



Advies Raad van State inzake ontwerpbesluit geslachtsnaamswijziging nazaten van tot slaaf gemaakten en tijdelijke bekostiging

Nader Rapport

26 april 2024,
Nr. 5410310,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake ontwerpbesluit geslachtsnaamswijziging nazaten van tot slaaf gemaakten en tijdelijke bekostiging

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 januari 2024 nr. 2024000006, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 maart 2024, nr. W16.23.00392/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Dit ontwerpbesluit regelt de tijdelijk kosteloze wijziging van geslachtsnamen van nazaten van in het koloniale verleden tot slaaf gemaakten. De regering heeft excuses aangeboden voor de rol en betrokkenheid van haar historische, bestuurlijke voorgangers bij het toestaan, mogelijk maken, bevorderen, bestendigen en profiteren van slavenhandel en slavernij die de menselijke waardigheid langdurig en structureel hebben ondermijnd. Zij heeft dat ook gedaan voor het feit dat de achtereenvolgende regeringen na 1863 te weinig hebben gezien en erkend dat het slavernijverleden een negatieve doorwerking had en heeft.

Aan de excuses van de regering zijn ook maatregelen verbonden die gericht zijn op kennis en bewustwording, erkenning en herdenken en de doorwerking en verwerking van het slavernijverleden. Eén van deze maatregelen betreft onderhavige wijziging van de regels voor geslachtsnaamswijziging. Daardoor kunnen geslachtsnamen die verband houden met het slavernijverleden worden gewijzigd. Voor een verzoek om geslachtsnaamswijziging op deze grondslag zijn tijdelijk geen leges verschuldigd. Het opleggen van leges zou een extra drempel kunnen vormen en mogelijk nazaten kunnen uitsluiten van de mogelijkheid hun geslachtsnaam te veranderen. Door het niet in rekening brengen van leges, wordt de toegankelijkheid vergroot en wordt gelijkheid bevorderd. Daarmee kan dit besluit een bijdrage leveren aan het maatschappelijk herstel en de aanpak van de gevolgen van het Nederlandse slavernijverleden.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van de door de regering gemaakte excuses voor het koloniale slavernijverleden en als daarbij voorgenomen maatregel het onderhavige besluit.

Zij maakt enkele opmerkingen over de werkingsduur en inwerkingtreding van de regeling. Zo beveelt zij aan om dit besluit zo spoedig mogelijk in zowel het Europese als het Caribische deel van Nederland in werking te laten treden. Ook adviseert zij om vooraf de criteria te benoemen op basis waarvan de bekostiging eerder kan worden gewijzigd of geannuleerd en om dit te beperken tot zwaarwegende criteria, zoals evident en grootschalig misbruik. Daarnaast zou de toelichting moeten adresseren hoe wordt toegewerkt naar een structurele (bekostigings)regeling en hoe de evaluatiecriteria voor onderhavige regeling daarbij worden betrokken.

Ten slotte onderstreept de Afdeling het belang van de voorgenomen ondersteuning en begeleiding van belanghebbenden. Daarbij moet evenwichtige voorlichting worden gegeven over de voor- en nadelen van een aanvraag, zodat betrokkenen een geïnformeerde keuze kunnen maken.

In verband hiermee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inhoud van het besluit

Het ontwerpbesluit maakt het mogelijk geslachtsnamen die verband houden met het slavernijverleden te wijzigen. Bij de verscheping en verkoop van tot slaaf gemaakte personen werd de eigen naam afgenomen. Tijdens de vrijlating van tot slaaf gemaakte personen of gedurende de afschaffing van de slavernij werd er een nieuwe geslachtsnaam voor deze personen gekozen door de vroegere slaven-eigenaar of plantagebeheerder. Afstammelingen van tot slaaf gemaakte personen dragen nog steeds deze geslachtsnamen die doen herinneren aan de onrechtvaardige en gewelddadige geschiedenis van slavernij.

Als maatregel verbonden aan de excuses van de Nederlandse regering voor het koloniale slavernijverleden, voegt het ontwerpbesluit een grond toe aan het Besluit geslachtsnaamswijziging. Dit betreft de verklaring een nazaat te zijn van een tot slaaf gemaakte aan wie de geslachtsnaam wordt ontleend. Om de toegankelijkheid van de regeling te vergroten geldt er geen bewijslast en hoeft er geen deskundigenverklaring overlegd te worden over de afstamming van tot slaaf gemaakten of daarmee verbonden psychologische hinder.¹ Ook regelt dit besluit dat een wijziging van de geslachtsnaam op deze grond tijdelijk (in beginsel vijf jaar) kosteloos is.

In aansluiting op de bestaande systematiek geschiedt wijziging van de geslachtsnaam bij voorkeur door omzetting van enkele letters of door toevoeging of verwijdering van een voor- of achtervoegsel. Daarnaast kan er gekozen worden voor een geslachtsnaam die nog niet in Nederland voorkomt of voor een geslachtsnaam van een ouder of andere bloedverwant in opgaande lijn. In laatstgenoemd geval dient de verzoeker aan te tonen dat het een geslachtsnaam van familie betreft. Tot slot kan een geslachtsnaam ook gewijzigd worden door toevoeging van een naam die niet de naam van een ouder, echtgenoot of geregistreerd partner is.²

2. Werking van de regeling

a. Werkingsduur van de bekostiging

Het besluit loopt vooruit op een aangekondigde structurele regeling.³ De nota van toelichting vermeldt namelijk dat de bekostiging tijdelijk is en in beginsel een werkingsduur kent van vijf jaar. De effecten van de regeling zullen gemonitord worden door de Dienst Justis. Op die manier kan worden gezien of een beroep op de wijzigingsgrond zonder dat leges zijn verschuldigd in stand kan blijven. Na uiterlijk drie jaar vindt een evaluatie plaats, waarbij zal worden gelet op oneigenlijk gebruik, onbedoelde drempels, de omvang van de financiële gevolgen en uitputting van beschikbare middelen.⁴

De Afdeling merkt op dat deze maatregel verbonden is met de excuses van de regering voor het koloniale slavernijverleden, zoals blijkt uit de toelichting. Het niet in rekening brengen van leges kan in die zin worden beschouwd als een gebaar dat gebaseerd is op een door de regering erkende dringende morele verplichting. De Afdeling beoordeelt de motivering als toereikend, maar adviseert daarenboven in te gaan op de vraag hoe de regeling zich verhoudt tot regelingen met betrekking tot andere groepen die onrecht hebben ervaren (en die wel leges blijven betalen).

Gezien de waarde van de maatregel voor de betreffende doelgroep adviseert de Afdeling om vooraf duidelijkheid te scheppen over de criteria op basis waarvan de bekostigingsregeling eerder kan worden gewijzigd of geannuleerd. De Afdeling adviseert de mogelijkheid om de bekostigingsregeling te wijzigen dan wel te annuleren te beperken tot zwaarwegende criteria zoals evident en grootschalig misbruik. Daarnaast zou de toelichting moeten adresseren hoe wordt toegewerkt naar een structurele (bekostigings)regeling en hoe de evaluatiecriteria voor onderhavige regeling daarbij worden betrokken.

2.a. Werkingsduur van de bekostiging

In navolging van het advies van de Afdeling is in de toelichting nader ingegaan op de vraag hoe de regeling zich verhoudt tot andere groepen die onrecht hebben ervaren (en die wel leges blijven betalen). Toegelicht is dat voor de wijziging van namen van nazaten van tot slaaf gemaakten een uitzondering is gemaakt op het uitgangspunt dat voor diensten van de overheid kostendekkende leges verschuldigd zijn, omdat daarmee het door de overheid ingezette beleid kan worden ondersteund ter stimulering van maatschappelijk herstel en de aanpak van de gevolgen van het Nederlands slavernij-

¹ Nota van toelichting, paragraaf 1 'Aanleiding en inhoud besluit'.

² Nota van toelichting, paragraaf 1 'Nieuwe geslachtsnaam'.

³ Nota van toelichting, paragraaf 1 'Aanleiding en inhoud besluit'.

⁴ Nota van toelichting, paragraaf 2 'Financiële gevolgen en gevolgen voor organisaties en personen (regelgedruk)'.

verleden. Daarbij is tevens opgemerkt dat in 2024 een doorlichting ter hand wordt genomen met betrekking tot het Besluit geslachtsnaamswijziging in zijn geheel. Dan wordt ook de vraag bezien of en op welke wijze andere groepen die onrecht hebben ervaren voor (kosteloze) naamswijziging in aanmerking moeten kunnen komen. Eveneens wordt daarbij betrokken de motie van het lid Van Ginneken van de Tweede Kamer waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken of het mogelijk is om een naamswijziging tegen beperkte kosten tot stand te brengen voor groepen wier achternaam hun is opgelegd en hen doet herinneren aan een pijnlijke geschiedenis.⁵ Bij deze doorlichting zal de mogelijke kosteloosheid van naamswijziging voor groepen die onrecht hebben ondervonden, dus in den brede aan de orde komen. De uitkomst van de doorlichting wordt meegenomen bij de beoordeling of de bekostiging na vijf jaar wordt voortgezet.

b. Inwerkingtreding in Caribisch Nederland

Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) kunnen regels gesteld worden betreffende de procedure en leges voor geslachtsnaamswijziging in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁶ In een dergelijke amvb was nog niet voorzien. Op grond van het voorliggende ontwerpbesluit worden de procedure en leges voor naamswijziging die gelden voor Europees Nederland ook van toepassing in Caribisch Nederland.⁷ Daarbij is bepaald dat de artikelen in verschillende fases in werking kunnen treden, omdat de uitvoering op enkele onderdelen nog niet gereed is. Totdat hierin is voorzien, worden de gronden voor geslachtsnaamswijziging in Caribisch Nederland neergelegd in beleidsregels.⁸

Inwerkingtreding van de regeling is voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba waarschijnlijk niet eerder mogelijk dan op 1 januari 2025. Uit de toelichting blijkt dat de Bestuurscolleges van de openbare lichamen aandacht hebben gevraagd voor uitvoeringstechnische aspecten. Naar aanleiding hiervan wordt samen met de openbare lichamen bezien wanneer en op welke wijze de regeling ook in het Caribische deel van Nederland kan worden geïmplementeerd, waarbij als uitgangspunt geldt dat dit zo veel mogelijk op gelijke wijze als in Europees Nederland zal gebeuren.⁹

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt wat de praktische bezwaren zijn voor een spoedige inwerkingtreding van het besluit in het Caribische deel van Nederland.

Gezien het belang van de maatregel voor de doelgroep in zowel het Europese als het Caribische deel van Nederland adviseert de Afdeling om in de toelichting uitdrukkelijk de intentie op te nemen om dit besluit zo spoedig mogelijk in zowel het Europese als het Caribische deel van Nederland in werking te laten treden en de praktische bezwaren weg te nemen.

2.b. Inwerkingtreding in Caribisch Nederland

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is toegelicht wat de praktische bezwaren zijn voor een spoedige inwerkingtreding van het besluit op de BES. Daarbij is tevens verduidelijkt dat de intentie is dat de procedure en regeling voor geslachtsnaamswijziging zoals die bestaan binnen Europees Nederland zo spoedig mogelijk ook zullen gelden op de BES.

3. Gevolgen voor aanvragers

Vanwege de verbinding van bepaalde achternamen met het koloniale slavernijverleden, en de emotionele last die dit met zich brengt, bestaat bij bepaalde burgers de wens om deze naam te wijzigen. De Afdeling merkt op dat het wijzigen van de geslachtsnaam niet alleen een juridisch-technische, administratieve handeling is, maar ook sociale en psychologische aspecten kent. Aangenomen kan worden dat burgers niet lichtvaardig tot een dergelijke wijziging zullen overgaan. Tegelijkertijd kan het lastig zijn om de gevolgen goed te overzien die een dergelijke wijziging kan hebben in de context van een gezin, familie of gemeenschap. De begeleiding van burgers in het proces om tot een dergelijke stap te komen verdient dan ook de nodige aandacht van de overheid.

De toelichting meldt dat aanvragers zullen worden gefaciliteerd en dat voorlichtingsmateriaal beschikbaar zal worden gemaakt. De Afdeling onderstreept het belang van de voorgenomen ondersteuning en begeleiding. Voor de communicatie over de regeling en voor de inrichting van de praktische toegang tot de regeling zal in overleg worden getreden met vertegenwoordigers vanuit de

⁵ TK 2021–2022, 33 836, nr. 71

⁶ Artikel 1:7, vijfde lid, BW BES.

⁷ Artikel 6a van de Regelen betreffende verzoeken tot naamswijziging.

⁸ Nota van toelichting, paragraaf 1b 'Regeling Caribisch Nederland'; Beleidsregeling geslachtsnaamswijziging BES.

⁹ Nota van toelichting, paragraaf 4 'Advies en consultatie'.



groep betrokkenen die ook betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit.¹⁰

Het is van belang dat een evenwichtige voorlichting wordt gegeven over de voor- en nadelen van een aanvraag, en betrokkenen een geïnformeerde keuze kunnen maken. Naast de emotionele impact gaat het daarbij ook om de financiële gevolgen. Want hoewel de aanvraag, door de vrijstelling van leges, nu kosteloos is, zijn verschillende kosten voorzienbaar die gerelateerd zijn aan noodzakelijk geworden aanvragen voor gewijzigde identiteitsbewijzen, rijbewijzen, diploma's en dergelijke.

Daarbij zou ook gebruik gemaakt kunnen worden van de reeds opgedane inzichten binnen gemeenten die al diverse regelingen hebben opgezet.¹¹ Het verdient overweging om, in samenspraak met belangenorganisaties, de Dienst Justis en gemeenten, dergelijke begeleiding en ondersteuning aan te bieden.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

3. Gevolgen voor aanvragers

De Afdeling merkt terecht op dat het van belang is dat een evenwichtige voorlichting wordt gegeven over de voor- en nadelen van een aanvraag om geslachtsnaamswijziging. Zo wordt voorzien in een stappenplan aan de hand waarvan verzoeker een verzoek kan indienen, kan zien aan welke criteria de nieuw te kiezen naam moet voldoen en welke stukken hij moet overleggen. Ook wordt gewezen op enkele in het oog springende gevolgen van naamswijziging, zoals het vervallen van identiteitsbewijzen en rijbewijzen en de eventuele aanpassing van de naam op diploma's, met zo mogelijk een verwijzing naar de instantie waartoe betrokkene zich in dat kader kan wenden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

Tot slot wordt opgemerkt dat van de gelegenheid gebruik is gemaakt om nog een tweetal aanvullende beperkte technische wijzigingen door te voeren.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind.*

¹⁰ Nota van toelichting, paragraaf 1 'Aanleiding en inhoud besluit' en paragraaf 4 'Advies en consultatie'

¹¹ Zo biedt de gemeente Rotterdam begeleiding en ondersteuning aan via de organisatie Diaspora Wellhouse. Zie <https://www.rotterdam.nl/naamswijziging-koloniale-achternaam>.



Advies Raad van State

No. W16.23.00392/II

's-Gravenhage, 6 maart 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 januari 2024, no.2024000006, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit geslachtsnaamswijziging en de Regelen betreffende verzoeken tot naamswijziging en tot naamsvaststelling in verband met de tijdelijk kosteloze wijziging van geslachtsnamen van nazaten van tot slaaf gemaakten (Besluit geslachtsnaamswijziging nazaten van tot slaaf gemaakten en tijdelijke bekostiging), met nota van toelichting.

Dit ontwerpbesluit regelt de tijdelijk kosteloze wijziging van geslachtsnamen van nazaten van in het koloniale verleden tot slaaf gemaakten. De regering heeft excuses aangeboden voor de rol en betrokkenheid van haar historische, bestuurlijke voorgangers bij het toestaan, mogelijk maken, bevorderen, bestendigen en profiteren van slavenhandel en slavernij die de menselijke waardigheid langdurig en structureel hebben ondermijnd. Zij heeft dat ook gedaan voor het feit dat de achtereenvolgende regeringen na 1863 te weinig hebben gezien en erkend dat het slavernijverleden een negatieve doorwerking had en heeft.

Aan de excuses van de regering zijn ook maatregelen verbonden die gericht zijn op kennis en bewustwording, erkenning en herdenken en de doorwerking en verwerking van het slavernijverleden. Eén van deze maatregelen betreft onderhavige wijziging van de regels voor geslachtsnaamswijziging. Daardoor kunnen geslachtsnamen die verband houden met het slavernijverleden worden gewijzigd. Voor een verzoek om geslachtsnaamswijziging op deze grondslag zijn tijdelijk geen leges verschuldigd. Het opleggen van leges zou een extra drempel kunnen vormen en mogelijk nazaten kunnen uitsluiten van de mogelijkheid hun geslachtsnaam te veranderen. Door het niet in rekening brengen van leges, wordt de toegankelijkheid vergroot en wordt gelijkheid bevorderd. Daarmee kan dit besluit een bijdrage leveren aan het maatschappelijk herstel en de aanpak van de gevolgen van het Nederlandse slavernijverleden.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van de door de regering gemaakte excuses voor het koloniale slavernijverleden en als daarbij voorgenomen maatregel het onderhavige besluit.

Zij maakt enkele opmerkingen over de werkingsduur en inwerkingtreding van de regeling. Zo beveelt zij aan om dit besluit zo spoedig mogelijk in zowel het Europese als het Caribische deel van Nederland in werking te laten treden. Ook adviseert zij om vooraf de criteria te benoemen op basis waarvan de bekostiging eerder kan worden gewijzigd of geannuleerd en om dit te beperken tot zwaarwegende criteria, zoals evident en grootschalig misbruik. Daarnaast zou de toelichting moeten adresseren hoe wordt toegewerkt naar een structurele (bekostigings)regeling en hoe de evaluatiecriteria voor onderhavige regeling daarbij worden betrokken.

Ten slotte onderstreept de Afdeling het belang van de voorgenomen ondersteuning en begeleiding van belanghebbenden. Daarbij moet evenwichtige voorlichting worden gegeven over de voor- en nadelen van een aanvraag, zodat betrokkenen een geïnformeerde keuze kunnen maken.

In verband hiermee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inhoud van het besluit

Het ontwerpbesluit maakt het mogelijk geslachtsnamen die verband houden met het slavernijverleden te wijzigen. Bij de verscheping en verkoop van tot slaaf gemaakte personen werd de eigen naam afgenomen. Tijdens de vrijlating van tot slaaf gemaakte personen of gedurende de afschaffing van de slavernij werd er een nieuwe geslachtsnaam voor deze personen gekozen door de vroegere slaven-eigenaar of plantagebeheerder. Afstammelingen van tot slaaf gemaakte personen dragen nog steeds deze geslachtsnamen die doen herinneren aan de onrechtvaardige en gewelddadige geschiedenis van slavernij.

Als maatregel verbonden aan de excuses van de Nederlandse regering voor het koloniale slavernijverleden, voegt het ontwerpbesluit een grond toe aan het Besluit geslachtsnaamswijziging. Dit betreft de verklaring een nazaat te zijn van een tot slaaf gemaakte aan wie de geslachtsnaam wordt ontleend. Om de toegankelijkheid van de regeling te vergroten geldt er geen bewijslast en hoeft er geen

deskundigenverklaring overlegd te worden over de afstamming van tot slaaf gemaakten of daarmee verbonden psychologische hinder.¹ Ook regelt dit besluit dat een wijziging van de geslachtsnaam op deze grond tijdelijk (in beginsel vijf jaar) kosteloos is.

In aansluiting op de bestaande systematiek geschiedt wijziging van de geslachtsnaam bij voorkeur door omzetting van enkele letters of door toevoeging of verwijdering van een voor- of achtervoegsel. Daarnaast kan er gekozen worden voor een geslachtsnaam die nog niet in Nederland voorkomt of voor een geslachtsnaam van een ouder of andere bloedverwant in opgaande lijn. In laatstgenoemd geval dient de verzoeker aan te tonen dat het een geslachtsnaam van familie betreft. Tot slot kan een geslachtsnaam ook gewijzigd worden door toevoeging van een naam die niet de naam van een ouder, echtgenoot of geregistreerd partner is.²

2. Werking van de regeling

a. Werkingsduur van de bekostiging

Het besluit loopt vooruit op een aangekondigde structurele regeling.³ De nota van toelichting vermeldt namelijk dat de bekostiging tijdelijk is en in beginsel een werkingsduur kent van vijf jaar. De effecten van de regeling zullen gemonitord worden door de Dienst Justis. Op die manier kan worden gezien of een beroep op de wijzigingsgrond zonder dat leges zijn verschuldigd in stand kan blijven. Na uiterlijk drie jaar vindt een evaluatie plaats, waarbij zal worden gelet op oneigenlijk gebruik, onbedoelde drempels, de omvang van de financiële gevolgen en uitputting van beschikbare middelen.⁴

De Afdeling merkt op dat deze maatregel verbonden is met de excuses van de regering voor het koloniale slavernijverleden, zoals blijkt uit de toelichting. Het niet in rekening brengen van leges kan in die zin worden beschouwd als een gebaar dat gebaseerd is op een door de regering erkende dringende morele verplichting. De Afdeling beoordeelt de motivering als toereikend, maar adviseert daarenboven in te gaan op de vraag hoe de regeling zich verhoudt tot regelingen met betrekking tot andere groepen die onrecht hebben ervaren (en die wel leges blijven betalen).

Gezien de waarde van de maatregel voor de betreffende doelgroep adviseert de Afdeling om vooraf duidelijkheid te scheppen over de criteria op basis waarvan de bekostigingsregeling eerder kan worden gewijzigd of geannuleerd. De Afdeling adviseert de mogelijkheid om de bekostigingsregeling te wijzigen dan wel te annuleren te beperken tot zwaarwegende criteria zoals evident en grootschalig misbruik. Daarnaast zou de toelichting moeten adresseren hoe wordt toegewerkt naar een structurele (bekostigings)regeling en hoe de evaluatiecriteria voor onderhavige regeling daarbij worden betrokken.

b. Inwerkingtreding in Caribisch Nederland

Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) kunnen regels gesteld worden betreffende de procedure en leges voor geslachtsnaamswijziging in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁵ In een dergelijke amvb was nog niet voorzien. Op grond van het voorliggende ontwerpbesluit worden de procedure en leges voor naamswijziging die gelden voor Europees Nederland ook van toepassing in Caribisch Nederland.⁶ Daarbij is bepaald dat de artikelen in verschillende fases in werking kunnen treden, omdat de uitvoering op enkele onderdelen nog niet gereed is. Totdat hierin is voorzien, worden de gronden voor geslachtsnaamswijziging in Caribisch Nederland neergelegd in beleidsregels.⁷

Inwerkingtreding van de regeling is voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba waarschijnlijk niet eerder mogelijk dan op 1 januari 2025. Uit de toelichting blijkt dat de Bestuurscolleges van de openbare lichamen aandacht hebben gevraagd voor uitvoeringstechnische aspecten. Naar aanleiding hiervan wordt samen met de openbare lichamen gezien wanneer en op welke wijze de regeling ook in het Caribische deel van Nederland kan worden geïmplementeerd, waarbij als uitgangspunt geldt dat dit zo veel mogelijk op gelijke wijze als in Europees Nederland zal gebeuren.⁸

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt wat de praktische bezwaren zijn voor

¹ Nota van toelichting, paragraaf 1 'Aanleiding en inhoud besluit'.

² Nota van toelichting, paragraaf 1 'Nieuwe geslachtsnaam'.

³ Nota van toelichting, paragraaf 1 'Aanleiding en inhoud besluit'.

⁴ Nota van toelichting, paragraaf 2 'Financiële gevolgen en gevolgen voor organisaties en personen (regeldruk)'.

⁵ Artikel 1:7, vijfde lid, BW BES.

⁶ Artikel 6a van de Regelen betreffende verzoeken tot naamswijziging.

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 1b 'Regeling Caribisch Nederland'; Beleidsregeling geslachtsnaamswijziging BES.

⁸ Nota van toelichting, paragraaf 4 'Advies en consultatie'.



een spoedige inwerkingtreding van het besluit in het Caribische deel van Nederland.

Gezien het belang van de maatregel voor de doelgroep in zowel het Europese als het Caribische deel van Nederland adviseert de Afdeling om in de toelichting uitdrukkelijk de intentie op te nemen om dit besluit zo spoedig mogelijk in zowel het Europese als het Caribische deel van Nederland in werking te laten treden en de praktische bezwaren weg te nemen.

3. Gevolgen voor aanvragers

Vanwege de verbinding van bepaalde achternamen met het koloniale slavernijverleden, en de emotionele last die dit met zich brengt, bestaat bij bepaalde burgers de wens om deze naam te wijzigen. De Afdeling merkt op dat het wijzigen van de geslachtsnaam niet alleen een juridisch-technische, administratieve handeling is, maar ook sociale en psychologische aspecten kent. Aangenomen kan worden dat burgers niet lichtvaardig tot een dergelijke wijziging zullen overgaan. Tegelijkertijd kan het lastig zijn om de gevolgen goed te overzien die een dergelijke wijziging kan hebben in de context van een gezin, familie of gemeenschap. De begeleiding van burgers in het proces om tot een dergelijke stap te komen verdient dan ook de nodige aandacht van de overheid.

De toelichting meldt dat aanvragers zullen worden gefaciliteerd en dat voorlichtingsmateriaal beschikbaar zal worden gemaakt. De Afdeling onderstreept het belang van de voorgenomen ondersteuning en begeleiding. Voor de communicatie over de regeling en voor de inrichting van de praktische toegang tot de regeling zal in overleg worden getreden met vertegenwoordigers vanuit de groep betrokkenen die ook betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit.⁹

Het is van belang dat een evenwichtige voorlichting wordt gegeven over de voor- en nadelen van een aanvraag, en betrokkenen een geïnformeerde keuze kunnen maken. Naast de emotionele impact gaat het daarbij ook om de financiële gevolgen. Want hoewel de aanvraag, door de vrijstelling van leges, nu kosteloos is, zijn verschillende kosten voorzienbaar die gerelateerd zijn aan noodzakelijk geworden aanvragen voor gewijzigde identiteitsbewijzen, rijbewijzen, diploma's en dergelijke.

Daarbij zou ook gebruik gemaakt kunnen worden van de reeds opgedane inzichten binnen gemeenten die al diverse regelingen hebben opgezet.¹⁰ Het verdient overweging om, in samenspraak met belangenorganisaties, de Dienst Justis en gemeenten, dergelijke begeleiding en ondersteuning aan te bieden.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁹ Nota van toelichting, paragraaf 1 'Aanleiding en inhoud besluit' en paragraaf 4 'Advies en consultatie'

¹⁰ Zo biedt de gemeente Rotterdam begeleiding en ondersteuning aan via de organisatie Diaspora Wellhouse. Zie <https://www.rotterdam.nl/naamswijziging-koloniale-achternaam>.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Besluit tot wijziging van het Besluit geslachtsnaamswijziging en de Regelen betreffende verzoeken tot naamswijziging en tot naamsvaststelling in verband met de tijdelijk kosteloze wijziging van geslachtsnamen van nazaten van tot slaaf gemaakten (Besluit geslachtsnaamswijziging nazaten van tot slaaf gemaakten en tijdelijke bekostiging)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming, van 26 april 2024, kenmerk 5410310;

Gelet op artikel 7, vijfde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van XXX, nr. XXX);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming van XXX, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. XXX;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit geslachtsnaamswijziging wordt als volgt gewijzigd.

A

Na artikel 1 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 1a

1. De geslachtsnaam van een persoon wordt op zijn verzoek gewijzigd, indien hij verklaart een nazaat te zijn van een tot slaaf gemaakte aan wie de geslachtsnaam wordt ontleend.
2. De wijziging op grond van het eerste lid geschiedt bij voorkeur door omzetting van enkele letters of door toevoeging of verwijdering van een voor- of achtervoegsel; is dat niet mogelijk of wordt dit door verzoeker onwenselijk geacht, dan geschiedt wijziging door het kiezen van een andere geslachtsnaam. De andere geslachtsnaam is die van een ouder of andere bloedverwant in de opgaande lijn of een geslachtsnaam die nog niet in Nederland voorkomt. Wijziging kan ook geschieden door toevoeging van een naam niet zijnde de geslachtsnaam van een ouder van verzoeker, van een echtgenoot of geregistreerd partner van de verzoeker of van de andere ouder van een kind van verzoeker. De voorwaarden voor de keuze van een andere geslachtsnaam zijn van overeenkomstige toepassing op de keuze voor de toe te voegen geslachtsnaam.
3. Het verzoek wordt afgewezen, indien de verzoeker al een op grond van dit artikel gewijzigde geslachtsnaam heeft.

B

In artikel 3, vierde lid, onder d, onderdeel 1°, wordt na 'de titels XIII tot en met XV en XVIII tot en met XX van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht' ingevoegd

'dan wel de titels XIII tot en met XV en XVIII tot en met XX van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht BES'.

C

In artikel 6, onder a, wordt na 'de titels XIII tot en met XV en XVIII tot en met XX van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht' ingevoegd 'dan wel de titels XIII tot en met XV en XVIII tot en met XX van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht BES'.

ARTIKEL II

De Regelen betreffende verzoeken tot naamswijziging en tot naamsvaststelling worden als volgt gewijzigd:



A

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot derde lid wordt voor 'Het bedrag is tweemaal verschuldigd' de aanduiding '2.' geplaatst.
2. Na het derde lid (nieuw) wordt een lid toegevoegd, luidende:
 4. Het eerste tot en met derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op een verzoek op grond van artikel 7 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek BES, met dien verstande dat het recht, genoemd in artikel 7, vijfde lid, van dat Boek, USD 890 bedraagt.

B

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '2.' geplaatst.
2. Daarvoor wordt een lid ingevoegd, luidende:
 1. Wijziging van de geslachtsnaam op grond van artikel 1a van het Besluit geslachtsnaamswijziging is kosteloos.

C

Na artikel 4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4a

1. De Minister voor Rechtsbescherming kan afzien van het in rekening brengen van het verschuldigde recht, genoemd in artikel 3, vierde lid, indien het verzoek verband houdt met het feit dat:
 - a. de verzoeker zijn geslachtsnaam ontleent aan een tot slaaf gemaakte;
 - b. de ouder, aan wie de verzoeker zijn geslachtsnaam ontleent, onherroepelijk is veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf als bedoeld in de titels XIII tot en met XV en XVIII tot en met XX van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht dan wel de titels XIII tot en met XV en XVIII tot en met XX van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht BES tegen de verzoeker, een familielid in de eerste of tweede graad of een levensgezel van hen, waarbij onder misdrijf mede wordt begrepen medeplichtigheid aan en poging tot misdrijf; of
 - c. de verzoeker, bij gebreke van een dergelijke onherroepelijke veroordeling, verklaart slachtoffer te zijn van een misdrijf, genoemd onder b., gepleegd door de ouder, aan wie verzoeker zijn geslachtsnaam ontleent, en door overlegging van een verklaring van een deskundige aannemelijk maakt dat het achterwege blijven van een geslachtsnaamswijziging zijn lichamelijke of geestelijke gezondheid in ernstige mate zou schaden.
2. In geval van een verzoek dat verband houdt met het feit, genoemd in het eerste lid, onder c, is overlegging van een bewijs van toekenning van een uitkering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven vereist.

D

Na artikel 6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6a

Dit besluit berust mede op artikel 7, vijfde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek BES.

E

In artikel 7, tweede lid, wordt 'Regelen betreffende verzoeken tot naamswijziging en tot naamsvaststelling' vervangen door 'Besluit procedure en rechten geslachtsnaamswijziging Europees en Caribisch Nederland'.



ARTIKEL III

Met ingang van vijf jaar na inwerkingtreding van dit artikel komt artikel 4 van het Besluit procedure en rechten geslachtsnaamswijziging Europees en Caribisch Nederland te luiden:

Artikel 4

Wijziging van de geslachtsnaam op grond van artikel 6 van het Besluit geslachtsnaamswijziging is kosteloos, met dien verstande dat daartoe in geval van een verzoek op grond van artikel 6, onderdeel b, van dat besluit overlegging van een bewijs van toekenning van een uitkering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven is vereist.

ARTIKEL IV

Met ingang van vijf jaar na inwerkingtreding van dit artikel komt artikel 4a van het Besluit procedure en rechten geslachtsnaamswijziging Europees en Caribisch Nederland te luiden:

Artikel 4a

1. De Minister voor Rechtsbescherming kan afzien van het in rekening brengen van het verschuldigde recht, genoemd in artikel 3, vierde lid, indien het verzoek verband houdt met het feit dat:
 - a. de ouder, aan wie de verzoeker zijn geslachtsnaam ontleent, onherroepelijk is veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf als bedoeld in de titels XIII tot en met XV en XVIII tot en met XX van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht dan wel de titels XIII tot en met XV en XVIII tot en met XX van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht BES tegen de verzoeker, een familielid in de eerste of tweede graad of een levensgezel van hen, waarbij onder misdrijf mede wordt begrepen medeplichtigheid aan en poging tot misdrijf; of
 - b. de verzoeker, bij gebreke van een dergelijke onherroepelijke veroordeling, verklaart slachtoffer te zijn van een misdrijf, genoemd onder b., gepleegd door de ouder, aan wie verzoeker zijn geslachtsnaam ontleent, en door overlegging van een verklaring van een deskundige aannemelijk maakt dat het achterwege blijven van een geslachtsnaamswijziging zijn lichamelijke of geestelijke gezondheid in ernstige mate zou schaden.
2. In geval van een verzoek dat verband houdt met het feit, genoemd in het eerste lid, onder b, is overlegging van een bewijs van toekenning van een uitkering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven vereist.

ARTIKEL V

De termijnen van vijf jaar, genoemd in de artikelen III en IV, kunnen bij koninklijk besluit worden gewijzigd. Bij koninklijk besluit kan worden bepaald dat de artikelen III en IV worden ingetrokken.

ARTIKEL VI

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL VII

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit geslachtsnaamswijziging nazaten van tot slaaf gemaakten en tijdelijke bekostiging.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Rechtsbescherming,



NOTA VAN TOELICHTING

A. Algemeen

1. Aanleiding en inhoud besluit

In de kabinetsreactie van 19 december 2022 op het rapport van bevindingen van de Dialooggroep Slavernijverleden 'Ketenen van het verleden', heeft de minister-president aangekondigd dat vooruitlopend op een structurele regeling, een tijdelijke regeling wordt voorbereid tot kosteloze naamswijziging voor nazaten van tot slaaf gemaakten.¹ In de brief van het kabinet van 23 juni 2023 is dit bevestigd.² Dit besluit voorziet in de aangekondigde regeling waardoor nazaten van in het koloniale verleden tot slaaf gemaakten kosteloos hun geslachtsnaam kunnen laten wijzigen. Tevens worden de regels voor geslachtsnaamswijziging in Europees Nederland, ook van toepassing op de BES. Hiermee wordt de regeling voor geslachtsnaamswijziging op de BES zo veel mogelijk gelijkgetrokken met de regeling zoals die bestaat binnen Europees Nederland.

a. Wijziging namen van nazaten van tot slaaf gemaakten

Bij de verscheping en verkoop van tot slaaf gemaakte personen werd de eigen naam afgenomen en daarmee een deel van de culturele identiteit. Pas bij de vrijmaking kregen tot slaaf gemaakten een geslachtsnaam. Deze naam mochten zij meestal niet zelf kiezen en hield veelal verband met de naam van de (voormalige) slavenhouder of de plantage waarop zij werkten. Dergelijke geslachtsnamen worden tot de dag van vandaag door nazaten van tot slaaf gemaakte personen gedragen. Geslachtsnamen kunnen in deze gevallen een herinnering zijn aan de onrechtvaardige en gewelddadige geschiedenis van slavernij, omdat deze namen verwijzen naar de mensen die de voorouders van tot slaaf gemaakten hebben gekolonialiseerd en onderdrukt op plekken waar dit heeft plaatsgevonden. De regering heeft excuses aangeboden voor de rol en betrokkenheid van haar historische, bestuurlijke voorgangers bij het toestaan, mogelijk maken, bevorderen, bestendigen en profiteren van slavenhandel en slavernij die de menselijke waardigheid langdurig en structureel hebben ondermijnd. Zij heeft dat ook gedaan voor het feit dat de achtereenvolgende regeringen na 1863 te weinig hebben gezien en erkend dat het slavernijverleden een negatieve doorwerking had en heeft.³ Aan de excuses van de regering zijn ook maatregelen verbonden die gericht zijn op kennis en bewustwording, erkenning en herdenken en de doorwerking en verwerking van het slavernijverleden. Eén van deze maatregelen betreft een wijziging van de regels voor geslachtsnaamswijziging waardoor geslachtsnamen die verband houden met het slavernijverleden kunnen worden gewijzigd. Hierover is in de voorbereiding van zowel de kabinetsreactie als dit besluit gesproken met betrokken organisaties, waarbij door hen de wens is geuit om een laagdrempelige mogelijkheid te bieden voor wijziging van geslachtsnamen die verband houden met het slavernijverleden. Voor een verzoek om geslachtsnaamswijziging op deze grondslag zijn tijdelijk geen leges verschuldigd. Het opleggen van leges zou een extra drempel kunnen vormen en mogelijk nazaten kunnen uitsluiten van de mogelijkheid hun geslachtsnaam te veranderen. Door het niet in rekening brengen van leges, wordt de toegankelijkheid vergroot en wordt gelijkheid bevorderd. Daarmee kan dit besluit een bijdrage leveren aan het maatschappelijk herstel en de aanpak van de gevolgen van het Nederlandse slavernijverleden. Daarom wordt in dit geval afgeweken van het uitgangspunt dat diensten van de overheid kostendekkend uitgevoerd dienen te worden. De kosteloosheid voor de burger geldt in beginsel voor een periode van vijf jaar (zie onder 2. Financiële gevolgen en gevolgen voor organisaties en personen). De effecten van de regeling worden gemonitord. Bezien wordt of een beroep op deze wijzigingsgrond mogelijk kan blijven zonder dat leges zijn verschuldigd.

In het *Besluit geslachtsnaamswijziging* (hierna: Bgn) zijn de gronden voor wijziging van de geslachtsnaam opgenomen. Om wijziging van de geslachtsnaam van nazaten van tot slaaf gemaakten mogelijk te maken, is voorzien in een grondslag in dit besluit (artikel 1a (nieuw) Bgn). De *Regelen betreffende verzoeken tot naamswijziging en tot naamsvaststelling* (hierna: de Regelen) zijn aangepast om deze wijziging tijdelijk kosteloos te laten zijn (artikel 4, eerste lid, (nieuw) en 4a, eerste lid, onder a (nieuw), van de Regelen).

Naamswijziging in Nederland is mogelijk als iemand de Nederlandse nationaliteit heeft (ook al woont degene in het buitenland), een verblijfsvergunning asiël heeft of staatloos is. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft de vraag gesteld of onenigheid over de naam van minderjarige kinderen een complicatie kan opleveren en welke gevolgen dit heeft voor de complexiteit van de uitvoering en de effectiviteit van het voorstel. Deze regeling staat open voor meerderjarigen. Conform artikel 1:7, derde lid, Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) respectievelijk artikel 1:7, derde lid, BW BES delen minderjarige kinderen van de naamgevende ouder met gezag in de wijziging van diens

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 284, nr. 1.

² Kamerstukken I 2022/23, 36 284, nr. C.

³ Kamerstukken II 2022/23, 36 284, nr. 1, pg. 2

geslachtsnaam. Dat is niet anders in gevallen waarin de geslachtsnaam van een nazaat van een slaaf gemaakte wordt gewijzigd. Alvorens een verzoek om naamswijziging in te dienen zullen betrokkenen veelal binnen de familie over de naamswijziging, de opvattingen daarover en gevolgen daarvan hebben gesproken, waarna de verzoeker (naamgevende ouder) een weloverwogen besluit heeft kunnen nemen.

Grondslag

Om wijziging van de geslachtsnaam van nazaten van tot slaaf gemaakten mogelijk te maken, is voorzien in een extra, nieuwe wijzigingsgrondslag in het Bgn. In genoemde brief van het kabinet van 23 juni 2023 is aangegeven dat daarbij als uitgangspunt geldt dat de regeling:

- a) zo min mogelijk belastend is voor aanvragers – dat wil zeggen, geen zware bewijslast en geen verklaring van een deskundige met betrekking tot bijvoorbeeld ondervonden psychische hinder;
- b) zo min mogelijk onderscheid maakt al naar gelang de herkomst van de naam. Mensen met een migratieachtergrond uit voormalige koloniën waar slechts een zeer summiere namenregistratie is bijgehouden, moeten in principe geen zwaardere bewijslast dragen dan mensen met een migratieachtergrond uit voormalige koloniën waar de namenregistratie vollediger is.
- c) verantwoord uitvoerbaar is voor de Dienst Justis.

Tot deze aanpassing van het Bgn was wijziging van de geslachtsnaam voor nazaten van tot slaaf gemaakten in de praktijk slechts mogelijk op basis van ervaren psychische hinder van die naam. Daarbij gold de verplichting bewijs te overleggen van ernstige lichamelijke of mentale schade door een daartoe bevoegd psycholoog. Deze drempel is nu weggehaald. In het Bgn is opgenomen dat de geslachtsnaam van een persoon op zijn verzoek kan worden gewijzigd, indien hij in het verzoek verklaart een nazaat te zijn van een tot slaaf gemaakte aan wie de geslachtsnaam wordt ontleend. Een 'eigen verklaring' van verzoeker is daartoe voldoende. Daartoe wordt een standaardformulier ontwikkeld. Er worden geen aanvullende eisen aan het bewijs van het zijn van nazaat van een tot slaaf gemaakte gesteld. Zo hoeft geen verklaring te worden overgelegd van een deskundige met betrekking tot bijvoorbeeld ondervonden psychische hinder. De ATR adviseert om aanvragers te faciliteren als zij een naam willen kiezen die nog niet in Nederland voorkomt. Meer in zijn algemeenheid worden aanvragers gefaciliteerd en wordt voorzien in het nodige voorlichtingsmateriaal. Zo wordt voorzien in een stappenplan aan de hand waarvan verzoeker een verzoek kan indienen, kan zien aan welke criteria de nieuw te kiezen naam moet voldoen en welke stukken hij moet overleggen. Ook zal worden gewezen op enkele in het oog springende gevolgen van naamswijziging, zoals het vervallen van identiteitsbewijzen en rijbewijzen en de eventuele aanpassing van de naam op diploma's, met een verwijzing naar de instantie waartoe betrokkene zich in dat kader kan wenden. Overigens zal voor de communicatie over de regeling en voor de inrichting van de praktische toegang tot de regeling ook in overleg worden getreden met vertegenwoordigers vanuit de groep betrokkenen en zal gebruik worden gemaakt van de inzichten in het kader van de doenvermogenstoets.

Zoals eerder aangegeven is er ten aanzien van het zijn van een nazaat van een tot slaaf gemaakte geen verdere bewijslast; de Dienst Justis controleert alleen of deze eigen verklaring bij het verzoek zit. De Dienst Justis controleert niet of de verklaring waar is. In het licht van genoemde uitgangspunten is het ontbreken van een bewijslast onvermijdelijk. Dit heeft te maken met het volgende.

In het rapport van het Verwey Jonker Instituut 'Verkenning basis voor naamswijziging in verband met het Nederlandse slavernijverleden' komt naar voren dat er vijftien geaccepteerde en historisch betrouwbare overzichten en registers beschikbaar zijn waarin geslachtsnamen, die verband houden met het Nederlandse slavernijverleden, bijeengebracht zijn.⁴ Sommige op papier, andere digitaal raadpleegbaar. De beschikbare registers betreffen het gebied van Suriname (het meest compleet), en de voormalige Nederlandse Antillen (voor twee derde compleet), daarbinnen met name Aruba, Bonaire en Curaçao. De beschikbare registers gaan uit van personen. Het zijn dus niet zozeer overzichten van geslachtsnamen als wel van personen en families die op een zeker moment tot slaaf zijn gemaakt of vrijgemaakt werden. De beschikbare registers zijn niet honderd procent compleet. Er ontbreken groepen en personen. Gemigreerde slaaf gemaakten bijvoorbeeld, zijn in de loop der tijd weggeraakt uit de Nederlandse koloniale bronnen. Met name op de Antillen kwam het veel voor dat mensen tussen de Caraïbische eilanden en/of naar het vasteland van Zuid-Amerika verhuisden of gedwongen werden verplaatst en zo op het gebied van een andere koloniale mogendheid terecht kwamen.

Voor voormalig Nederlands Indië bestaat nog geen overzicht van geslachtsnamen die verband houden met het Nederlandse slavernijverleden. De conclusie van het rapport is dat het voor Nederlands-Indië op dit moment onmogelijk is om aanvullend een geaccepteerd overzicht uit slaven-, manumissie en emancipatieregisters en/of kerkelijke archieven samen te stellen.

Deze omstandigheden maken dat een deel van de verzoekers niet kan aantonen of aannemelijk maken

⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 VII, nr. 125.

dat hij nazaat is van een tot slaaf gemaakte. Dat maakt, gelet op het doel van de regeling, een grondslag zonder verdere voorwaarden en bewijs ter zake noodzakelijk. De regeling zou anders niet doeltreffend zijn, omdat de uitoefening van een verleend recht voor een deel van de rechtszoekenden niet te realiseren zou zijn. Als registers leidend zouden zijn bij de toegang tot (kosteloze) naamswijziging, zou een verzoeker wiens voorouder niet in een register staat, minder kans hebben dan personen van wie dat wel het geval is. Dat is onwenselijk.

De conclusie in het rapport betekent ook dat er niet een lijst van geslachtsnamen kan worden opgesteld aan de hand waarvan de Dienst Justis kan controleren of de geslachtsnaam van een verzoeker de naam van een nazaat van een tot slaaf gemaakte is aan wie de geslachtsnaam is ontleend. Evenmin zal de Dienst Justis (kunnen) beoordelen of de verzoeker daadwerkelijk afstamt van een betreffende nazaat.

Nieuwe geslachtsnaam

Bij een beroep op de nieuwe wijzigingsgrond, komt ook de vraag op hoe de nieuwe geslachtsnaam zal luiden. Verzoeker heeft verschillende mogelijkheden. In aansluiting op de bestaande systematiek geschiedt wijziging bij voorkeur door omzetting van enkele letters of door toevoeging van een voor- of achtervoegsel. Wijziging kan ook gebeuren door verwijdering van een voor- of achtervoegsel. Daarnaast kan wijziging plaatsvinden door het kiezen van een geslachtsnaam van een ouder of andere bloedverwant in de opgaande lijn. Gelet op de achtergrond van deze wijzigingsgrond ligt het in de rede om verzoeker ook de mogelijkheid te geven te kiezen voor de geslachtsnaam van een voorouder. Het is aan verzoeker om aan te tonen dat het een geslachtsnaam betreft van een (voor)ouder. Het is wenselijk dat verzoeker dit aantoont om te voorkomen dat een geslachtsnaam van een niet verwant persoon wordt gekozen waardoor de schijn kan worden gewekt die ander te zijn of tot diens familie te horen. Hierbij kan worden gedacht aan adellijke namen of namen van families waarin alle dragers van die naam (ongeacht de graad van verwantschap) aan elkaar zijn geparenteerd. Dit is ook de reden waarom het advies van de ATR om de eis te laten vervallen om aan te tonen dat de gekozen naam de naam van een (voor)ouder is, niet is opgevolgd. Ook mag verzoeker kiezen voor een geslachtsnaam die nog niet in Nederland voorkomt. Daarbij wordt – eveneens gelet op de achtergrond van deze wijzigingsgrond – niet de eis gesteld dat de nieuwe naam Nederlands moet klinken. De naam kan bijvoorbeeld van oorsprong uit een regio in Afrika afkomstig zijn.

Wijziging kan ook plaatsvinden door toevoeging van een naam. De toe te voegen naam mag niet de naam zijn van een ouder, van de echtgenoot of geregistreerd partner of van de andere ouder van een kind van verzoeker. Een wijziging gericht op de toevoeging van een van die namen valt binnen de kaders van artikel 2 Bgn of van de Wet introductie gecombineerde geslachtsnamen en moet dan ook binnen die kaders worden behandeld en beoordeeld. Voor de toe te voegen naam geldt dat dit een in Nederland voorkomende naam mag zijn, mits die van een bloedverwant in de opgaande lijn (niet zijnde een ouder) is of het een geslachtsnaam is die nog niet in Nederland voorkomt.

b. Regeling Caribisch Nederland

Op grond van artikel 1:7, vijfde lid, BW BES kunnen bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) regels worden gesteld over de wijze van indiening en behandeling van verzoeken tot geslachtsnaamswijziging. Ook kunnen bij amvb de voor geslachtsnaamswijziging verschuldigde leges worden vastgesteld. In een dergelijke amvb was nog niet voorzien. Op grond van het nieuwe artikel 6a van de Regelen wordt deze amvb waarin de procedure en leges voor naamswijziging in Europees Nederland zijn geregeld, ook van toepassing op de BES. Daarbij is bepaald dat de (onderdelen van) artikelen op verschillende momenten in werking kunnen treden. Denkbaar is dat de Regelen voor een groot deel kunnen worden toegepast op de BES, maar dat de uitvoering op een enkel onderdeel nog niet helemaal gereed is. Om niet te hoeven wachten op het gereed komen voor uitvoering van de Regelen in hun geheel is voorzien in de mogelijkheid van inwerkingtreding in verschillende fases.

Anders dan artikel 1:7, vijfde lid, BW bevat het BW BES nog geen grondslag om ook de gronden voor geslachtsnaamswijziging bij amvb te regelen. Beoogd wordt binnen afzienbare termijn in een dergelijke grondslag te voorzien. Totdat hierin is voorzien, worden de gronden voor geslachtsnaamswijziging op de BES neergelegd in beleidsregels (Beleidsregeling geslachtsnaamswijziging BES), waarbij de gronden zo veel mogelijk gelijklopend zijn aan de gronden opgenomen in het Bgn. Verder geldt op grond van artikel 1:7, zesde lid, BW de schriftelijke mededeling van het voornemen tot naamswijziging als een beschikking. In het BW BES is nog niet voorzien in een dergelijke bepaling. De bedoeling is om ook hierin te voorzien en het BW BES hierop aan te passen in lijn met artikel 1:7, zesde lid, BW.

Hiermee wordt de procedure en regeling voor geslachtsnaamswijziging op de BES zo veel mogelijk gelijkgetrokken met de procedure en regeling zoals die bestaan binnen Europees Nederland. Zodra hiertoe een grondslag is opgenomen in het BW BES, zullen de hiervoor genoemde beleidsregels worden ingetrokken en zal het Bgn ook van toepassing worden op de BES.

2. Financiële gevolgen en gevolgen voor organisaties en personen (regeldruk)

Dit besluit voegt een extra grond voor geslachtsnaamswijziging toe. De procedure van geslachtsnaamswijziging blijft ongewijzigd. Het besluit levert daarmee geen extra regeldruk op, maar breidt de mogelijkheden tot gebruik van een bestaande regeling uit. Zo moet een verzoek om geslachtsnaamswijziging net als andere verzoeken om geslachtsnaamswijziging worden ingediend bij de Dienst Justis die deze verzoeken behandelt, vindt geslachtsnaamswijziging plaats bij Koninklijk Besluit en zal de geslachtsnaamswijziging door gemeenten moeten worden verwerkt in de registers van de burgerlijke stand en de Basisregistratie Personen (BRP).

Normaliter is het tarief voor een naamswijziging via Dienst Justis € 835,-. Op grond van dit besluit kunnen nazaten van tot slaaf gemaakten kosteloos de wijziging van hun geslachtsnaam bewerkstelligen.

Het is niet mogelijk om cijfers te geven over het aantal nazaten van tot slaaf gemaakten dat de geslachtsnaam wil wijzigen. Deze wens is afhankelijk van individuele overwegingen en keuzes. Het aantal nazaten van tot slaaf gemaakten die bij Dienst Justis een verzoek tot naamswijziging zullen indienen, is dan ook onbekend en vooraf niet in te schatten. Dat veroorzaakt een financieel risico voor de Staat. In de kabinetsbrief van 23 juni 2023 is aangegeven dat de maatregel onderdeel uitmaakt van de toezeggingen uit de kabinetsreactie van 19 december 2022 en dat die maatregel bekostigd wordt uit in totaal € 100 miljoen die het kabinet hiervoor heeft gereserveerd.⁵ De bekostiging is tijdelijk en kent in beginsel een werkingsduur van vijf jaar. De Dienst Justis monitort de effecten van de regeling, in die zin dat Justis de instroom van de verschillende verzoeken bijhoudt en bezielt of de aantallen afwijken van voorgaande jaren. Indien de beschikbare middelen eerder of later uitgeput zijn, kan de duur van de bekostiging worden aangepast. De voorwaarde dat een 'eigen verklaring' voldoende is, brengt bovendien het risico mee dat misbruik van de regeling wordt gemaakt in die zin dat een beroep op deze grond wordt gedaan door personen voor wie de regeling niet is bedoeld. Ook daarom worden de eerder genoemde effecten van de regeling door Dienst Justis gemonitord, zodat kan worden bezien of een beroep op deze wijzigingsgrond zonder dat leges zijn verschuldigd in stand kan blijven (zie ook onder 3. Evaluatie).

Zoals hiervoor aangegeven, geldt voor verzoekers dat zij geen leges hoeven te betalen. Of met de beoogde naamswijziging verder nog tijd en kosten gemoeid zijn, is vooral afhankelijk van de wens van verzoeker bij het kiezen van een nieuwe achternaam. Als verzoeker de achternaam van een voorouder wil aannemen, zal hij immers zijn verwantschap moeten aantonen. Voor verzoekers geldt verder dat door het wijzigen van de geslachtsnaam bijvoorbeeld identiteitsbewijzen en rijbewijzen vervallen. Betrokkene zal deze zelf opnieuw moeten aanvragen en de kosten daarvan komen voor zijn rekening. Dit geldt ook voor het eventueel aanpassen van diploma's en dergelijke.

Overigens zijn alle overheidsinstellingen en bestuursorganen verplicht voor hun taken gebruik te maken van deze gegevens uit de BRP. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Belastingdienst, Kamer van Koophandel, DUO, onderwijsinstellingen, zorgverzekeraars en pensioenfondsen. Betrokkene hoeft al deze organisaties dus niet zelf te informeren.

Bij de voorbereiding van het besluit is ook een gendertoets uitgevoerd en is bevestigd dat er geen effecten zijn op gendergelijkheid. Daarbij is overwogen dat de effecten van het mogelijk maken van dit type naamswijziging geen verschillende effecten op mannen en vrouwen heeft, omdat in dit opzicht de maatschappelijke positie niet verschilt.

Tevens is gekeken of de regeling mogelijk leidt tot discriminatie (verhouding tot artikel 1 Grondwet). Bij toetsing aan het gelijkheidsbeginsel is allereerst de vraag of er sprake is van gelijke gevallen. Is dat het geval dan is de vraag of voor het gemaakte onderscheid een objectieve rechtvaardiging voorhanden is.

De situatie van de nazaten van tot slaaf gemaakten die hun geslachtsnaam willen wijzigen is evenwel niet gelijk aan die van degenen die dat om andere redenen willen doen. Deze regeling ziet op de wijziging van geslachtsnamen die tot slaaf gemaakten meestal niet zelf mochten kiezen en verband hield met de naam van de (voormalige) slavenhouder of de plantage waarop zij werkten. Daarbij hebben de bestuurlijke voorgangers van de Nederlandse staat een rol gespeeld bij het toestaan, mogelijk maken, bevorderen, bestendigen en profiteren van slavenhandel en slavernij die de menselijke waardigheid langdurig en structureel hebben ondermijnd. Als deze geslachtsnaam ook nu nog door nazaten van tot slaaf gemaakte personen wordt gedragen kan deze een herinnering zijn aan de onrechtvaardige en gewelddadige geschiedenis van slavernij. In andere gevallen ontbreekt een link met een (gewelddadig) verleden waarbij de (bestuurlijke voorgangers van de) Nederlandse staat een rol hebben gespeeld en dat tot in het heden doorwerkt en de niet zelfgekozen geslachtsnaam. Aangezien geen sprake is van gelijke gevallen, is het niet nodig om voor het verschil in behandeling een objectieve rechtvaardiging aan te voeren.

⁵ Kamerstukken I, 2022/23, 36 284, nr. C

3. Toezicht, handhaving en evaluatie

In deze regeling is een afweging gemaakt tussen de toegankelijkheid van de regeling en de mogelijke bewijslast die van betrokkenen kan worden gevergd. Zie voor deze afweging de subparagraaf Grondslag, onder paragraaf 1a. Door enkel een verklaring van betrokkene te vragen zonder aanvullend bewijs, bestaat een risico op misbruik van de regeling. Bij de mogelijkheden voor naamswijzigingen zijn wel enkele keuzes gemaakt om misbruik tegen te gaan. Zo is in de mogelijkheid om te kiezen voor een dubbele geslachtsnaam uitgesloten dat gekozen wordt voor aanvulling met een naam van de partner. Daarmee wordt voorkomen dat de regeling kan worden gebruikt om kosteloos de naam van betrokkene en eventuele minderjarige kinderen overeenkomstig de Wet introductie gecombineerde geslachtsnaam aan te passen. Tevens blijft voor betrokkenen een drempel bestaan voor het gebruik van de regeling, doordat niet alle kosten worden weggenomen. Ook als gebruik wordt gemaakt van de kosteloze naamswijziging, zullen paspoort, rijbewijs en andere documenten moeten worden aangepast, hetgeen niet kosteloos zal zijn.

Gelet op het risico op oneigenlijk gebruik is van belang dat de Dienst Justis de effecten van de regeling monitort. Daarnaast wordt mede in verband hiermee de regeling uiterlijk na drie jaar geëvalueerd. Daarbij zal ook worden bekeken of de regeling nog onbedoelde drempels kent, wordt de omvang van de financiële gevolgen en uitputting van beschikbare middelen gezien. Naar aanleiding van het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) wordt daarbij ook bekeken in hoeverre andere onvermijdelijke kosten als gevolg van de geslachtsnaamwijziging de effectiviteit van de maatregel beïnvloeden.

In 2024 wordt een beleidsdoorlichting ter hand genomen met betrekking tot het Bgn in zijn geheel. Daarbij wordt gekeken naar de procedure, de gronden en consistentie daarvan, en ook de in verband met een naamswijziging in rekening te brengen kosten.

4. Advies en consultatie

Een voorontwerp van dit besluit is van 6 oktober 2023 tot en met 17 november 2023 in internetconsultatie gegeven. Bij de voorbereiding van de regeling is een aantal belangenorganisaties⁶ betrokken, die ook gericht zijn uitgenodigd te reageren op de internetconsultatie. Daarnaast is nog een aantal bij de herdenking van het slavernijverleden betrokken organisaties en personen⁷ aangeschreven, waarbij ook zij nadrukkelijk zijn uitgenodigd om te reageren. Er zijn een onderhandse reactie, 15 reacties van burgers en een reactie van een belangenorganisatie ontvangen. De reacties variëren van steun voor het ontwerp tot reacties waarin wordt aangegeven dat een regeling niet nodig of wenselijk is. Ook over de geboden keuzemogelijkheden voor een naamswijziging verschillen de opvattingen in de consultatiereacties. Zo wordt in enkele reacties aangegeven dat de geboden opties volstaan, maar wordt in andere reacties aangegeven dat aan de te kiezen nieuwe naam geen voorwaarden moeten worden gesteld. In een enkele reactie wordt gesteld dat onder de betrokkenen de wens bestaat om ook een naam te kunnen toevoegen aan de bestaande naam. De gemaakte opmerkingen hebben geleid tot enkele wijzigingen in de ontwerp-regeling en de toelichting daarop, zoals het opnemen van de mogelijkheid om wijziging ook door toevoeging van een naam te laten plaatsvinden en de mogelijkheid om een voor- of achtervoegsel te schrappen. Voor het toevoegen van een naam geldt als voorwaarde dat het niet mag gaan om de naam van een ouder van verzoeker, van een echtgenoot of geregistreerd partner van de verzoeker of van de andere ouder van een kind van verzoeker. Tot slot zijn negen reacties van Oeigoeren en een organisatie die opkomt voor de belangen van Oeigoeren ontvangen. Hierin wordt aandacht gevraagd voor de problemen die Oeigoeren ondervinden doordat hun namen zijn omgezet in Chinese spelling. Hun namen komen daardoor niet overeen met de juiste uitspraak en spelling in hun eigen taal. Deze problematiek valt buiten het bestek van deze regeling, maar zal worden meegenomen bij de eerder genoemde beleidsdoorlichting die naar verwachting in de loop van 2024 zal worden uitgevoerd. Ook de gronden voor geslachtsnaamswijziging komen daarin aan de orde.

Het ATR heeft op 3 november 2023 advies uitgebracht. De opmerkingen zijn waar mogelijk verwerkt bij de betreffende onderwerpen waarop zij betrekking hebben. Kort gezegd adviseert de ATR om in de onderbouwing in te gaan op de vraag in hoeverre andere onvermijdelijke kosten als gevolg van de geslachtsnaamswijziging de effectiviteit van de maatregel beïnvloeden (zie hierover paragraaf 3). Ook adviseert het ATR om de eis te laten vervallen om aan te tonen dat de gekozen naam de naam van een

⁶ Stichting Nederland wordt beter; stichting Overlegorgaan Caribische Nederlanders; stichting For an Equal Society; stichting Busyben

⁷ Het gaat onder meer om stichting Nederland wordt beter; stichting Overlegorgaan Caribische Nederlanders; stichting For an Equal Society; stichting Busyben; Nationaal Instituut Nederlandse Slavernijverleden en Erfenis (NiNsee); stichting Ketj Koti Tafel; stichting Boni; The black archives; stichting Gedeeld Verleden Gezamenlijke Toekomst; Kids van Amsterdam; Landelijk overlegorgaan Afrikanen; stichting Nationaal Monument Nederlands Slavernijverleden; bureau Levende Talen/papiaments; stichting ProFor; stichting Eer en Herstel; stichting Splika; stichting Aralez; stichting Ma Jong; Indische Herinneringscentrum; stichting MOWAD; vereniging Antilliaans Netwerk; vereniging Ons Suriname; Amazonial Indigenous Knowledge (AMIK).

(voor)ouder is (zie paragraaf 1a, onder 'Nieuwe geslachtsnaam'). Verder adviseert de ATR om in de toelichting aan te geven of onenigheid over de naam van minderjarige kinderen een complicatie kan opleveren en welke gevolgen dit heeft voor de complexiteit van de uitvoering en de effectiviteit van het voorstel (zie paragraaf 1a). Voorts adviseert de ATR om aanvragers te faciliteren in geval dat men een naam wil kiezen die nog niet in Nederland voorkomt (zie paragraaf 1a, onder 'Grondslag') en om de regeldruk alsnog te berekenen conform de rijksbrede methodiek en deze op te nemen in de toelichting bij het voorstel (paragraaf 2 is naar aanleiding van dit advies aangevuld).

Verder is van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) een reactie ontvangen. Een tweetal opmerkingen van de NVvB betrof suggesties tot verduidelijking van de bij de internetconsultatie gepubliceerde factsheet. Deze suggesties worden meegenomen bij het opstellen van een volgende versie van de factsheet en het overige voorlichtingsmateriaal. Tot slot adviseert de NVvB om nadrukkelijker in de toelichting te benoemen dat er geen aanvullende eisen gelden, zoals een verklaring van psychisch lijden. Overeenkomstig dit advies is deze toelichting aangevuld.

Ook de gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn geïnformeerd over het ontwerpbesluit en in de gelegenheid gesteld om daarop te reageren. Hiervan hebben zij geen gebruik gemaakt.

De Bestuurscolleges van de BES zijn geïnformeerd over de regeling en in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. In dit kader is met name aandacht gevraagd voor uitvoeringstechnische aspecten. Naar aanleiding hiervan wordt samen met de BES bezien wanneer en op welke wijze de regeling ook op de BES kan worden geïmplementeerd, waarbij als uitgangspunt geldt dat dit zo veel mogelijk op gelijke wijze als in Europees Nederland zal gebeuren. Inwerkingtreding van de regeling is voor de BES waarschijnlijk niet eerder mogelijk dan op 1 januari 2025.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Personen die een nazaat zijn van een tot slaaf gemaakte aan wie zij hun naam ontleen, kunnen op grond van artikel 1a hun naam laten wijzigen. Zij dienen daartoe een eigen verklaring af te leggen. Het overleggen van nadere bewijsstukken wordt niet vereist.

De naamswijziging geschiedt bij voorkeur door omzetting van enkele letters of door toevoeging of verwijdering van een voor- of achtervoegsel. Maar als dat niet mogelijk is of als verzoeker dit onwenselijk vindt, dan kan ook een andere geslachtsnaam worden gekozen, namelijk de naam van een ouder of voorouder of een geslachtsnaam die nog niet in Nederland voorkomt.

Wijziging door toevoeging van een naam is ook toegestaan, mits de toe te voegen naam niet is de geslachtsnaam van een ouder, de echtgenoot of geregistreerd partner of de andere ouder van een kind van verzoeker. Daarbij geldt tevens dat de naam alleen mag worden toegevoegd als deze van een voorouder is of nog niet in Nederland voorkomt. In aansluiting op artikel 4, derde lid, Bgn is wijziging op deze grond eenmalig mogelijk.

Onderdeel B en C

Nu de regeling voor naamswijziging zo veel mogelijk gelijk is getrokken voor de BES, zijn ook de verwijzingen naar Wetboek van Strafrecht aangepast. Verwezen wordt naar de overeenkomende bepalingen in het Wetboek van Strafrecht BES. Voor de toepassing van het Bgn respectievelijk de Regelen is immers niet relevant of een veroordeling op grond van het Wetboek van Strafrecht in Europees Nederland dan wel Caribisch Nederland is uitgesproken.

Artikel II

Onderdeel A en C

Artikel 3, vierde lid, van de Regelen bepaalt de hoogte van de leges in gevallen waarin verzoeker woonachtig is in de BES. In artikel 4a is voorzien in gevallen waarin geen leges verschuldigd zijn. Het betreft vergelijkbare gevallen als waarin ook in Europees Nederland geen leges zijn verschuldigd.

Onderdeel B

Personen die op grond van artikel 1a van het Besluit geslachtsnaamswijziging wijziging van de geslachtsnaam verzoeken, hoeven geen leges te betalen. Hierin voorziet het artikel 4, eerste lid, van de Regelen.



Onderdeel D

Het nieuwe artikel 6a voorziet in een nieuwe aanvullende grondslag van de Regelen, zodat deze ook van toepassing zijn in gevallen waarin een verzoek tot naamswijziging wordt gedaan door een verzoeker woonachtig in een van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius dan wel Saba.

Onderdeel E

Nu de Regelen ook van toepassing zijn op de BES, is de citeertitel dienovereenkomstig aangepast. In deze toelichting is overigens nog de aanduiding Regelen gebruikt.

Artikel III tot en met VI

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De inwerkingtreding kan voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend worden vastgesteld (artikel VI). Zo nodig kunnen bijvoorbeeld de wijzigingen die op de BES zullen gelden, op een ander tijdstip in werking treden. Hiervoor kan bijvoorbeeld aanleiding zijn als de uitvoering nog niet gereed is voor toepassing op de BES.

De wijzigingen gelden voor verzoeken tot naamswijziging die zijn ingediend op of na de datum van inwerkingtreding. Vanuit de rijksoverheid, de Dienst Justis maar ook door betrokken organisaties zal aandacht worden besteed aan deze wijziging, zodat burgers geïnformeerd zijn over onder meer het moment van inwerkingtreding. Dit is van belang, ook omdat de grondslag voor kosteloosheid van deze naamswijziging tijdelijk is en in beginsel na vijf jaar na inwerkingtreding van de regeling voor Europees Nederland vervalt (artikelen III en IV).

Op grond van artikel V, kan bij koninklijk besluit worden bepaald dat de grondslag voor de kosteloosheid eerder of later dan na vijf jaar vervalt, maar ook kan worden bepaald dat deze grondslag niet vervalt. Reden daarvoor is dat voor de kosteloosheid middelen beschikbaar moeten zijn. Niet kan worden ingeschat hoe vaak en binnen welk tijdsbeslag een beroep op de betreffende wijzigingsgrond zal worden gedaan. Onzeker is dan ook op welke termijn de beschikbare middelen uitgeput zullen zijn. Het is wenselijk dat indien de beschikbare middelen eerder of later uitgeput zijn, de duur van de bekostiging kan worden aangepast.

Tevens wordt hiermee een grondslag geboden voor het eventueel permanent maken van de vrijstelling van leges, indien besluitvorming naar aanleiding van de aangekondigde evaluatie van de regeling daartoe aanleiding geeft.

De Minister voor Rechtsbescherming,