect a fine: the coding of the *persoonslijst* does, for example, show if the sex has been changed. To the informants it seems unlikely that such an untraceability will significantly increase when the expert declaration would be abolished or if the procedure would be simplified in another way. A common, if not the most important reason for untraceability is the omission of a change of address.

However, civil servants consider that, in the events of serious fraud, it cannot be excluded that the Dutch transgender legislation can be abused. However, they added, it does not seem likely that the change of legal sex would be the sole change for the purposes of fraud. However, in cases of persons with foreign birth certificates, it cannot be ruled out that a person remains a man in their country of birth, while she is a woman in the Netherlands. Other countries have varying resolutions regarding this point. In Norway and Ireland the equivalent of a citizen service number is necessary for a change of legal sex; in Malta refugees can change their legal sex, but other persons with a foreign nationality cannot. Argentina does not distinguish between persons of foreign origin where it is and is not possible for changes of legal sex to be recognized.

The expert declaration is also meant to create a barrier against a rushed or erroneous change of legal sex. According to information provided by the gender clinics only two requests for a declaration have been refused up until mid-October 2017, due to the fact that there was doubt whether the person in question actually had a sustainable conviction to belong to the other sex. It should be noted that by far the largest portion of

declarations have been given in the course of the medical trajectory. It has not been investigated how many patients leave the medical trajectory, because the medical experts doubt their 'conviction'. The respondents of varying surveys do not regret their change of legal sex.

On the other hand, figures show that since 2012 only six repeated changes of legal sex have taken place. In three cases the first change took place under the old procedure through the court. This is an indication that the amendment did not lead to more rushed and/or ill-considered changes. It is not possible to predict whether other amendments in the law will lead to more decisions to change back.

In the three other researched countries that provided figures, few (Ireland: two) to none (Malta and Norway) have changed their legal sex back to what it was. In relation to this, it must be noted that the fact that in none of these (four) countries is it possible to change one's legal sex with one action. In Norway, for example, the country which apparently has the most simple procedure, one must request a form online, which must be subsequently received by mail, signed and sent back. This way it ensures that the persons in question receive information regarding the practical consequences of the change, and they can decide for themselves when they actually want to have the change of legal sex take place, because the form does not expire.

In Norway and Malta the procedure for the first and second change of legal sex is the same. In Ireland and Argentina there is a different procedure for the latter cases.

Interest groups and transgender individuals have practical objections as well as in principle to the requirement of an expert declaration. In principle, the requirement is considered an interference with the right to self-determination. The declaration and the related consultation are not experienced as valuable. They are of the opinion that the information provided during the consultation can easily be received in another way. Practical objections concern the costs of the declaration (315 euro, if one consultation is sufficient). For many respondents these costs are the reason to wait until the medical expert is prepared to give the declaration within the medical trajectory: 'You can only make use of the law when you have a diagnosis. Very annoying, because therefore you can't modify your document. Or, well, you can, but then you have to pay a lot of money.' One also wonders which 'administration costs' (65 euros) are involved with the issuing of

the declaration. Several respondents have emphasized that other costs are also involved to obtain the declaration, such as travel costs to Amsterdam or Groningen, taking time off and such. A second practical objection is that the intertwining of the medical and legal trajectory leads to a lengthening of the trajectory: for those who are not in the medical trajectory a maximum waiting time of a few weeks applies, but this does not apply to the large group of persons who are waiting for their declaration within the medical trajectory, because they often need to wait for their diagnosis which can take up to a year. In this sense it must be noted that the detachment of the medical and legal trajectory seems to have only been partially realized.

In all four researched countries self-determination was an important argument to not (or no longer) require an expert declaration. The European countries emphasized that the detachment of the medical treatment and the legal registration was essential to comply with the envisioned change of legal sex by the Committee of Ministers of the Council of Europe, namely: 'quick, transparent and accessible'. Hereby can be noted that the European Court of Human Rights concluded in their judgment of April 2017 (*A.P., Garçon et Nicot c. France*) that the requirement of an expert declaration did not, in that case, violate article 8 ECHR. Mainly Norway and Malta were downright laconic regarding the chance that persons may come back on their decision to change their legal sex: they do not consider it as a weighty problem. The Norwegian government informant responded to the question related to the risk of fraud that he thinks that Norwegian society is sufficiently robust to deal with that. Moreover, in other countries this discussion played no significant role.

The minimum age

The legislator decided to allow the possibility to change one's legal sex for everyone who is 16 years of age and older. Parental consent is not a requirement for 16 and 17 year olds who want to change their legal sex. This is linked to the Medical Treatment Contract Act (*Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst*, WGBO). An important reason for the choice of 16 years was the fact that 16 is also typically the age transgender persons in the medical trajectory may start with cross-sexhormones. Reasons behind the age requirement as such are in particular that a (legal) sex change is a particularly important decision for a child, including large consequences further in life. In relation to this concern, a reference is often made to studies which show that of all of the children who visit a gender clinic approximately only 20% end up changing their sex

(often referred to as ‘persisters’). The concern seems to be that children who change their sex early in life might have a more difficult time coming back on their decision. Mainly the gender clinics and Transvisie argue for the preservation of the minimum age of 16 years. Some experts did note that exceptions should be able to be made in a few instances. The caution regarding change of legal sex for children seems to be, at least partially, derived from the perceived interwovenness of the change of legal sex with the risks associated with social transition and medical treatment. The legal sex should be seen separately from it, though. Other suggestions were the correspondence with the WGBO-age in which children can decide with consent of their parents regarding medical interventions (12 years), the identification duty in public transportation (12 years) or the general identification duty (14 years).

The interest groups TNN, NNID and COC Nederland think that the minimum age should be abolished. They consider it to be contrary to the best interest of the child as laid down in the UN Convention on the Rights of the Child.¹⁰⁴ The Committee that monitors compliance with the Convention increasingly devotes attention to gender identity, including legal recognition.

Based on the results of the present study, it can be concluded that at least a proportion of transgender minors suffer from the impossibility to change the legal gender until they are 16 years old. All minors from and about who information was received, start their transition step by step. At a certain moment this will run counter to their daily life. For some children, for example those who use public transportation to travel to school and those who receive diplomas at a young age, it is more difficult than for others. The high school diploma is for many young transgender persons the moment they want to make the switch.

The interest groups raise the question why a change of legal sex should be the last step in the social transition of a child, especially when the parents’ consent to it. Social as well as legal transitions, as opposed to a physical transition, can be reversed. They also question the interpretation of the studies on ‘persisters’ and ‘desisters’ and the weight

¹⁰⁴ See for example: COC Netherlands, *Report on the environment and rights of a forgotten group of vulnerable children*, Amsterdam, 2013, <https://www.coc.nl/wp-content/uploads/2015/10/LGBTI-Childrens-rights-ENG.pdf>; and Linda Henzel, *Back me up! Rights of trans children under the Convention on the Rights of the Child*, Working Paper no. 13, Humboldt Law Clinic Grundt- und Menschenrechte & Transgender Europe, oktober 2016, <http://hlcmr.de/wp-content/uploads/2017/01/Back-Me-Up.pdf>.

that is attributed to it by the proponents of a minimum age. They point out that it does not have to be difficult for children to come back on their earlier decision if changing back is a simple procedure. Several parents endorsed this and believed that their child would have been spared a lot of suffering, if they had been able to change their legal sex and first name earlier.

Practices abroad vary per country. In Malta there is no minimum age; in Norway there is a minimum age of 6 years; Ireland allows an exception for the 18 year minimum age for 16 and 17 year olds, and in Argentina there is a minimum age of 18 years with the possibility of an exception from 14 years. It is difficult to draw a conclusion based on the widely divergent views and insights, but in general, a majority of Dutch respondents believe that children under the age of 16 should at least require the consent of either their parents or an expert.

Other Aspects

Privacy

A change of legal sex is automatically processed in the information in the *persoonslijst* in the BRP of relatives (parents, children and (ex) partners). As laid down in article 2.35 of the BRP Act, municipalities are obliged to notify these relatives in written form of this change. Many transgender respondents and the interest groups consider this a serious interference with their privacy. They would like to decide for themselves who they would like to inform of their transition. The interviewed medical experts were not aware of this provision and could therefore not provide their clients with any information regarding this topic. Some civil servants also indicated that they found this provision problematic.

There was no comparable provision in the countries researched in this study. However, in Malta the new legal sex of a parent is mentioned on the birth certificate of a child when that parent changes the sex. The main argument that was given for this is that children cannot choose their parents.

Some transgender respondents were disappointed that their former legal sex did not ‘disappear’ completely. The birth certificate cannot be replaced, but only updated, which means that the change stays visible. Upon request (art. 2.57 Wet BRP) it is, however, possible to delete the information regarding the change in the BRP, although the change

does remain possible to discover for a limited group of civil servants due to the coding in the *persoonslijst*.¹⁰⁵

Marriage certificates can also not be adjusted. The reason for this is that the certificate reflects a historical fact. The marriage booklet, on the other hand, is not an official document and can be adjusted.

Some respondents would also like to see some other, non-governmental documents amended, such as the mortgage certificate. Article 1:28 paragraph 2 of the Civil Code determines that a change of legal sex does not have a retroactive effect in the area of persons- and family law. However, this does not exclude retroactive effect in other areas. This has not been examined in the context of this study.

Many respondents were (unpleasantly) surprised by the large amount of agencies and bodies which need to be informed about the change of legal sex. This will possibly decrease if the policy intention is taken to steer towards restrictions on the use of sex information, also by non-government organizations and private companies.¹⁰⁶

The law of descent also touches privacy. The lack of retroactive effect in parent/child relationships is experienced by some as very irritating. The three interest groups believe that the same applies to the exception for men who want to birth men and who are not considered the father, but the mother of their child in the law (art. 1:28c paragraph 3 Civil Code).

Transnational issues

These issues are very diverse and sometimes complex and it has therefore been chosen to not include them in this study. It is, however, clear from this study that not only transgender persons born abroad are struggling with this, but also civil servants of civil affairs. Nor has it been researched whether the requirement of an expert declaration from a Dutch authorized medical expert complies with the provisions in the area of the free movement of persons and services. Considering the fact that some residents, for example in connection with the long waitlists in the Netherlands, seek treatment abroad, Belgium in particular, this should be further researched.

¹⁰⁵ See also *Kamerstukken I*, 2013-2014, 33 351, C, p. 6.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II*, 2016-2017, 27859, nr. 99. This intention is repeated in the coalition agreement 2017-2012, *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017, p. 10.

Law on names

Many transgender persons, who change their legal sex, change their first names as well. The possibility to change one's name clearly meets a need. The linking of the first name change with the change of legal sex does result in two problems, namely for the persons who only want to change their legal sex, but not (yet) their first name, and for those persons who want to change their first name, but do not want to change their legal sex (yet). The latter group seems to consist mainly of persons who identify as non-binary and therefore do not want or cannot use the existing possibilities (M/F) which are offered by the Dutch transgender law. Some persons did indicate that they would like a more neutral first name. However, when the first name is changed separately from the change of legal sex, the normal (expensive) procedure in a court of law must be followed. One civil servant expressly found that the Dutch law on names is exceptionally rigid compared to other systems.

Practical points

The fact that one has to amend their birth certificate in the municipality where one was born as a part of the procedure to change one's legal sex confounds many respondents. One questions why this part of the procedure cannot be digitized. This is (mainly) an issue, because this part of the procedure often involves extra costs (travel costs, days off). After the amending of the birth certificate, there is a short period (varying from a few days to a few weeks) of a legal 'limbo', in which the identity papers of the persons concerned are no longer valid. One is therefore unwillingly forced to be in violation of several identification laws, because they are unable to identify themselves. For professional chauffeurs, for example, this can also result in a financial loss.

Another procedure for intersex individuals

The three interest groups advocate for a broader transgender law in the sense that it should also cover persons with an intersex condition/DSD, and which enables them to change their legal sex in a simple and (relatively) inexpensive procedure (at least as long as sex is registered by the government). Almost all civil servants are in favour of the maintenance of different procedures, because according to them they are two different phenomena. However, the biological differences between transgender and intersex individuals do not seem to provide a conclusive explanation for maintaining different systems.

Conclusion

The research question regarding to what extent the current legislation corresponds with the objectives can be answered on the basis of the evaluation in the following manner:

The Dutch transgender law clearly meets a need. The administrative procedure has not caused any problems for the government. The requirements of an expert declaration and the minimum age of 16 can be experienced as objectionable by stakeholders. In practice it seems like the medical transition trajectory and the change of legal sex have hardly been disconnected. This seems to be mainly caused by the requirement of an expert declaration.

It is difficult to say to what extent the requirement of an expert declaration has an added value to the prevention of fraud or ill-considered or unjust change of legal sex. Therefore, it is also difficult to predict whether the abolishing of the requirement would lead to an increase of those phenomena. In the four countries that were researched there have been no cases of fraud to date and only few have decided to change back to their previous legal sex.

In light of the practical objections as well objections in principle against the current procedure with the expert declaration, the Norwegian model seems to provide the most useful elements: Norway has a simple, inexpensive and – in principle quick – procedure, with two moments of decision built in and where the person concerned can decide for themselves (in the second step) when they exactly want to change their legal gender. The procedure is not bound to any time limits.

The Dutch legislation at this moment does comply with current human rights standards. However, this area is rapidly developing. In the three European countries that were researched, but also in a few other countries (Portugal, Germany) current legislation is being re-evaluated to see whether their legal frameworks are still sufficient, with a particular focus on the minimum age and the position of persons who identify as non-binary.

Bronnenlijst evaluatie Transgenderwet

Kamerstukken

Kamerstukken II, Brief van 18 september 2017 van Minister S.A. Blok aan het COC over de Evaluatie Transgenderwet, kenmerk 2123980.

Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA), *Kamerstukken II*, 2017-2018, 27 859, nr. 116.

Kamerstukken II 2011-2012, 33351, 1.

Kamerstukken II 2011-2012, 33351, 2.

Kamerstukken II 2011-2012, 33351, 3.

Kamerstukken II 2011-2012, 33351, 4.

Kamerstukken II 2012-2013, 33351, 5.

Kamerstukken II 2012-2013, 33351, 6.

Kamerstukken II 2012-2013, 33351, 7.

Kamerstukken II 2012-2013, 33351, 8.

Kamerstukken II 2012-2013, 33351, 9.

Kamerstukken II 2012-2013, 33351, 10.

Kamerstukken II 2012-2013, 33351, 11.

Kamerstukken II 2012-2013, 33351, 12.

Kamerstukken II 2013-2014, 33351, 13.

Kamerstukken II 2012-2013, 33351, A.

Kamerstukken II 2012-2013, 33351, B.

Kamerstukken II 2013-2014, 33351, C.

Kamerstukken II 2013-2014, 33351, D.

Kamerstukken II 2013-2014, 32444 - 33351, E.

Kamerstukken II 2013-2014, 33351, F.

Kamerstukken II 2013-2014, 33351, G.

Kamerstukken II 2013-2014, 27859 - 33351,6.

Kamerstukken II 2014-2015, 27859 - 33351, 7.

Kamerstukken II 2016-2017, 27859, 99.

Literatuur

J. Cantor, 'Do trans- kids stay trans- when they grow up?', *Sexology Today!* 11 januari 2016, met commentaren van lezers te vinden op:

http://www.sexologytoday.org/2016/01/do-trans-kids-stay-trans-when-they-grow_99.html.

C. Forder & M. Vonk, 'Kroniek van het personen- en familierecht', *NJB*, nr. 25, 2013, p. 2444-2452,

COC Netherlands, *Report on the environment and rights of a forgotten group of vulnerable children*, Amsterdam, 2013, te vinden op:

<https://www.coc.nl/wp-content/uploads/2015/10/LGBTI-Childrens-rights-ENG.pdf>

T. Hammarberg, *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe*, 2nd edition, CoE, 2011, p. 85.

L. Henzel, *Back me up! Rights of trans children under the Convention on the Rights of the Child*, Working Paper no. 13, Humboldt Law Clinic Grundt- und Menschenrechte & Transgender Europe, oktober 2016, te vinden op:

<http://hlcmr.de/wp-content/uploads/2017/01/Back-Me-Up.pdf>.

Human Rights Watch, *Controlling Bodies, Denying Identities, Human Rights Violations against Trans People in the Netherlands*, New York: Human Rights Watch, 2011.

K. Khatchadourian, S. Amed & D.L. Metzger, 'Clinical management of youth with gender dysphoria in Vancouver', *The Journal of Pediatrics*, Vol. 164, No. 4, April 2014, p. 906-911.

L. Kuyper, Transgender personen in Nederland, *SCP*, mei 2017, p. 26, te vinden op:

https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/Transgender_personen_in_Nederland.

M. Poulain & A. Herm, 'Central Population Registers as a Source of Demographic Statistics in Europe', *Population-E*, 68 (2), 2013, 183-212, DOI: 10.3917/pope.1302.0183.

Staatscommissie Herijking Ouderschap, *Kind en ouders in de 21ste eeuw*, Den Haag, 2016.

D. Singh, *A follow-up study of boys with gender identity disorder*, niet-gepubliceerd proefschrift, University of Toronto, 2012, te vinden op:

<http://images.nymag.com/images/2/daily/2016/01/SINGH-DISSERTATION.pdf>.

T.D. Steensma, J.K. McGuire, B.P.C. Kreukels, A.J. Beekman, P.T. Cohen-Kettenis, 'Factors associated with desistence and persistence of childhood gender dysphoria: A quantitative follow-up study', *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, Vol. 52, No. 6, June 2013, p. 582-590.

M. Van den Brink & J. Tigchelaar, *M/V en verder. Seksregistratie door de overheid en de juridische positie van transgenders*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2014.

M. Van den Brink & J. Tigchelaar, 'The equality of the (non) trans-parent: women who father children', in: M. van den Brink, S. Burri & J. Goldschmidt, *Equality and human rights: Nothing but trouble?*, Utrecht: SIM Special, 2015, nr. 38, p. 247-260, te vinden op: <http://sim.rebo.uu.nl/wp-content/uploads/2015/07/Equality-and-Human-Rights-Nothing-but-Trouble.pdf>;

K. Waaldijk, 'Vijftien jaar openstelling huwelijk. Naar een huwelijksrecht ongeacht gerichtheid en geslacht', *Ars Aequi*, jrg. 65, april 2016, p. 237-253.

M.S.C. Wallien and P.T. Cohen-Kettenis, 'Psychosexual outcome of gender-dysphoric children', *J. Am. Acad. Child Adolesc. Psychiatry*, Vol. 47, No. 12, December 2008, p. 1413-1423.

Wetteksten Nederland

Wet van 18 december 2013 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, *Stb.* 2014

Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in verband met het wijzigen van de voorwaarden voor en de bevoegdheid ter zake van wijziging van de vermelding van het geslacht in de akte van geboorte, *Stb.* 2014.

Wetteksten buitenland

Argentinië, Ley 26.743 Establécese el derecho a la identidad de género de las personas, aangenomen 9 mei 2012.

Malta, Act No. XI of 2015 for the recognition and registration of the gender of a person and to regulate the effects of such a change, as well as the recognition and protection of the sex characteristics of a person.

Ierland, Gender Recognition Act, Number 25 of 2015.

Noorwegen, Norway Legal Gender Amendment Act, 2016.

Documenten van internationale organisaties

Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity (Adopted by the Committee of Ministers on 31 March 2010).

Jurisprudentie

Nationaal

Rb Limburg, 14 april 2015, zaaknr. C/03/200177 /FA RK 14-4104, ECLI:NL:RBLIM2015:3078.

Rb Limburg, 6 november 2017, C/03/232248 / FA RK 17-687, ECLI:NL:RBLIM:2017:10713.

Hoge Raad 30 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ5686.

Rb Arnhem, 4 april 1974, *NJ* 1975, 52.

Internationaal

EHRM, A.P., Garçon et Nicot c France, [appl.nos. 79885/12, 52471/13 & 52596/13], 6 april 2017.

Bijlagen

RECHT DOEN AAN GENDERIDENTITEIT EVALUATIE DRIE JAAR TRANSGENDERWET IN NEDERLAND 2014 – 2017

Bijlagen

1. Deskundigenverklaring	104
2. Overzicht interviews en enquêtes	105
3. Vragenlijsten	107
3.1 Enquête Ambtenaren Burgerzaken	107
3.2 Enquête transgender kinderen en jongvolwassenen tot 26 jaar	111
3.3 Enquête bezoekers ‘Buiten de Binary Dag’, Nijmegen	116
3.4 Enquête TNN	119

1. Deskundigenverklaring

Verklaring (als bedoeld in artikel 28a van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek)

datum
7-7-2016

telefoon
020- 444 0542

e-mail
genderteam-poli@vumc.nl

Ik, Kies een item, verbonden aan het Kennis- en Zorgcentrum voor Genderdysforie van het VU medisch centrum (VUmc) te Amsterdam en aangewezen bij het besluit bedoeld in lid 1 van artikel 28a Boek 1 BW, heb gezien:

Klik hier als u tekst wilt invoeren, wonende te Klik hier als u tekst wilt invoeren, geboren te Klik hier als u tekst wilt invoeren. op Klik hier als u tekst wilt invoeren, BSN Klik hier als u tekst wilt invoeren, die op 7-7-2016 jegens mij aangaf de overtuiging te hebben tot het andere geslacht te behoren dan is vermeld in de geboorteakte.

Betrokkene is door mij overeenkomstig het Protocol deskundigen transgenders voorgelicht omtrent de reikwijdte en de betekenis van het tot het andere geslacht behoren, en heeft jegens mij ervan blijk gegeven deze voorlichting te hebben begrepen.

Eveneens heeft betrokkene er jegens mij blijk van gegeven de wijziging van de vermelding van het geslacht in de akte van geboorte weloverwogen te blijven wensen.

Ik heb geen reden om aan de gegrondheid van de overtuiging van vermelde persoon te twijfelen.

Amsterdam, 7-7-2016

Kies een item.

2. Overzicht interviews en enquêtes

Interviews buitenland

Argentinië

De informatie over Argentinië is verzameld door een externe onderzoeker, dr. Lorena Sosa met assistentie van Mariana Grosso Ferrero.

- . José Álvalos, director Civil Registry of the city of Córdoba, department of legal affairs, and 3 staff members (anonymous)
- . Melina Florencia Canesini, Child's lawyer: Collective of Feminist Lawyer (CAF), attorney
- . Lautaro Cruz, director Trans Argentinxs (NGO); Former vicedirector ATTTA Córdoba (NGO)

Ierland

- . Regina Doherty, Ministry of Employment and Social Affairs (zij beantwoordde de vragen schriftelijk)
- . Vanessa Lacey, Health and Education Manager, Transgender Equality Network of Northern Ireland (TENI)

Malta

- . Silvan Agius, Director, Human Rights and Integration Directorate, Ministry for Social Dialogue, Consumer Affairs and Civil Liberties, Human Rights and Integration Directorate
- . Gabi Calleja, voorzitter van de Malta Gay Rights Movement en bestuurslid van de ILGA

Noorwegen

- . Arild Johan Myrberg, Senior advisor at Norwegian Directorate of Health, Norwegian Directorate of Health
- . Jeanette Solstad Remø, Forbundet for Transpersoner i Norge
- . Esben Esther Pirelli Benestad, specialist in clinical sexology NACS, Universitetet i Agder og Grimstad MPAT-Institutt/NB22

Interviews Nederland

Belangenorganisaties

- . Bestuurslid Transgender Netwerk Nederland (TNN)
- . Beleidsmedewerker COC Nederland
- . Twee bestuursleden en een directielid Nederlands Netwerk Intersekse/DSD (NNID)

Patiëntenorganisatie

- . Bestuurslid patiëntenorganisatie Transvisie

Overheid

- . Ambtenaar Burgerzaken, gemeente Den Haag
- . Ambtenaar Burgerzaken, gemeente Utrecht
- . Juridisch adviseur Burgerzaken, gemeente Utrecht
- . Twee beleidsmedewerkers Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Democratie en Burgerschap, afdeling Identiteit

Genderteam deskundigen

- . Gezondheidszorgpsycholoog genderteam VUmc
- . Gezondheidszorgpsycholoog genderteam LUMC
- . Gezondheidszorgpsycholoog genderteam UMCG

Ouders

- . Dertien ouders van genderkinderen in de leeftijden van 7 (1), 9 (1), 11 (2), 15 (1), 16 (1), 17 (2), 18 (2), 19 (1), 21 (1) en 27 (1).

Enquêtes Nederland

- . Online enquête onder transgender kinderen en jongeren tot 26 jaar via TNN
- . Enquête ambtenaren burgerzaken via de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)
- . Schriftelijke enquête verspreid op de 'Buiten de Binary Dag' op 14 oktober 2017 in Nijmegen
- . Online enquête uitgezet door TNN over de evaluatie van de transgenderwet (data geanonimiseerd ter beschikking gesteld)

3. Vragenlijsten

3.1 Enquête Ambtenaren Burgerzaken

Online enquête ambtenaren burgerzaken, uitgezet m.b.v. de NVVB, online gezet op 4 oktober 2017, website / nieuwsbrief NVVB

1. Sinds wanneer bent u werkzaam bij burgerzaken?

- In dienst ná 1 juli 2014
- In dienst vóór 1 juli 2014 (aantal dienstjaren: ...)

2. In welke provincie ligt de gemeente waar u werkzaam bent?

De volgende vragen hebben betrekking op de situatie sinds 1 juli 2014 (inwerkingtreding transgenderwet)

3. Hebt u sinds 1 juli 2014 een aangifte van geslachtswijziging op een geboorteakte verwerkt?

Ja/nee

Zo nee: ga door naar vraag 9.

Zo ja: hoe vaak (graag een schatting, als u het niet precies meer weet)? ... keer

4. Kunt u aangeven wat de leeftijd is van de aangever(s)?

- 16-18
- 19-35
- 36-60
- >60

5. Was het voor u in alle gevallen duidelijk wat de wet van u vraagt?

Ja/nee

Zo nee: kunt u de onduidelijkheden beschrijven, en ook hoe u die hebt opgelost? (U kunt meerdere opties aankruisen.)

- Aangever woonde in het buitenland
- Ontbrekende gegevens (namelijk ...)
- Onduidelijkheid over de authenticiteit van de deskundigenverklaring of over de geldigheid ervan
- Anders namelijk ...

Hoe hebt u dit opgelost?

6. Ging de aangifte van geslachtswijziging in alle gevallen gepaard met een voornaamwijziging?

Ja/nee

Zo nee: kunt u aangeven in hoeveel gevallen van het totaal (eventueel naar schatting) dat niet het geval was? (U kunt meerdere opties aankruisen.)
keer

Wat was volgens u de verklaring hiervoor?

- De voornaam was al eerder gewijzigd.
- De voornaam was passend voor mannen en vrouwen.
- Anders ...

7. Hebt u ooit te maken gehad met een aangifte waarmee een eerdere geslachtswijziging ongedaan werd gemaakt?

Ja/nee

Zo nee, ga door naar vraag 8.

Zo ja, hoe vaak kwam dit (naar uw beste schatting) voor:

- Na een rechterlijke uitspraak over geslachtswijziging: ... keer
- Na een administratieve wijziging: ... keer

8. Kunt u iets zeggen over:

- De leeftijd van deze aangever(s) / 'spijtoptant(en)'²? ...
- Het aantal jaren tussen de eerste en tweede wijziging? ...
- Andere bijzonderheden? ...

Omstreden elementen van de transgenderwet zijn vooral de deskundigenverklaring en de minimumleeftijd (16 jaar). Daarover gaan de volgende vragen.

9. Over de deskundigenverklaring:

Een voorwaarde voor de wijziging van het geslacht in de geboorteakte is dat de aangever een verklaring van een daartoe aangewezen deskundige overlegt. Volgens sommige betrokkenen is de deskundigenverklaring een onnodige inbreuk op het recht op zelfbeschikking en werkt het stigmatiserend omdat het de wens om het juridische geslacht te wijzigen bestempelt als een medisch/psychologisch probleem.

Een van de doelen van de voorwaarde van de deskundigenverklaring is het voorkomen van (identiteits)fraude en misbruik. Denkt u dat de voorwaarde van een deskundigenverklaring hieraan bijdraagt?

Ja/nee/weet niet

Ruimte voor toelichting:

Zo nee, ga door naar vraag 12.

10. Verwacht u dat de deskundigenverklaring ook helpt bij het voorkomen van fraude en misbruik als historische persoonsgegevens over het geslacht niet meer op verzoek van betrokkene zouden kunnen worden verwijderd?

Ja/nee/weet niet

Ruimte voor toelichting: ...

Zo nee, ga door naar vraag 12.

11. Indien u verwacht dat een deskundigenverklaring bijdraagt aan het voorkomen van fraude en misbruik, óók wanneer het niet mogelijk is om historische persoonsgegevens te laten wissen:

Voorziet u problemen (juridisch, praktisch, anders ...) wanneer geslachtswijziging zou worden toegestaan zónder deskundigenverklaring, terwijl een verzoek tot het verwijderen van historische persoonsgegevens uitsluitend wordt toegestaan wanneer een deskundigenverklaring wordt getoond? (Wanneer, met andere woorden, een keuze wordt geboden tussen de huidige procedure voor geslachtswijziging en een 'light' versie.)

Ja/nee/weet niet

Ruimte voor toelichting:

12. Voorziet u problemen – bijvoorbeeld juridisch of administratief, maar anders dan fraude of misbruik – als de deskundigenverklaring als voorwaarde voor geslachtswijziging zou worden afgeschaft?

Ja/nee/weet niet

Wilt u uw antwoord toelichten? ...

13. Over de minimumleeftijd:

De minimumleeftijd van 16 jaar staat ter discussie, omdat veel mensen met genderdysforie al op jongere leeftijd weten dat hun geslacht niet klopt. Tegelijkertijd blijkt uit

onderzoek dat juist onder kinderen een aanzienlijke groep weer van gedachten verandert. Maar anderzijds worden jongeren relatief vaak gevraagd zich te legitimeren – en moeten zij dus hun juridisch geslacht onthullen.

Voorziet u problemen (juridisch, praktisch, anders...) wanneer het voor kinderen (bijvoorbeeld tot 18 jaar) mogelijk zou worden gemaakt om (desgewenst herhaaldelijk) zonder voorwaarden, kosten of andere belemmeringen hun geslacht te wijzigen?

Ja/nee/weet niet

Ruimte voor toelichting: ...

Twee procedures

14. Nederland kent verschillende procedures voor transgender personen die hun geslacht willen wijzigen (art. 1:28 BW) en voor pasgeboren kinderen van wie het geslacht twijfelachtig is (1:19 d BW). Dient dit verschil volgens u nog een doel of kan worden volstaan worden met één procedure voor alle gevallen?

Ja/nee/weet niet

Ruimte voor toelichting: ...

15. Bent u sinds de inwerkingtreding van de transgenderwet bij aangiftes vragen tegengekomen die u niet had verwacht en/of waarop u geen antwoord kon geven, bijvoorbeeld met betrekking tot:

- vragen in verband met aangiftes met een transnationaal aspect;
- vragen over de automatische doorwerking van de aangifte bij gerelateerden;
- vragen rond afstamming en ouderschapsstatus;
- vragen over wijziging van andere documenten (bijvoorbeeld het trouwboekje);
- anders...

Ruimte voor toelichting:

Ruimte voor algemene opmerkingen en toevoegingen of uw algemene indruk van de werking van de wet:

.....

3.2 Enquête transgender kinderen en jongvolwassenen tot 26 jaar

Algemeen

1. Ben je jonger dan 16?
 - Ja -> naar vraag 2
 - Nee -> naar vraag 7

Vul deze vragen in als je *jonger* bent dan 16

2. Hoe oud ben je?

3. Stelling: Ik ben tevreden met mijn officiële geslacht
 - Heel erg eens
 - Eens
 - Neutraal
 - Oneens
 - Heel erg oneens
 - Ik weet het niet

4. Stelling: Als ik 16 ben, wil ik mijn officiële geslacht wijzigen.
 - Ja
 - Ik weet het nog niet, maar waarschijnlijk wel
 - Ik weet het niet/ ik twijfel
 - Ik weet het nog niet, maar waarschijnlijk niet
 - Nee

- 4.1 Wil je je antwoord op de vorige vraag (4) toelichten?

5. Wat verwacht je dat er gebeurt als je officiële geslacht veranderd?
(sociaal/praktisch/in het dagelijks leven)

6. Zou je sneller beslissen om je officiële geslacht te veranderen als je weet dat je het heel makkelijk weer kunt terug veranderen?
 - Ja
 - Nee
 - Ik weet het niet

Vul deze vragen in als je ouder bent dan 16

7. Hoe oud ben je?
8. Stelling: Ik ben tevreden met het officiële geslacht dat ik bij geboorte kreeg
- Heel erg eens
 - Eens
 - Neutraal
 - Oneens
 - Heel erg oneens
 - Ik weet het niet
9. Heb jij je officiële geslacht ooit gewijzigd?
- Ja
 - Nee en ik ben het ook niet van plan (ga door naar vraag 20)
 - Nee, maar ik ben het wel van plan (ga door naar vraag 17)
 - Nee, ik twijfel of ik het wil doen (ga door naar vraag 17)

Vragen voor jongeren (16+) die hun officiële geslacht hebben gewijzigd

10. Hoe oud was je toen je je officiële geslacht hebt gewijzigd?
11. Waarom heb je officiële geslacht gewijzigd?
12. Wat vond je van de procedure om je officiële geslacht te veranderen?
13. Ben je tevreden met je gewijzigde officiële geslacht?
- Ja
 - Nee
 - Ik weet het niet
14. Wat verwachtte je van de wijziging (sociaal/praktisch/in het dagelijks leven) en voldoet de wijziging aan je verwachtingen? Ben je nog onverwachte dingen tegen gekomen?

15. Heb jij ooit je officiële geslacht, na het eerst gewijzigd te hebben, later weer terug gewijzigd naar het geslacht dat je bij geboorte kreeg?

- Ja
- Nee, maar ik ben het wel van plan
- Nee, maar ik overweeg het
- Nee, maar ik heb het wel ooit overwogen
- Nee en ik ben het ook niet van plan

Vragen voor jongeren (16+) die hun officiële geslacht *terug* hebben gewijzigd of het overwegen/overwogen

16. Waarom overweeg je/overwoog je/ heb je er voor gekozen om je officiële geslacht weer terug te veranderen?

Vragen voor jongeren (16+) die hun officiële geslacht *nog niet* hebben gewijzigd

17. Waarom heb je officiële geslacht niet of misschien nog niet gewijzigd? Waarover twijfel je eventueel?

18. Wat verwacht je dat er gebeurt als je officiële geslacht verandert? (sociaal/ praktisch/ in het dagelijks leven)

19. Zou je sneller beslissen om je officiële geslacht te veranderen als je weet dat je het heel makkelijk weer kunt terug veranderen?

- Ja
- Nee
- Ik weet het niet

Vragen voor iedereen (dus alle leeftijden tot 25 jaar)

De wet

20. Vind jij het belangrijk dat het geslacht in jouw paspoort of identiteitskaart (ID) overeenkomt met hoe je je voelt (jouw gender identiteit)?

- Ja, heel belangrijk
- Ja, een beetje belangrijk
- Neutraal
- Nee, niet heel belangrijk

- Nee, helemaal niet belangrijk
- Ik weet het niet

De volgende vragen gaan over de minimumleeftijd: De Transgenderwet staat alleen toe dat jongvolwassenen ouder dan 16 hun officiële geslacht mogen veranderen.

21. Kan jij een goede reden bedenken voor een minimumleeftijd om je officiële geslacht te veranderen?

22. Kan jij een goede reden bedenken tegen een minimumleeftijd om je officiële geslacht te veranderen?

23. Vind jij dat er een minimumleeftijd moet zijn om je officiële geslacht te veranderen?

- Ja, maar dan wel alleen met toestemming van je ouders
- Ja, en het moet ook zonder toestemming van je ouders kunnen
- Nee

23.1 Wil je je antwoord op de vorige vraag (23) toelichten?

- Wat vind jij een goede minimumleeftijd met toestemming van je ouders? (Vul 0 in als je vindt dat er geen minimum leeftijd moet zijn) (open)
- Wat vind jij een goede minimumleeftijd zonder toestemming van je ouders? (Vul 0 in als je vindt dat er geen minimum leeftijd moet zijn) (open)

Alternatieven

24. Stelling: Als mijn officiële geslacht en voornaam niet op mijn paspoort en/of identiteitskaart (ID) staan, voel ik mij veiliger en vrijer om mijzelf te zijn.

- Heel erg eens
- Eens
- Neutraal
- Oneens
- Heel erg oneens
- Ik weet het niet

25. Stelling: Ik vind het belangrijk als mijn zelfgekozen voornaam en echte geslacht wel op mijn paspoort en/of identiteitskaart (ID) staan.

- Heel erg eens
- Eens
- Neutraal
- Oneens
- Heel erg oneens
- Ik weet het niet

26. Stelling: Ik vindt dat er op het paspoort en/of identiteitskaart (ID) helemaal geen geslacht hoeft te staan, bij niemand.

- Heel erg eens
- Eens
- Neutraal
- Oneens
- Heel erg oneens
- Ik weet het niet

Laatste vraag

27. Zijn er nog andere dingen die je kwijt wil over de Transgenderwet en/of de minimumleeftijd?

3.3 Enquête bezoekers 'Buiten de Binary Dag', Nijmegen, 14 oktober 2017

1. In welk jaar bent u geboren?

2. Heeft u uw juridisch geslacht ooit gewijzigd?

ja

nee [ga door naar vraag 8]

ik ben er mee bezig [ga naar vraag 5 als u wel al een verklaring hebt maar uw juridisch geslacht nog niet heeft gewijzigd; ga anders door naar vraag 8]

3. Heeft u uw juridisch geslacht gewijzigd

vóór 1 juli 2014 [ga door naar vraag 8]

ná 1 juli 2014

4. Hoe oud was u toen u uw geslacht wijzigde: jaar

5. Heeft u ooit spijt gehad van uw besluit?

nee nooit

ja en ik heb het weer veranderd

wel eens maar niet genoeg om terug te veranderen

ja

Ruimte voor toelichting.....

5. Heeft u een deskundigenverklaring verkregen:

in de loop van het medisch traject (kosten €65) [ga door naar vraag 7]

geheel buiten het medisch traject om (kosten €315 euro)

6. Wat vond u van het consult voorafgaand aan de verstrekking van de deskundigenverklaring:

zinvolle informatie

zinloos

anders / weet niet

Ruimte voor toelichting:

7. Hoeveel geld heeft het wijzigen van het juridisch geslacht u naar schatting in totaal gekost? (verklaring, reiskosten, nieuw paspoort etc.).

€.....

Toelichting:

8. Vindt u de deskundigenverklaring een nuttige voorwaarde, bv om te voorkomen dat verwarde of dronken mensen hun geslacht veranderen, of om (identiteits)fraude of misbruik te voorkomen?

ja, voor iedereen ongeacht leeftijd

ja, maar alleen voor minderjarigen

nee, voor niemand

anders / weet niet

Ruimte voor toelichting en/of suggesties voor alternatieven:

.....

9. De minimumleeftijd voor wijziging van het juridisch geslacht is nu 16 jaar.

Die voorwaarde:

moet helemaal vervallen

moet omhoog naar 18 jaar (bereiken meerderjarigheid)

moet omlaag naar 14 jaar (gelijkstellen identificatieplicht)

moet omlaag naar 12 jaar (gelijkstellen identificatieplicht in het openbaar vervoer)

wijziging van het juridisch geslacht moet kunnen vanaf het moment dat gestart wordt met onomkeerbare medische behandelingen

anders / weet niet

Ruimte voor toelichting en/of alternatieven:

10. Minderjarigen moeten hun juridisch geslacht alleen kunnen veranderen als hun ouders toestemming geven.

eens

oneens

anders / weet niet

Ruimte voor toelichting of alternatieven:

11. Het moet mogelijk worden om een X op je paspoort te krijgen:

- ja, voor iedereen
- ja, maar alleen voor non-binaire mensen die daarvoor kiezen
- nee, het is stigmatiserend
- weet niet / anders

Ruimte voor toelichting

12. Als het kon, zou ik een X in mijn paspoort willen.

- ja
- nee
- misschien
- alleen als
- weet niet/anders

Ruimte voor toelichting

13. Het is goed dat de Nederlandse overheid sekse registreert

- ja
- nee
- anders/weet niet

Ruimte voor toelichting:

Ruimte voor opmerkingen, aanvullingen, dingen die anders moeten, hetzelfde moeten blijven, onverwacht waren (doormelding aan familieleden, vader- en moederschap, andere procedure ingeval van intersekse condities etc.). We zijn ook benieuwd naar heel uitzonderlijke situaties, b.v. in verband met geboorte of verblijf in buiten Nederland.

3.4 Enquête TNN

1. Jouw ervaring met de transgenderwet
2. Jouw verbeterpunten voor de transgenderwet
3. Naam*
4. Wat is op jou van toepassing?
 - Geen keuze
 - Ik heb gebruik gemaakt van de Transgenderwet
 - Ik wil nog en kan ook gebruik maken van de huidige Transgenderwet
 - Ik kan door beperkingen van de huidige Transgenderwet mijn geslacht niet wijzigen
 - Ik ben een ouder van een kind dat gebruik wil maken van de Transgenderwet
 - Ik heb alleen een mening over de Transgenderwet
5. E-mailadres*
6. Telefoon*

* niet verplicht