



Impactanalyse Wijziging Transgenderwet

Versie 1.0

Eindrapport

Management samenvatting

Op 10 december 2019 heeft de minister voor Rechtsbescherming een voorontwerp in consultatie gegeven dat strekt tot aanpassing van de voorwaarden voor wijziging van de geslachtsvermelding in de geboorteakte. Met dit voorontwerp veranderen er enkele voorwaarden die gelden voor mensen die hun geslachtsregistratie willen wijzigen op grond van Titel 4, Afdeling 13 van het Burgerlijk Wetboek. In deze impactanalyse in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid is in beeld gebracht welke impact dit voorstel heeft op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van maart tot en met september en hiervoor zijn onder meer interviews gevoerd met deskundigen uit de praktijk uit 12 gemeenten. In deze management samenvatting zijn de bevindingen weergegeven door middel van beantwoording van de onderzoeksvragen voor deze analyse.

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?

Het voorontwerp brengt wijzigingen aan in het proces waarmee transgender personen hun geslachtsregistratie bij de gemeente kunnen wijzigen. Het nieuwe proces kent straks twee stappen: een kennisgeving en een bevestiging (de kennisgeving is een extra stap in het nieuwe proces). Op dit moment moet de transgender persoon, die de registratie van zijn geslacht wil laten wijzigen bij de gemeente, nog een deskundigenverklaring overleggen. Deze eis komt te vervallen. Op dit moment is het ook alleen mogelijk om de wijziging van de geslachtsregistratie door te geven in de geboortegemeente. Na de voorgenomen wetwijziging wordt het mogelijk om de geslachtsregistratie door te geven in de woongemeente of de geboortegemeente.

Om deze dienst aan de transgender personen te kunnen faciliteren moet het huidige proces van de wijziging van de geslachtsregistratie door de ambtenaar van de burgerlijke stand worden aangepast.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?

Het toekomstige proces bestaat conform het voorontwerp uit twee stappen. Dit betekent dat de ambtenaar van de burgerlijke stand de kennisgeving in ontvangst moet kunnen nemen en bewaren tot de transgender persoon langs komt voor de bevestiging.

Na de voorgestelde wetwijziging kan de transgender persoon de wijziging doorgeven in de woongemeente of in de geboortegemeente. Het toekomstige proces in de geboortegemeente conform het voorontwerp is (los van het bovenstaande) vergelijkbaar met het huidige proces. Op het moment dat de wijziging wordt doorgeven in de woongemeente, dan moet de ambtenaar van de burgerlijke stand in de woongemeente aan akte 'wijziging geslachtsregistratie' opmaken en deze toesturen aan de ambtenaar van de burgerlijke stand in de geboortegemeente (die de latere vermelding toevoegt aan de geboorteakte). Gemeenten moeten hiervoor hun processen aanpassen, er moet een nieuwe modelakte geslachtswijziging worden ontwikkeld en bestaande applicaties moeten worden aangepast.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Uit de impactanalyse komt naar voren dat er nog enkele onduidelijkheden zijn met betrekking tot het voorontwerp. In het voorontwerp is opgenomen wat van de ambtenaar van de burgerlijke stand wordt gevraagd als de transgender persoon de wijziging doorgeeft in de woongemeente of in de geboortegemeente. Er is echter niet duidelijk hoe de ambtenaar van de burgerlijke stand moet handelen als de woongemeente en de geboortegemeente van de transgender persoon dezelfde gemeenten zijn. Daarnaast is er nog enige onduidelijkheid hoe het begrip 'woonplaats' uit BW1 zich verhoudt tot de begrippen 'woonadres' en 'briefadres' uit de Wet basisregistratie personen.

In technisch opzicht zijn gemeenten goed toegerust voor een doeltreffende uitvoering. Bestaande processen en applicaties vragen om beperkte aanpassingen.

Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?

De in het voorontwerp beschreven wijzigingen in het proces van de wijziging van de geslachtsregistratie leiden tot een beperkte stijging van de tijdsbesteding ten opzichte van het bestaande proces.

In de huidige situatie is een gemeente tussen de 45 en 60 minuten kwijt voor het doorvoeren van een wijziging van de geslachtsregistratie. Afhankelijk van de vraag waar de transgender de wijziging doorgeeft neemt het toekomstige proces conform het voorontwerp tussen de 50 en 65 minuten (als de wijziging wordt doorgegeven in de geboortegemeente) of tussen de 60 en 75 minuten (als de wijziging wordt doorgegeven in de woongemeente, niet zijnde de geboortegemeente) in beslag.

Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?

Op dit moment zijn er jaarlijks enkele honderden personen die de gemeente verzoeken een wijziging door te voeren in hun geslachtsregistratie. Door het voorontwerp wordt het goedkoper en eenvoudiger om een geslachtswijziging te realiseren. Op basis van cijfers van het SCP (en het CBS) komt naar voren dat er in Nederland 85.000 tot 100.000 mensen ouder dan 16 jaar zijn die een genderidentiteit hebben die niet overeenkomt met het geslacht dat hun bij de geboorte is toegewezen.

Er is op dit moment geen beeld hoeveel transgender personen de behoefte hebben om hun geslachtsregistratie bij de gemeente te laten wijzigen en tot hoeveel extra baliebezoek bij de gemeente het voorstel kan gaan leiden. Zonder nader onderzoek is het niet goed mogelijk om hier een goede inschatting van te maken.

Een indicatieve berekening laat zien dat een piek na inwerkingtreding van de wetswijziging in potentie grote financiële impact voor gemeenten kan hebben. Iedere stijging van het aantal wijzigingen ten opzichte van het huidige aantal wijzigingen leidt tot extra uitvoeringskosten voor de gemeenten tussen de € 46 en € 74 per wijziging. Voor een wijziging van de geslachtsregistratie kunnen op dit moment geen leges in rekening worden gebracht. Om dit uitvoeringsrisico voor gemeenten te ondervangen is het van belang om te monitoren in hoeverre de voorgestelde wijziging leidt tot een toename van het aantal transgender personen dat de geslachtsregistratie laat wijzigen én om vooraf afspraken te maken om gemeenten financieel te compenseren voor de extra

werkzaamheden die het gevolg zijn van een wetswijziging (in lijn met artikel 2 Financiële Verhoudingswet).

Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Ter voorbereiding op de nieuwe werkwijze als gevolg van het voorontwerp moeten verschillende voorbereidingen worden getroffen: de modelakte 'wijziging geslachtsregistratie' moet worden opgesteld, burgerzakenapplicaties moeten worden aangepast, gemeentelijke processen moeten worden aangepast, burgerzakenmedewerkers moeten worden geïnstrueerd/getraind over de wijzigingen en er moet publieksvoorlichting komen. Deels liggen deze werkzaamheden bij gemeenten, deels bij partners van de gemeenten. In de impactanalyse zijn deze stappen verder uitgewerkt.

Daarbij zijn er nog enkele aandachtspunten met betrekking tot de uitvoering, waar gemeenten in de voorbereiding ook over na moeten denken. Stuur de gemeente straks wel of geen bevestiging van de kennisgeving? En stuur de gemeente straks wel of niet een tussentijdse herinnering op het moment dat de transgender persoon na bv. 10 weken nog niet is langsgeslagen? Tot slot is het ook van belang dat er een duidelijke toelichting en uitleg komt op de nieuwe rol van de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Auteurs: Frank van Zutphen & Guido Brummelkamp

© VNG Realisatie, Den Haag, september 2020

Inhoudsopgave

Impactanalyse Wijziging Transgenderwet.....	1
Management samenvatting	2
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	6
1.1. Achtergrond	6
1.2. Vraagstelling	6
1.3. Aanpak & methodologie.....	6
1.4. Leeswijzer	9
2. Wijziging genderwetgeving.....	10
2.1. Huidige situatie	10
2.2. Toekomstige situatie	11
2.3. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen	14
3. Processen en ICT.....	15
3.1. Huidige situatie	15
3.2. Toekomstige situatie	16
4. Impact voorstel wijziging genderwetgeving	23
4.1. Beheerfase.....	23
4.2. Implementatiefase.....	29
5. Conclusies en aanbevelingen.....	31
5.1. Conclusies	31
5.2. Aanbevelingen	33
Bijlage A: Gesprekspartners.....	35
Bijlage B: Gebruikte bronnen.....	36

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Op 10 december 2019 heeft de minister voor Rechtsbescherming een voorontwerp in consultatie gegeven dat strekt tot aanpassing van de voorwaarden voor wijziging van de geslachtsvermelding in de geboorteakte. Met dit voorontwerp veranderen er enkele voorwaarden die gelden voor mensen die hun geslachtsregistratie willen wijzigen op grond van Titel 4, Afdeling 13 van het Burgerlijk Wetboek.

Om een beter beeld te krijgen van de uitvoeringsconsequenties bij gemeenten heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid aan VNG gevraagd in beeld te brengen welke impact de wetswijziging heeft op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

1.2. Vraagstelling

Met voorliggende impactanalyse wordt inzicht gegeven in de uitvoerbaarheid en de impact van het voorontwerp op de gemeentelijke organisatie. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de in het voorontwerp beschreven regeling bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?
- Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

1.3. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van maart tot en met september 2020. In het navolgende is het plan van aanpak beschreven en is een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Gelijktijdig met deze impactanalyse is ook een impactanalyse van het verkrijgen van een dubbele achternaam uitgevoerd. Voor zover mogelijk zijn onderzoeksactiviteiten van beide impactanalyses gecombineerd.

1.3.1. Plan van aanpak

Het plan van aanpak bestond uit drie fasen: de inventarisatiefase, de analysefase en de rapportagefase. Tijdens de inventarisatiefase is het plan van aanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met

gemeentegrootte en softwareleveranciers. In de volgende tabel zijn de kenmerken van de geïnterviewde gemeenten weergegeven en vergeleken met heel Nederland.

Tabel 1.1: Achtergrondkenmerken gemeenten

Kenmerken	Antwoord	Interviews (n = 12) ^{a)}	Nederland (n = 355)
Gemeentegrootte (aantal inwoners)	< 50.000	67%	76%
	50.000-100.000	8%	15%
	> 100.000	25%	9%

a) Er is bij de interviews een lichte oververtegenwoordiging van de grote gemeenten (25% in de steekproef tegenover 9% voor heel Nederland). Daar is rekening mee gehouden voor een juiste interpretatie van de input uit de interviews. In bijlage A is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde gemeenten en de gesprekspartners bij die gemeenten.

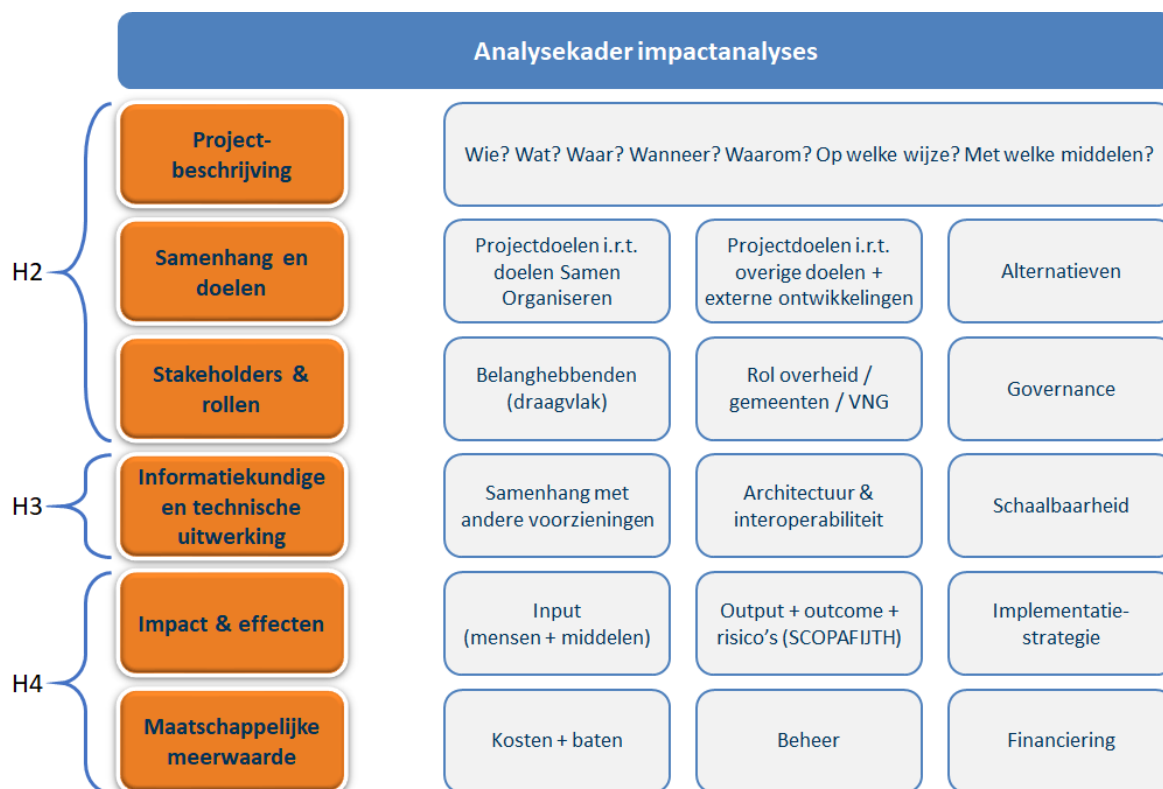
In de analysefase zijn interviews gehouden met medewerkers burgerzaken en ambtenaren van de burgerlijke stand. Tevens zijn interviews gehouden met de drie softwareleveranciers van burgerzakenapplicaties. In de bijlage is een overzicht gegeven van de gesprekspartners.

In de rapportagefase zijn de resultaten van de impactanalyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten waren uitgenodigd. De resultaten van de impactanalyse zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

1.3.2. Methodologie

Voor deze analyse is het analysekader van VNG Realisatie gebruikt. Het gebruik van dit kader zorgt ervoor dat alle relevante elementen bij de implementatie van de wijziging van de genderwetgeving worden meegenomen. Op deze manier wordt voorkomen dat bepaalde onderdelen worden 'vergeten'. Het analysekader is in de volgende figuur opgenomen.

Figuur 1.1: Analyse kader



Het eerste element van het analysekader is de **projectbeschrijving**. Hierin wordt een beschrijving gegeven van de regelgeving en het belang van de regelgeving. Het tweede element gaat over de **samenhang en doelen**. Hoe past de regelgeving binnen Samen Organiseren¹, binnen andere beleidsdoelen en externe ontwikkelingen? Het derde element betreft de analyse van de **stakeholders & rollen**. Welke rollen liggen voor de hand bij het oplossen van de problemen / benutten van kansen? Deze eerste drie elementen worden beschreven in hoofdstuk 2. Het vierde element is de **informatiekundige en technische uitwerking** van de oplossing: hoe past de ICT-oplossing in het bestaande landschap (bouwstenen, koppelvlakken, gemeentelijke ICT)? Dit onderwerp is opgenomen in hoofdstuk 3 'processen en ICT'. De **impact & effecten** zijn het vierde elementen van de analyse. Welke input is nodig, tot welke output en outcome leidt dit en welke risico's zijn te onderkennen? Hierbij wordt gekeken naar de SCOPAFIJTH thema's en naar de gevolgen binnen en buiten de gemeente. Het laatste element om naar te kijken is de **maatschappelijke meerwaarde**. Wat zijn de kosten en baten van het project? Deze laatste twee elementen zijn beschreven in hoofdstuk 4 'Impact wijziging genderwetgeving'.

¹ Samen Organiseren is vanuit gemeenten opgezet om een efficiënte en kwalitatieve dienstverlening te realiseren door beleid en uitvoering dicht bij elkaar te brengen. Dit heeft een vaste vorm gekregen via de beweging Samen Organiseren van de VNG en de Taskforce Samen Organiseren. Zie ook: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/samen-organiseren>.

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie en de toekomstige situatie in het geval de voorgestelde wijzigingen in het voorontwerp leiden tot een wetswijziging. In hoofdstuk 3 is een meer technische uitwerking gemaakt van de huidige en toekomstige situatie (bedrijfsarchitectuur, informatiearchitectuur, technische architectuur). In hoofdstuk 4 is ingegaan op de impact en effecten van de voorstellen tot wijziging van de genderwetgeving. In hoofdstuk 5 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

In voorliggend rapport wordt op verschillende plekken in de derde persoon enkelvoud gesproken over transgender personen. Ten behoeve van de leesbaarheid gebruiken we daarbij steeds 'hij' of 'hem', terwijl daar of 'zij' of 'haar' gelezen kan worden.

2. Wijziging genderwetgeving

In dit hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van de huidige situatie (paragraaf 2.1) en de toekomstige situatie in het geval de voorgestelde wijzigingen in het voorontwerp leiden tot een wetswijziging (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 is deze ontwikkeling beschouwd in samenhang met overige relevante ontwikkelingen.

2.1. Huidige situatie

Voor mensen wier genderidentiteit niet aansluit bij het bij de geboorte vastgestelde geslacht, is het mogelijk om onder voorwaarden de vermelding van het geslacht in de geboorteakte te wijzigen. De voorwaarden daarvoor zijn opgenomen in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Deze voorwaarden houden onder andere het volgende in:

- de persoon die zijn/haar geslachtsregistratie wijzigt, is zestien jaar of ouder;
- de persoon beschikt over een deskundigenverklaring (afgegeven door een aangewezen arts of psycholoog) waaruit blijkt dat er een duurzame overtuiging bestaat om tot het andere geslacht te behoren.

Jaarlijks maken enkele honderden mensen gebruik van de mogelijkheid om de geslachtsregistratie te wijzigen. Uit gegevens van het CBS blijkt dat het in 2016, 2017 en 2018 om respectievelijk 460, 530 en 640 mensen ging.²

De mogelijkheid om de geslachtsregistratie te wijzigen laat onverlet dat de gestelde voorwaarden daartoe leiden tot debat over zowel de leeftijdsgrens als de deskundigenverklaring. De leeftijdsgrens zou geen recht doen aan de nadrukkelijke wens die bij sommige transgender personen al op jongere leeftijd kan bestaan. Ten aanzien van de deskundigenverklaring is door transgender personen en belangenorganisaties gesteld dat deze voorbij gaat aan het zelfbeschikkingsrecht.

Om aan de bezwaren tegemoet te komen en vanuit de wens om beter recht te doen aan de emancipatie van transgender personen, heeft de minister voor Rechtsbescherming nu het voornemen om de voorwaarden te wijzigen. In de volgende paragraaf beschrijven wij wat de wijzigingen inhouden.

² Zie ook Ministerie van JenV (2019), *Memorie van toelichting wijziging vermelding geslacht geboorteakte*.

2.2. Toekomstige situatie

In deze paragraaf is op basis van de zeven w's (wie, wat, waar,³ wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt toekomstige situatie na de voorgestelde wijziging van de transgenderwet.

Wie

Wanneer iemand onder de voorgestelde regelgeving een geslachtswijziging wil laten doorvoeren, hebben de volgende personen en instanties daar een rol in:

- Transgender persoon: in de eerste plaats is dat de betrokken transgender persoon met de wens om zijn/haar geslachtsregistratie te laten wijzigen.
- Woongemeente: dit is de gemeente waar de transgender persoon woont. Het voorontwerp maakt het mogelijk dat transgender personen de wijziging door kunnen geven aan de ambtenaar van de burgerlijke stand in de woongemeente, ook als de geboorteakte zich daar niet bevindt.
- Geboortegemeente: dit is de gemeente waar de transgender persoon is geboren en waar de geboorteakte is opgemaakt en sindsdien wordt bewaard. De ambtenaar van de burgerlijke stand in de geboortegemeente voegt de latere vermelding (met betrekking tot de geslachtswijziging) toe aan de akte.
- Centrale Bewaarplaats van de Justitiële Informatiedienst: De akten die deel uitmaken van een register worden in tweevoud opgemaakt. Eén exemplaar blijft in de gemeente daar waar het rechtsfeit zich heeft voorgedaan. Het tweede exemplaar wordt overgebracht naar Centrale Bewaarplaats. Deze Centrale Bewaarplaats bewaart ook de kennisgeving van de latere vermeldingen.
- Kinderrechter: Indien de transgender persoon jonger is dan zestien jaar moet het verzoek tot wijziging van een geslachtsregistratie worden beoordeeld door een kinderrechter. In deze procedure kan het kind, vertegenwoordigd door zijn wettelijke vertegenwoordiger, aangeven dat hij een wijziging van de geslachtsregistratie wenst.

De rol van de deskundige (arts of psycholoog) komt te vervallen. Met het voorstel is het niet langer nodig dat een deskundige in een verklaring vaststelt dat de transgender persoon een duurzame overtuiging heeft om tot het andere geslacht te behoren.

Wat

De nieuwe voorwaarden vereisen aanpassing van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, de belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op:

Art. 28 lid 1: Met de wijziging doet de transgender persoon niet langer aangifte van de overtuiging tot het andere geslacht te behoren, maar maakt 'een voornemen tot wijziging van het geslacht kenbaar aan de ambtenaar van de burgerlijke stand van zijn woonplaats of zijn geboortegemeente. De betrokkene bevestigt zijn overtuiging in persoon ten overstaan van deze ambtenaar van de burgerlijke stand ten

³ De 'waar' is hier minder relevant, het betreft een verplichting voor alle gemeenten.

vroegste vier weken en ten laatste twaalf weken na de kennisgeving hiervan, op straffe van verval van de kennisgeving.

Art 28 lid 3: Degene die de Nederlandse nationaliteit niet bezit kan een kennisgeving en bevestiging als bedoeld in het eerste lid doen, indien hij gedurende een tijdvak van ten minste één jaar, onmiddellijk voorafgaande aan de kennisgeving, woonplaats in Nederland heeft en een rechtsgeldige verblijfstitel heeft, tenzij artikel 28aa van toepassing is. Bij de bevestiging legt betrokkene een afschrift van de akte van geboorte over.⁴

Art 28 lid 5: De in het eerste lid genoemde ambtenaar van de burgerlijke stand kan desverzocht tevens overgaan tot wijziging van de voornamen van degene op wie de wijziging van de vermelding van het geslacht betrekking heeft. Bij een tweede wijziging van de vermelding van het geslacht kan de ambtenaar van de burgerlijke stand de voornamen uitsluitend wijzigen in de voornamen die de betrokkene bij geboorte in zijn geboorteakte zijn gegeven.

Art 28 lid 6: Indien de betrokken persoon een kennisgeving als bedoeld in het eerste lid doet en bevestigt aan de ambtenaar van de burgerlijke stand van zijn woonplaats, zendt laatstgenoemde een afschrift van de akte van wijziging van de vermelding van het geslacht aan de ambtenaar van de burgerlijke stand onder wie de akte van geboorte van de betrokkene berust. Deze akte behelst tevens een wijziging van de voornamen, indien sprake is van een verzoek als bedoeld in het voorgaande lid.

Art 28 lid 7: Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld al wat betreft de aan de ambtenaar van de burgerlijke stand te overleggen stukken, het opmaken van de akte van wijziging van de vermelding van het geslacht en de voornamen, genoemd in het voorgaande lid, en de inhoud daarvan.

Art 28a lid 1: Wijziging van de vermelding van het geslacht van een Nederlander, jonger dan zestien jaar, kan op verzoek van zijn wettelijke vertegenwoordiger worden gelast door de rechtbank, indien de minderjarige de overtuiging heeft tot het andere geslacht te behoren dan is vermeld in de akte van geboorte.

Art 28d: De bepalingen in deze afdeling zijn van overeenkomstige toepassing op personen van wie het geslacht bij geboorte niet is kunnen worden vastgesteld.

Wanneer

Het voorontwerp tot wijziging van Boek 1 BW en de Memorie van Toelichting zijn op 10 december 2019 in consultatie gegeven. Als een wetsvoorstel wordt aanvaard door het parlement, dan treedt de wet in werking op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. De beoogde ingangsdatum is op dit moment nog niet bekend.

⁴ Indien geen afschrift van de akte van geboorte kan worden overgelegd moet betrokkene het proces van vaststelling van de geboortegegevens via de rechtbank van 's-Gravenhage volgen, zie artikel 1:25c BW.

Waarom

De voorgestelde wetswijziging komt voort uit de wens om het voor een transgender persoon makkelijker te maken om de geslachtsregistratie te laten wijzigen. Transgender personen, die inmiddels in een andere gemeente wonen dan waar zij zijn geboren, hoeven in de beoogde toekomstige situatie voor de wijziging niet langer naar hun geboortegemeente te reizen. Dit bespaart hen tijd en reiskosten.

Op welke wijze

Met de voorgestelde wetswijziging kan een transgender persoon die ouder is dan 16 jaar zijn geslachtsregistratie straks in twee stappen wijzigen:

- Stap 1 kennisgeving: De transgender persoon, die een wijziging van de vermelding van zijn geslacht wenst, maakt allereerst een voornemen tot wijziging schriftelijk kenbaar aan de ambtenaar van de burgerlijke stand. Dit kan door het sturen van een brief of e-mail waarin hij zijn voornemen kenbaar maakt. Het is ook mogelijk dat hij zelf naar het gemeentehuis gaat, om zijn voornemen daar schriftelijk kenbaar te maken.
- Stap 2 bevestiging: Na 4 tot 12 weken kan hij zijn eerdere kennisgeving bevestigen. Die bevestiging gebeurt in persoon ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Bovenstaande stappen gelden voor transgender personen ouder dan 16 jaar. Voor jongere transgenders geldt dat een verzoek tot wijziging moet worden gelast door de rechtbank op verzoek van een wettelijk vertegenwoordiger.

Naast de stappen die door de betrokken transgender persoon zelf gezet moeten worden, moeten er processtappen worden gezet door de gemeente. Hoe dat proces eruitziet, hangt af van waar de transgender persoon zijn wijziging doorgeeft.

Doet hij dat in de gemeente waar hij woont én waar hij geboren is, dan verloopt het proces als volgt: nadat de transgender persoon zijn wens heeft bevestigd, voegt de ambtenaar van de burgerlijke stand een latere vermelding toegevoegd aan de geboorteakte, gevolgd door een aanpassing van de persoonslijst in de BRP.

Doet de transgender persoon dat in de gemeente waar hij woont en is dat een andere gemeente dan waar hij geboren is, dan verloopt het proces als volgt: nadat de transgender persoon zijn wens in persoon heeft bevestigd maakt de ambtenaar van de burgerlijke stand een akte op, de ambtenaar stuurt vervolgens een afschrift van deze akte naar de geboortegemeente, alwaar een latere vermelding wordt toegevoegd aan de geboorteakte. Een afschrift van de geboorteakte met deze latere vermelding gaat terug naar de woongemeente, waar de persoonslijst in de BRP wordt aangepast.

Met welke middelen

De minister voor Rechtsbescherming heeft in het voorontwerp vermeld dat de voorgestelde wetswijziging geen gevolgen heeft voor de Rijksbegroting. Voor zover er extra handelingen moeten worden verricht die ten laste komen van de Rijksbegroting, betreffen die de rechterlijke macht ten behoeve van transgender personen jonger dan zestien jaar en personen die hun geslacht vaker

dan tweemaal wensen te wijzigingen. Het ministerie verwacht dat het om beperkte aantallen zal gaan.⁵

Wel moeten er extra handelingen worden verricht door ambtenaren van de burgerlijke stand indien de geboorteakte van de transgender persoon zich niet in de woongemeente van de transgender persoon bevindt. Met de voorgestelde wetswijziging moeten gemeenten voorzien in een werkwijze om ervoor te zorgen dat er in de geboortegemeente een latere vermelding aan de geboorteakte wordt toegevoegd. In de voorliggende analyse is een nadere uitwerking gemaakt van de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten.

2.3. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen

De voorgestelde wetswijziging past in een ontwikkeling die al langer gaande is. Al eerder werden de voorwaarden voor transgender personen om hun geslachtsregistratie te wijzigen versoepeld. Tevens past de wijziging bij de ontwikkeling binnen gemeenten om de dienstverlening aan burgers te vergemakkelijken. De wet sluit bijvoorbeeld aan bij de ambitie van veel gemeenten om diensten plaatssonafhankelijk aan te bieden.

Het is daarbij wel van belang om rekening te houden met andere ontwikkelingen (eID, vID, rijbewijzen, BRP, verbetering reisdocumentenstelsel, dubbele achternamen) die ook gevolgen hebben voor de baliemedewerker. Het is van belang om deze ontwikkelingen in samenhang te beschouwen zodat ontwikkelingen elkaar niet in de weg zitten en elkaar kunnen versterken.⁶

⁵ Ministerie van JenV (2019), *Memorie van toelichting wijziging vermelding geslacht geboorteakte*.

⁶ Zie ook bv. VNG Realisatie (2020), *Impactanalyse Verbetering Reisdocumentenstelsel* voor een nadere toelichting hierop.

3. Processen en ICT

In dit hoofdstuk is een meer technische beschrijving gemaakt van de huidige situatie (paragraaf 3.1) en de toekomstige situatie (paragraaf 3.2) samenhangend met de voorgestelde wijziging van de Transgenderwet. Daarbij is in beide paragrafen eerst ingegaan op de beschrijving van de processen (bedrijfsarchitectuur) en daarna op de ICT (technische architectuur).

3.1. Huidige situatie

3.1.1. Huidige processen

Op het moment dat een transgender persoon zich tot zijn geboortegemeente wendt met het verzoek om zijn geslachtsregistratie te wijzigen, is elke gemeente gebonden aan een aantal voorschriften. Het proces, dat gevolgd wordt, is daardoor voor elke gemeente in principe hetzelfde. Op dit moment bestaat dat proces uit de volgende stappen:⁷

- De betrokken transgender persoon (ouder dan 16 jaar) maakt een afspraak met de gemeente waar destijds zijn geboorteakte is opgemaakt (geboortegemeente) en waar deze sindsdien wordt bewaard.
- Bij het bezoek aan de gemeente identificeert de betrokken transgender persoon zich ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand met een geldig identiteitsbewijs; hij overlegt de deskundigenverklaring, en vult het formulier 'verzoek tot wijziging van de geslachtsregistratie' in en ondertekent deze.
- De ambtenaar van de burgerlijke stand maakt vervolgens een latere vermelding op en voegt deze toe aan de geboorteakte (het fysieke document). Tevens wordt de deskundigenverklaring opgeslagen (digitaal en/of fysiek). Bij het verzoek om geslachtswijziging kan de transgender persoon ook verklaren welke andere voorna(a)m(en) hij/zij wil hebben na de geslachtswijziging.⁸ Deze namen worden in de aangifte (aangifteformulier wijziging geslacht en voornamen) en in de latere vermelding opgenomen.
- Indien de transgender persoon niet meer in zijn geboortegemeente woont, stuurt de ambtenaar van de burgerlijke stand per post een volledig afschrift van de geboorteakte met de latere vermelding naar de woongemeente van de transgender persoon. In de woongemeente worden de gegevens van de betrokkene in de BRP gewijzigd.
- Er vindt een automatische doorwerking bij gerelateerden plaats. Dit betekent dat wanneer het geslacht van een persoon wijzigt, de gegevens op de persoonslijst van alle gerelateerden van deze persoon worden geactualiseerd. Het betreft actualisering in de categorieën ouders, huwelijk/geregistreerd partnerschap en/of kind.

⁷ Dit stappenplan is gebaseerd op de interviews met de gemeenten.

⁸ De administratieve verwerking van de wijziging van de voornamen gelijktijdig met de administratieve verwerking van de wijziging van het geslacht is in de verdere analyse niet als aparte stap opgenomen.

3.1.2. Huidige applicaties

Op de eerste stap na wordt bovenstaand proces geheel ondersteund door een burgerzakenapplicatie. In Nederland zijn er drie aanbieders van dergelijke applicaties: Centric, PinkRocade Local Government en Procura. Voor elk van de applicaties geldt dat zij de ambtenaar van de burgerlijke stand stapsgewijs de huidige processen laten doorlopen. De functionaliteit van de drie applicaties is ten aanzien van het doorvoeren van de wijziging van de geslachtsregistratie vergelijkbaar.

3.2. Toekomstige situatie

3.2.1. Toekomstige processen

Met de in het voorontwerp voorgestelde voorwaarden moet het bestaande proces op onderdelen worden aangepast. Er zijn nog enkele onduidelijkheden in het voorontwerp, waar nog een nader antwoord op moet komen. Deze punten zijn benoemd na onderstaande opsomming. Het toekomstige proces na de voorgestelde wijziging uit het voorontwerp bestaat in hoofdlijnen uit de volgende stappen:

- De transgender persoon maakt zijn voornemen om zijn geslachtsregistratie te wijzigen bekend aan de ambtenaar van de burgerlijke stand in de gemeente. Dit kan de gemeente zijn waar hij woont of de gemeente waar hij geboren is. Het voornemen maakt hij schriftelijk kenbaar (per brief of e-mail) aan een ambtenaar van de burgerlijke stand. De ambtenaar van de burgerlijke stand neemt het voornemen tot geslachtswijziging in ontvangst.
- Tussen het bekendmaken van het voornemen en de bevestiging moet een termijn zitten van 4 tot 12 weken. Om toe te zien op handhaving van deze termijn moet het voornemen tot wijziging van de geslachtsregistratie worden geregistreerd. Het ligt voor de hand om dit voornemen in het zaakstelsel te registreren, omdat daarin termijnen goed bewaakt kunnen worden.⁹
- Na 4 tot 12 weken vindt een afspraak voor de bevestiging plaats bij de gemeente met een ambtenaar van de burgerlijke stand. Deze afspraak zal vaak worden voorbereid, de ambtenaar van de burgerlijke stand moet mogelijk onder andere nagaan of de betrokken burger eerder zijn geslachtsregistratie heeft laten wijzigen en hoe vaak (hier wordt later in hoofdstuk 4 op teruggekomen).
- Tijdens de afspraak identificeert de transgender persoon zich met een geldig identiteitsbewijs.
 - Indien de transgender persoon de wijziging doorgeeft in zijn woongemeente maakt de ambtenaar van de burgerlijke stand een akte 'wijziging geslachtsregistratie' op. Deze akte wordt ondertekend door de transgender persoon en de ambtenaar van de burgerlijke stand. De akte wordt vervolgens digitaal en/of fysiek opgeslagen voor in beginsel een termijn van 18 maanden¹⁰ en per post opgestuurd naar de geboortegemeente.

⁹ Zie ook paragraaf 3.2.2 voor een nadere toelichting.

¹⁰ In 1:20f lid 3 BW is opgenomen dat deze akte wordt bewaard totdat 18 maanden zijn verstreken na de ontvangst van het afschrift van de akte van wijziging van het geslacht dan wel, indien geen zodanig afschrift wordt ontvangen, totdat achttien maanden zijn verstreken na het opmaken van de akte.

- Indien de transgender persoon de wijziging doorgeeft in zijn woongemeente ontvangt de ambtenaar van de burgerlijke stand in de geboortegemeente de akte 'wijziging geslachtsregistratie' en voegt op basis van deze informatie een latere vermelding toe aan de geboorteakte.
- Indien de transgender persoon de wijziging doorgeeft in zijn geboortegemeente maakt de ambtenaar van de burgerlijke stand een latere vermelding op en voegt deze toe aan de geboorteakte (het fysieke document).
- Er wordt een kennisgeving van de latere vermelding gemaakt en doorgestuurd naar de Centrale Bewaarplaats.
- Nadat de latere vermelding aan de geboorteakte is toegevoegd, wordt de wijziging van het geslacht door de woongemeente geregistreerd in de BRP. Tevens wordt de BRP van gerelateerden geactualiseerd. Het betreft actualiseringen in de categorieën ouders, huwelijk/geregistreerd partnerschap en/of kind.

Kijkend naar het gehele proces kunnen vier fasen worden onderscheiden:

- Aanmelding: handelingen die voorafgaan aan het doorgeven van de wijziging;
- Opnemen van de wijziging: handelingen die verricht worden om de wijziging op te nemen, inclusief de voorbereiding door de ambtenaar van de burgerlijke stand;
- Verwerken van de wijziging: administratieve verwerking van de wijziging;
- Afronding: aanpassen BRP-registratie van de transgender persoon en de BRP-registratie van zijn gerelateerden.

In het voorontwerp staan twee bepalingen opgenomen, die nog een nadere toelichting vereisen. In onder meer het gewijzigde 1:28 lid 1 BW is opgenomen '... aan de ambtenaar van de burgerlijke stand van zijn woonplaats'. In 1:10 lid 1 BW is opgenomen 'De woonplaats van een natuurlijk persoon bevindt zich te zijner woonstede, en bij gebreke van woonstede ter plaatse van zijn werkelijke verblijf.' Dit roept vragen op hoe om te gaan met de situatie dat de transgender persoon geen woonadres heeft, maar alleen een briefadres. Het wordt complex voor de ambtenaar van de burgerlijke stand om vast te stellen wat de plaats van zijn werkelijke verblijf is. Mogelijk is het een oplossing om uit te gaan van de gemeente waar de transgender persoon staat ingeschreven (dat kan een woonadres zijn of een briefadres in lijn met de Wet basisregistratie personen).

Gewenste vervolgactie: Er moet nader worden verduidelijkt hoe het begrip 'woonplaats' in dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de begrippen 'woonadres' en 'briefadres' uit de Wet basisregistratie personen.

In het voorontwerp is in 1:28 lid 1 BW de volgende bepaling opgenomen: '... aan de ambtenaar van de burgerlijke stand van zijn woonplaats of aan de ambtenaar van de burgerlijke stand onder wie de betreffende akte berust (*geboortegemeente, red.*)'. In latere artikelen wordt aangegeven hoe dan verder te handelen (1:28 lid 6 BW en 1:28b BW). In het huidige voorstel is niet goed uitgewerkt hoe de ambtenaar van de burgerlijke stand moet handelen op het moment dat de transgender persoon de wijziging doorgeeft in een gemeente die zowel zijn woonplaats is als zijn geboortegemeente. Prevaleert dan artikel 1:28 lid 6 BW of 1:28b BW? In het eerste geval moet de ambtenaar van de burgerlijke stand dan een akte opmaken en deze naar zichzelf versturen? In het huidige proces, waarbij de transgender persoon de wijziging doorgeeft in zijn geboortegemeente hoeft op dit moment ook geen akte te worden opgemaakt. Tijdens de analyse kwam dit punt regelmatig als

onduidelijkheid naar voren, dus een nadere duiding hiervan door de wetgever is gewenst. In de memorie van toelichting is in een bijzin weliswaar de bepaling ‘... voor het geval een wijziging wordt verzocht in de woonplaats van de betrokken persoon en deze woonplaats niet overeenkomt met zijn geboorteplaats.’ maar dit punt wordt verder niet nader toegelicht in de memorie van toelichting. Een nadere uitleg en mogelijk een kleine aanpassing in de wet kunnen hier meerwaarde hebben voor de uitvoering.

Gewenste vervolgactie: Verduidelijk (eventueel in de wet) hoe de ambtenaar van de burgerlijke stand moet handelen op het moment dat de woongemeente en de geboortegemeente van de transgender persoon dezelfde zijn.

Voor de verdere analyse is ervan uitgegaan dat het proces in de woonplaats of woongemeente alleen van toepassing is als de woongemeente een andere gemeente is dan de geboortegemeente (in lijn met de bijzin in de Memorie van Toelichting).

In de tabellen 3.1 en 3.2 zijn per fase de handelingen beschreven die de gemeenten en ambtenaar van de burgerlijke stand (ABS) volgens de huidige wetgeving moeten verrichten afgezet tegen de handelingen volgens de aangepaste wetgeving. Hierbij maken we onderscheid tussen twee situaties:

- De situatie waarin een transgender persoon de wijziging doorgeeft in zijn geboortegemeente (tabel 3.1).
- De situatie waarin een transgender persoon de wijziging doorgeeft in zijn woongemeente, waar hij destijds niet geboren is (tabel 3.2).

Tabel 3.1: Huidig en toekomstig proces als transgender persoon wijziging doorgeeft in geboortegemeente

	Huidig proces (in geboortegemeente)	Toekomstig proces voorontwerp (in geboortegemeente)
Aanmelding	-	Transgender persoon maakt schriftelijk zijn voornemen kenbaar aan geboortegemeente
	-	Voornemen tot wijzigen geslachtsregistratie wordt ontvangen en geregistreerd in zaaksysteem in geboortegemeente
	Transgender persoon maakt een afspraak in geboortegemeente	Transgender persoon maakt een afspraak in geboortegemeente
Opnemen wijziging	Vorbereiding afspraak door ABS in geboortegemeente	Vorbereiding afspraak door ABS in geboortegemeente (onderzoek t.b.v. voorwaarden, nagaan hoe vaak geslachtsregistratie is gewijzigd)
	Transgender persoon overlegt deskundigenverklaring en vult ten overstaan van ABS in geboortegemeente formulier ‘Verzoek wijzigen geslachtsregistratie’ in	Transgender persoon vult ten overstaan van ABS in geboortegemeente formulier ‘Verzoek wijzigen geslachtsregistratie’ in

	Huidig proces (in geboortegemeente)	Toekomstig proces voorontwerp (in geboortegemeente)
Verwerken wijziging	Opmaken van latere vermelding door ABS in geboortegemeente. Latere vermelding wordt toegevoegd aan (fysieke) geboorteakte	Opmaken van latere vermelding door ABS in geboortegemeente. Latere vermelding wordt toegevoegd aan (fysieke) geboorteakte
	-	ABS in geboortegemeente zendt een afschrift van de geboorteakte en latere vermelding aan de transgender persoon (1:20f lid 3 BW)
	Vaststellen woongemeente(n) van transgender persoon en gerelateerden door ABS in geboortegemeente ^{a)}	Vaststellen woongemeente(n) van transgender persoon en gerelateerden door ABS in geboortegemeente ^{a)}
	Een kennisgeving van de latere vermelding wordt per post opgestuurd naar Centrale Bewaarplaats JustID ^{b)}	Een kennisgeving van de latere vermelding wordt per post opgestuurd naar Centrale Bewaarplaats JustID ^{b)}
Afronding	Woongemeente registreert ontvangst afschrift latere vermelding en past BRP aan (ook van gerelateerden)	Woongemeente registreert ontvangst afschrift latere vermelding en past BRP aan (ook van gerelateerden)
	BRP mutatie wordt gecontroleerd (4-ogen principe)	BRP mutatie wordt gecontroleerd (4-ogen principe)
	Indien reisdocumenten van de transgender persoon niet direct zijn ingeleverd, wordt de transgender gevraagd om het reisdocument in te komen leveren ^{c)}	Indien reisdocumenten van de transgender persoon niet direct zijn ingeleverd, wordt de transgender gevraagd om het reisdocument in te komen leveren ^{c)}

- a) Indien uit de BRP blijkt dat gerelateerden uit Nederland zijn vertrokken, dan wordt de kennisgeving(en) gestuurd naar RvIG ten behoeve van de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI).
- b) Werkzaamheden bij de Centrale Bewaarplaats JustID (en de tijdsbesteding hiervan) zijn in deze impactanalyse verder buiten beschouwing gelaten.
- c) Reisdocumenten, waarin het geslacht is opgenomen, vervallen bij een geslachtswijziging van rechtswege.

Het is ook mogelijk dat uit een rechterlijke uitspraak de last tot wijziging van de vermelding van het geslacht volgt voor de ambtenaar van de burgerlijke stand in de geboortegemeente. Dat is relevant in het geval indien een minderjarige (jonger dan 16 jaar) de wijziging van zijn geslacht wil laten registreren (zie het gewijzigde 1:28a BW). In dat geval wordt het toekomstige proces uit tabel 3.1 vanaf de stap 'verwerken wijziging' doorlopen om deze wijziging door te voeren.

Tabel 3.2: Huidig en toekomstig proces als transgender persoon wijziging doorgeeft in woongemeente

	Huidig proces (in geboortegemeente)	Toekomstig proces voorontwerp (in woongemeente)
Aanmelding	-	Transgender persoon maakt schriftelijk zijn voornemen kenbaar aan woongemeente
	-	Voornemen tot wijzigen geslachtsregistratie wordt ontvangen en geregistreerd in zaaksysteem in woongemeente
	Transgender persoon maakt een afspraak in geboortegemeente	Transgender persoon maakt een afspraak in woongemeente
Opnemen wijziging	Vorbereiding afspraak door ABS in geboortegemeente	Vorbereiding afspraak door ABS in geboortegemeente (onderzoek t.b.v. voorwaarden, nagaan hoe vaak geslachtsregistratie is gewijzigd)
	Transgender persoon overlegt deskundigenverklaring en vult ten overstaan van ABS in geboortegemeente formulier 'Verzoek wijzigen geslachtsregistratie' in	Transgender persoon vult ten overstaan van ABS in geboortegemeente formulier 'Verzoek wijzigen geslachtsregistratie' in
Verwerken wijziging	-	ABS in woongemeente maakt van akte 'wijziging geslachtsregistratie' op. Afschrift akte wordt per post opgestuurd naar geboortegemeente
	Opmaken van latere vermelding door ABS in geboortegemeente. Latere vermelding wordt toegevoegd aan (fysieke) geboorteakte	Opmaken van latere vermelding door ABS in geboortegemeente. Latere vermelding wordt toegevoegd aan (fysieke) geboorteakte
	-	ABS in geboortegemeente zendt een afschrift van de geboorteakte en latere vermelding aan de transgender persoon en aan de ABS in de woongemeente (1:20f lid 3 BW)
	Vaststellen woongemeente(n) van transgender persoon en gerelateerden door ABS in geboortegemeente ^{a)}	Vaststellen woongemeente(n) van transgender persoon en gerelateerden door ABS in geboortegemeente ^{a)}
	Een kennisgeving van de latere vermelding wordt per post opgestuurd naar Centrale Bewaarplaats JustID ^{b)}	Een kennisgeving van de latere vermelding wordt per post opgestuurd naar Centrale Bewaarplaats JustID ^{b)}

	Huidig proces (in geboortegemeente)	Toekomstig proces voorontwerp (in woongemeente)
Afronding	Woongemeente registreert ontvangst afschrift latere vermelding en past BRP aan (ook van gerelateerden)	Woongemeente registreert ontvangst afschrift latere vermelding en past BRP aan (ook van gerelateerden)
	BRP mutatie wordt gecontroleerd (4-ogen principe)	BRP mutatie wordt gecontroleerd (4-ogen principe)
	Indien reisdocumenten van de transgender persoon niet direct zijn ingeleverd, wordt de transgender gevraagd om het reisdocument in te komen leveren ^{c)}	Indien reisdocumenten van de transgender persoon niet direct zijn ingeleverd, wordt de transgender gevraagd om het reisdocument in te komen leveren ^{c)}

- a) Indien uit de BRP blijkt dat gerelateerden uit Nederland zijn vertrokken, dan wordt de kennisgeving(en) gestuurd naar RvIG ten behoeve van de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI).
- b) Werkzaamheden bij de Centrale Bewaarplaats JustID (en de tijdsbesteding hiervan) zijn in deze impactanalyse verder buiten beschouwing gelaten.
- c) Reisdocumenten, waarin het geslacht is opgenomen, vervallen bij een geslachtswijziging van rechtswege.

De vergelijking tussen huidige en toekomstige situatie conform voorontwerp leert dat het voorstel met name gevolgen heeft voor de situatie waarin een transgender persoon de wijziging doorgeeft in zijn woongemeente (niet zijnde zijn geboortegemeente). In die situatie moeten gemeenten straks verschillende extra handelingen verrichten ten behoeve van de administratieve verwerking van de wijziging. Indien een transgender persoon woont in de gemeente waar hij destijds ook is geboren (en derhalve daar de wijziging doorgeeft) beperken de extra handelingen zich tot de fase van aanmelding (het registreren van het voornemen).

3.2.2. Aanpassingen in applicaties

De verandering van het proces als gevolg van het voorstel kan goeddeels binnen de bestaande applicaties worden afgehandeld. Naast het reeds bestaande formulier 'verzoek wijzigen geslachtsregistratie' moet er een nieuwe akte komen, de akte 'wijziging geslachtsregistratie'.

Softwareleveranciers dienen een functionaliteit in te bouwen in de bestaande burgerlijke stand modules van de burgerzakenapplicaties aan de hand waarvan deze akte kan worden opgemaakt. Dit is geen ingrijpende wijziging, er worden nu ook al diverse andere akten opgemaakt vanuit de burgerzakenapplicaties. Wel is het van belang dat de softwareleveranciers tijdig weten welke informatie in de akte moeten worden opgenomen. Updates van applicaties vinden normaal gesproken op vaste momenten per jaar plaats. Het werkt kostenverlagend als deze aanpassingen in één van die rondes wordt meegenomen. Het betreffen eenmalige kosten.

Gewenste vervolgactie: Er moet een nieuwe modelakte geslachtswijziging worden ontwikkeld door de Commissie Modellenboek van de NVVB. Het Besluit Burgerlijke Stand 1994 zal dan aangepast moeten worden, daar wordt immers in bepaald welke gegevens opgenomen moeten worden in de nieuwe akte.

In de interviews is er ook over gesproken of het zinvol was om de termijnen van 4 tot 12 weken tussen kennisgeving en bevestiging te bewaken in de burgerzakenapplicatie, maar de respondenten kwamen tot de conclusie dat bestaande zaaksystemen hiertoe adequaat ingericht zijn en dat het daarom niet nodig is om hiervoor nieuwe functionaliteit in de bestaande burgerzakenapplicaties in te bouwen. In bestaande zaaksystemen kan ook worden aangegeven dat de kennisgeving uiterlijk na 12 weken moet worden verwijderd.

4. Impact voorstel wijziging genderwetgeving

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de impact van het voorstel tot wijziging van de genderwetgeving voor gemeenten. De wijzigingen zijn beschouwd voor de implementatiefase en de beheerfase aan de hand van de SCOPAFIJTH elementen.¹¹ In de eerste paragraaf is een beeld geschetst van de situatie in de beheerfase en in de tweede paragraaf is gekeken wat er dan nodig is voor de implementatie van de wijziging van de genderwetgeving bij gemeenten.

4.1. Beheerfase

De gemeenten met wie in het kader van deze impactanalyse is gesproken, zijn positief over het voorontwerp. Naast een bijdrage aan de emancipatie van transgenders die het kabinet met de wijziging voor ogen heeft, sluit het voorstel volgens hen ook goed aan bij de gemeentelijke ambities om te komen tot een laagdrempelige of zelfs plaatssonafhankelijke dienstverlening.

Om een inschatting te kunnen geven van de impact van het voorontwerp is eerst gekeken naar het aantal te verwachten wijzigingen van de geslachtsregistratie, de tijdsbesteding en kosten voor het uitvoeren van deze werkzaamheden en naar specifieke aandachtspunten met betrekking tot de uitvoering van de wijziging van de genderwetgeving.

4.1.1. Aantal wijzigingen geslachtsregistratie en doelgroep

Op dit moment zijn er jaarlijks enkele honderden personen die de gemeente verzoeken een wijziging door te voeren in hun geslachtsregistratie. Uit gegevens van het CBS blijkt dat het in 2016, 2017 en 2018 om respectievelijk 460, 530 en 640 mensen ging.¹² Door het voorstel voor een wetswijziging wordt het goedkoper en eenvoudiger om een geslachtswijziging te realiseren. In de memorie van toelichting zijn geen verwachtingen geuit in hoeverre de wijziging kan leiden tot een stijging van het aantal transgender personen die een wijziging door gaan geven.

Het SCP schat dat 0,6 à 0,7 procent van de volwassenen een genderidentiteit heeft die niet overeen komt met het geslacht dat hun bij de geboorte is toegewezen.¹³ Als we dit cijfer leggen naast het aantal inwoners ouder dan 16 jaar op 1 januari 2019 (CBS Statline) dan gaat het hier over een groep van 85.000 tot 100.000 mensen. Potentieel gaat het daarmee om een grote groep mensen, voor wie het voorstel tot wetswijziging mogelijk interessant zou kunnen zijn. Daarmee is overigens niet gezegd dat deze mensen ook allemaal direct naar de gemeentebalie komen op het moment dat het mogelijk wordt om het geslacht te wijzigen.

¹¹ SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In dit rapport zijn deze elementen alleen beschreven als deze relevant zijn.

¹² Zie ook Ministerie van JenV (2019), *Memorie van toelichting wijziging vermelding geslacht geboorteakte*.

¹³ Sociaal en Cultureel Planbureau (2017), *Transgender personen in Nederland*.

Het voorstel zorgt er wel voor dat het goedkoper, laagdrempeliger en eenvoudiger wordt om de wijziging van het geslacht door te geven. Er is niet bekend hoeveel transgender personen het ook daadwerkelijk van belang vinden om hun geslacht te kunnen wijzigen bij de gemeente, maar het is wel de verwachting van gemeenten dat er na inwerkingtreding van de wet een piek op zal gaan treden in het aantal geslachtswijzigingen.¹⁴ Het kan - gegeven de grootte van de doelgroep - (tijdelijk) om potentiële grote aantallen gaan en dat kan dat potentieel ook grote uitvoeringsconsequenties voor gemeenten met zich meebrengen (*primaire proces, personeel*). Later in deze paragraaf wordt wat uitgebreider geschetst wat dat kan betekenen voor de kosten van uitvoering bij de gemeenten.

4.1.2. Uitvoeringskosten wijzigen geslachtsregistratie

In de gesprekken met gemeenten is nagegaan hoeveel tijd het gemeenten ongeveer kost het toekomstige proces conform voorontwerp te doorlopen, zoals dat is geschetst in paragraaf 3.2. We hebben dat vergeleken met de tijd die nodig is voor het huidige proces. Voor zowel de huidige als toekomstige tijd geldt een marge. Deze marge is afhankelijk van de vraag of de transgender persoon de wijziging doorgeeft in zijn woongemeente of geboortegemeente. Op het moment dat een transgender persoon de wijziging doorgeeft in zijn woongemeente, dan moet de woongemeente een akte 'wijziging geslachtsregistratie' opmaken en opsturen naar de geboortegemeente.

In de tabellen 4.1 en 4.2. is een inschatting gemaakt van de tijd die het kost om het proces te doorlopen, gespecificeerd per fase (*financiën*). Net als in paragraaf 3.2.1 maken we hierbij onderscheid tussen twee situaties:

- De situatie waarin een transgender persoon de wijziging doorgeeft in zijn geboortegemeente (tabel 4.1).
- De situatie waarin een transgender persoon de wijziging doorgeeft in zijn woongemeente, waar hij destijds niet geboren is (tabel 4.2).

Tabel 4.1: Tijdsbesteding als transgender persoon wijziging doorgeeft in geboortegemeente

	Tijdsbesteding in minuten	
	Huidig proces	Toekomstig proces
Aanmelding	0 – 5	5 – 10
Opnemen wijziging	20 – 25	20 – 25
Verwerken wijziging	15 – 20	15 – 20
Afronding verwerking ^{a)}	10	10
Totaal	45 – 60	50 – 65

a) De afronding van de verwerking gebeurt altijd in de woongemeente.

Bron: Schattingen op basis van interviews.

¹⁴ Gemeenten konden overigens geen kwantitatieve indicatie geven van de hoogte en duur van deze piek.

Per saldo is er een beperkte extra tijdsbesteding in het nieuwe proces (ongeveer 5 minuten extra voor het verwerken van de kennisgeving van de transgender persoon) in het geval de transgender persoon ook na de wetwijziging de wijziging doorgeeft in zijn geboortegemeente.

Tabel 4.2: Tijdsbesteding handelingen als transgender persoon wijziging doorgeeft in woongemeente ^{a)}

	Tijdsbesteding in minuten	
	Huidig proces	Toekomstig proces
Aanmelding	0 – 5 (GG)	5 – 10 (WG)
Opnemen wijziging	20 – 25 (GG)	20 – 25 (WG)
Verwerken wijziging	15 – 20 (GG)	25 – 30 (WG/GG)
Afronding verwerking	10 (WG)	10 (WG)
Totaal	45 – 60 (WG+GG)	60 – 75 (WG+GG)

a) GG staat voor geboortegemeente, WG voor woongemeente.

Bron: Schattingen op basis van interviews.

Bij de hierboven geschetste processen moet worden opgemerkt dat veel gemeenten zich bewust zijn van de betekenis die het heeft voor betrokken transgender personen. Veel respondenten die wij in het kader van deze impactanalyse spraken, benadrukken dat er altijd rekening mee gehouden moet worden dat mensen hun verhaal willen doen. De wijziging van de geslachtsregistratie is vaak onderdeel van een buitengewoon intensief traject dat een betrokkene doorgaans jarenlang in beslag heeft genomen. Gemeenten plannen afspraken voor het wijzigen van de geslachtsregistratie daarom doorgaans ruimer in (in de tabellen hierboven is dit de stap 'opnemen wijziging'). Vaak worden de betrokken personen, ten behoeve van hun privacy, ook niet aan de balie ontvangen maar in een aparte spreekkamer, en vaak ook door een senior medewerker met gevoel voor het onderwerp. Het is een proces waar zorgvuldigheid en betrokkenheid doorgaans prevaleren boven efficiency. Eén van de stappen in het huidige proces is het in ontvangst nemen, controleren en archiveren van de deskundigenverklaring. Het in ontvangst nemen en controleren van de deskundigenverklaring zijn verweven in de stap 'opnemen wijziging', waarbij de transgender zijn verhaal doet. Het is daarbij niet de verwachting van de respondenten dat er een tijdsbesparing te realiseren is door het wegvallen van de deskundigenverklaring.

Een wijziging die in de toekomstige situatie conform voorontwerp wordt doorgegeven in de woongemeente kost ongeveer 10 minuten extra in vergelijking met een wijziging die in de toekomstige situatie wordt doorgegeven in de geboortegemeente. De extra tijdsbesteding hangt samen met de extra tijd voor het opmaken van de akte 'wijziging geslachtsregistratie' en versturen van de akte naar de geboortegemeente.

In de huidige situatie is een gemeente daarmee tussen de 45 en 60 minuten kwijt voor het doorvoeren van een wijziging van de geslachtsregistratie. Afhankelijk van de vraag waar de transgender de wijziging doorgeeft neemt het toekomstige proces conform voorontwerp tussen de 50 en 65 minuten (als de wijziging wordt doorgegeven in de geboortegemeente) of tussen de 60 en 75 minuten (als de wijziging wordt doorgegeven in de woongemeente, niet zijnde de

geboortegemeente) in beslag. In de volgende tabel is opgenomen hoe hoog de kosten zijn voor de verschillende scenario's.

Tabel 4.3: Kosten uitvoering wijziging geslacht

	Huidig proces	Toekomstig proces
Transgender persoon geeft wijziging door in geboortegemeente	€ 41 - € 59	€ 46 - € 64
Transgender persoon geeft wijziging door in woongemeente (niet zijnde de geboortegemeente)	€ 41 - € 59	€ 55 - € 74

- a) Voor de minimumbedragen is gerekend met de minimale tijdsbesteding uit de tabellen 4.1 en 4.2 en schaal 7, voor de maximumbedragen is gerekend met de maximale tijdsbesteding uit de tabellen 4.1 en 4.2 en schaal 8. Voor de uurtarieven in een schaal is aangesloten bij Ministerie van BZK (2019), *Handleiding overheidsstarieven 2020*.
- b) In het huidige proces geeft de transgender persoon de wijziging altijd door in zijn geboortegemeente.

Er is op dit moment niet bekend hoeveel transgender personen van de mogelijkheid gebruik gaan maken om hun geslacht te wijzigen. Dat maakt het ook onmogelijk om een puntschatting te maken van de extra uitvoeringskosten van deze wetwijziging voor de gemeenten. Op basis van cijfers van het SCP¹⁵ (en het CBS) komt naar voren dat er in Nederland 85.000 tot 100.000 mensen ouder dan 16 jaar zijn die een genderidentiteit hebben die niet overeenkomt met het geslacht dat hun bij de geboorte is toegewezen. Hebben zij echter de behoefte om hun geslacht bij de gemeente te laten wijzigen? Leidt de wetwijziging tot een beperkte wijziging of laten alle transgender personen straks hun geslacht wijzigen?

Zonder nader onderzoek is het niet goed mogelijk om hier een goede inschatting van te maken. In het ene extreme geval dat het wetsvoorstel niet leidt tot een stijging van het aantal transgender personen die hun geslacht laten wijzigen dan zijn de extra uitvoeringskosten beperkt (maximaal € 10.000 extra per jaar voor alle gemeenten¹⁶). In het andere extreme geval, dat er een eenmalige en tijdelijke piek gaat ontstaan, waarbij de gehele doelgroep aan de balie staat om zijn geslacht te wijzigen, lopen de extra uitvoeringskosten in de miljoenen euro's. Een indicatieve berekening leert dat de uitvoeringskosten van het doorvoeren van een eenmalige en tijdelijke piek van 85.000 tot 100.000 wijzigingen van geslachtsregistraties dan tussen de € 3,9 miljoen en € 7,4 miljoen kunnen gaan bedragen.¹⁷ Uit bovenstaande rekenvoorbeeld moet niet de conclusie worden getrokken dat

¹⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau (2017), *Transgender personen in Nederland*.

¹⁶ In 2018 waren er 640 wijzigingen per jaar. Onder de huidige wet liggen de gemeentelijke uitvoeringskosten daarvoor tussen de $640 * € 41 \approx € 26.000$ (minimumvariant) en $640 * € 59 \approx € 38.000$ (maximumvariant). Alle bedragen zijn afgerond in duizenden euro's. Als de wetwijziging niet leidt tot een stijging van het aantal transgender personen dat een wijziging doorgeeft (640 transgender personen) dan liggen de kosten van de nieuwe wet tussen de $640 * € 46 \approx € 29.000$ (minimumvariant) en $640 * € 64 \approx € 41.000$ (maximumvariant) indien alle 640 wijzigingen worden doorgeven in de geboortegemeente. De kosten van de nieuwe wet liggen tussen de $640 * € 55 \approx € 35.000$ (minimumvariant) en de $640 * € 74 \approx € 47.000$ (maximumvariant) indien alle 640 wijzigingen worden doorgeven in de woongemeente. Als de wet niet leidt tot een stijging van het aantal wijzigingen dan nemen de kosten met maximaal € 10.000 per jaar toe.

¹⁷ De berekening van de eenmalige en tijdelijke piek voor de minimumvariant wordt dan: 85.000 genderwijzigingen * 50 minuten * $€ 55$ per uur (uurtarief schaal 7) $\approx € 3.900.000$. Alle bedragen zijn afgerond in honderdduizenden euro's. De berekening van de eenmalige en tijdelijke piek voor de

de uitvoeringskosten daarmee gelijk zijn aan x miljoen euro. Wel moet de gevolgtrekking worden gemaakt dat deze wetswijziging mogelijk een grote financiële impact op gemeenten kan hebben vanwege een mogelijke eenmalige en tijdelijke piek in het aantal wijzigingen van geslachtsregistraties na de voorgestelde wijziging van de wet.

Gemeenten kunnen voor deze werkzaamheden geen leges in rekening brengen; het is daarom van belang dat er - in lijn met artikel 2 Financiële-Verhoudingswet - passende financiering komt vanuit de Rijksoverheid voor de uitvoering van deze werkzaamheden. Er is nog wel de nodige onzekerheid over de parameters in deze berekening, maar in ieder geval is wel zeker dat het hier om substantiële bedragen kan gaan.

Gewenste vervolgactie: De in het voorontwerp opgenomen wijziging van de genderwetgeving kan in potentie grote financiële impact hebben op de uitvoering bij gemeenten. Het is van belang om te monitoren hoe vaak het voor komt dat mensen hun geslacht gaan wijzigen. Meet daarbij ook hoeveel tijd gemeenten nodig hebben voor het uitvoeren van deze werkzaamheden. Gebruik die informatie, tot slot, om gemeenten te compenseren voor de extra werkzaamheden die volgen uit de wijziging van de transgenderwetgeving.

Op het moment dat de registratie van het geslacht wordt gewijzigd vervallen reisdocumenten (paspoort, Nederlandse Identiteitskaart) van rechtswege en op het moment dat een voornaam wordt gewijzigd vervalt ook het rijbewijs van rechtswege. De transgender persoon moet dan ook naar de balie in zijn woongemeente om hier nieuwe documenten op te gaan halen. Deze processen zelf veranderen niet door de wetswijziging, maar dit kan mogelijk wel tot extra druk op de balie van de medewerkers burgerzaken leiden (*personeel*), afhankelijk van het aantal transgender personen dat van de mogelijkheid gebruik maakt om de registratie van zijn geslacht te laten wijzigen. Mogelijke extra uitvoeringskosten voor de gemeente worden gedekt vanuit de leges die een inwoner moet betalen voor het aanvragen van zijn paspoort, Nederlandse Identiteitskaart of rijbewijs (*financiën*).

4.1.3. Aandachtspunten bij de uitvoering

In het vorige hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van de wijze waarop de processen er op hoofdlijnen uit kunnen komen te zien bij de voorgestelde wijziging van geslachtsregistratie door de ambtenaar van de burgerlijke stand. In de gemeentelijke uitvoering zijn nog wel enkele gradaties, die relevant zijn om in ogenschouw te nemen.

Bevestiging kennisgeving

De transgender persoon maakt het voornemen tot wijziging schriftelijk kenbaar aan de ambtenaar van de burgerlijke stand. Deze kennisgeving kan per post of per e-mail verstuurd worden of anderszins afgegeven worden aan de balie van het gemeentekantoor. In het geval de kennisgeving per post of

maximumvariant wordt dan 100.000 genderwijzigingen * 1 uur en 15 minuten * € 59 per uur (uurtarief schaal 8) ≈ € 7.400.000. Voor de uurtarieven in een schaal is aangesloten bij Ministerie van BZK (2019), *Handleiding overheidsstarieven 2020*. Het is overigens niet mogelijk om deze kosten uit de minimum- en maximumvariant terug te rekenen naar jaarlijkse kosten, omdat er geen beeld is hoe lang een eventuele piek kan gaan duren.

per e-mail aan de gemeente wordt verstuurd dan is het vanuit dienstverleningsoptiek enerzijds passend om ook een bevestiging te sturen van ontvangst van de kennisgeving én daarin meer informatie over de rechten en plichten en inhoud van de verdere procedure te verstrekken (*communicatie*). Anderzijds is het ook van belang om hier terughoudend mee om te gaan, omdat een dergelijke bevestiging en toelichting op de procedure buitengewoon privacygevoelige gegevens zijn (*privacy*). Het kan tot pijnlijke situaties leiden als een dergelijke bevestigingsbrief door bv. huisgenoten wordt gelezen. Iedere gemeente moet hier zelf een afweging in maken. Het is denkbaar dat ervoor wordt gekozen een kennisgeving of bevestiging te versturen zonder inhoudelijke informatie.

Tussentijdse herinnering

Vanuit dienstverleningsoptiek (*communicatie*) is het gebruikelijk om de burger te informeren als termijnen aflopen (denk aan de herinnering om een reisdocument op te halen als deze al enige tijd op het gemeentehuis ligt). Het is de vraag of een dergelijke herinnering ook passend is bij het voorliggende proces, bijvoorbeeld wanneer een transgender persoon na 10 weken nog niet langs is geweest. Het proces van het wijzigen van de geslachtsregistratie kan een gevoelig proces zijn waar de transgender persoon doorheen gaat. Een herinnering van de gemeente kan dan ondanks de goede bedoelingen van de gemeente als storend, confronterend of zelfs beïnvloedend worden ervaren. Ook hier is het passend om hier terughoudend mee om te gaan, niet in de laatste plaats omdat de transgender persoon eenvoudig weer een nieuw voornemen tot wijziging van het geslacht in kan dienen. Een andere oplossing is om meteen een afspraak in te plannen met de transgender persoon in het geval hij de schriftelijke melding aan de balie indient.

Onduidelijkheid wilsbekwaamheid

Op dit moment moet de transgender persoon over een deskundigenverklaring beschikken (afgegeven door een aangewezen arts of psycholoog) waaruit blijkt dat de duurzame overtuiging bestaat tot het andere geslacht te behoren. Deze deskundigenverklaring komt na inwerkingtreding van de nieuwe wet te vervallen.¹⁸

In de Memorie van Toelichting is de rol van de ambtenaar van de burgerlijke stand als volgt beschreven, 'hij zal het verzoek om wijzigingen van geslachtsregistratie inhoudelijk niet hoeven te beoordelen, evenmin als dat naar huidig recht van toepassing is.' Tegelijk moet de ambtenaar van de burgerlijke stand in het algemeen (bv. bij een huwelijk) wel vaststellen of de persoon aan de balie wilsbekwaam is (bv. niet onder curatele staat). Ook is een ambtenaar van de burgerlijke stand gewend om alleen informatie in akten op te nemen die feitelijk juist is (en de deskundigenverklaring bood hen hier houvast). In de interviews met de respondenten kwam dit nog wel als een moeilijk punt naar voren, hoe moet deze rol op een goede manier worden ingevuld?

¹⁸ Eén van de redenen daarvoor is dat zorgverleners ook menen dat de duurzame overtuiging van iemand om tot het andere geslacht te horen niet is vast te stellen.

Gewenste vervolgactie: Het is van belang dat er een nadere toelichting en uitwerking komt voor de ambtenaar van de burgerlijke stand over zijn/haar rol in relatie tot het vaststellen van de wilsbekwaamheid (wat mag/moet een ambtenaar van de burgerlijke stand wel en wat niet?).

Veilige berichten tussen gemeente en transgender persoon

Op een aantal momenten in het proces moet er – buiten het bezoek aan het gemeentekantoor - contact worden gelegd tussen gemeente en transgender persoon: het betreft in ieder geval het bericht van de gemeente waarin de ontvangst van het voornemen wordt bevestigd (stap 1 van het proces) en de bevestiging dat de wijziging is doorgevoerd in de BRP (ter afsluiting van het proces). In het berichtenverkeer is het van belang dat zorgvuldigheid wordt betracht om te voorkomen dat derden buiten de bedoeling van de transgender persoon kennisnemen van de wijziging. Dit betekent dat per bericht/contactmoment nagegaan moet worden of de privacy is geborgd (*communicatie, privacy*).

4.2. Implementatiefase

Om tot een effectieve uitvoering te komen, moeten voorbereidingen worden getroffen, onder andere door gemeenten. Op basis van het voorontwerp voor het wetsvoorstel, de bijbehorende Memorie van Toelichting en de gesprekken met gemeenten en softwareleveranciers, onderscheiden wij de volgende stappen die gezet moeten worden.

Opstellen van modelakte ‘wijziging geslachtsregistratie’

De Commissie Modellenboek van de NVVB moet een modelakte ‘wijziging geslachtsregistratie’ opstellen, zodat gemeenten onder de aangepaste wet allemaal dezelfde akte opmaken. Ook het Besluit Burgerlijke Stand 1994 moet dan worden aangepast, daar wordt immers in bepaald welke gegevens opgenomen moeten worden in de nieuwe akte.

Aanpassen burgerzakenapplicaties

Het proces ‘wijzigingen geslachtsregistratie binnen de burgerzakenapplicaties moet worden aangepast (*technologie*):

- Velden /voorwaarden m.b.t. de deskundigenverklaring moeten worden gedeactiveerd c.q. uit de applicatie worden gehaald.
- Naast het formulier ‘verzoek wijzigen geslachtsregistratie’ moet er ook een akte ‘wijzigen geslachtsregistratie’ kunnen worden opgesteld in de applicatie.
- De applicatie moet tevens velden bevatten waarmee een wijziging van een geslachtsregistratie kan worden verwerkt/vastgelegd die via de rechter zijn gelast (transgender personen jonger dan 16 jaar).

Aanpassen werkprocessen

Gemeenten moeten het proces ‘wijziging geslachtsregistratie’ aanpassen. Daar waar het proces nu begint met een afspraak op het gemeentekantoor, begint het proces in de toekomstige situatie met een schriftelijke kennisgeving die door de gemeente moet worden ontvangen en geregistreerd. Verder moet in de procesbeschrijving worden opgenomen dat aangifte van een geslachtswijziging

ook kan worden gedaan indien de geboorteakte van de aangever zich in een andere gemeente bevindt.

Training / instructie medewerkers van burgerzaken

Medewerkers van burgerzaken dienen geïnformeerd te worden over invoering van de aangepaste wet en welke concrete gevolgen de wet heeft voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk (*personeel*). In bijzonder moet aandacht worden besteed aan het zelfbeschikkingsrecht en het gegeven dat een ambtenaar van de burgerlijke stand na de wijziging in principe onvoorwaardelijk (in geval van een wilsbekwame burger) uitvoering moet geven aan de wens om een geslachtsregistratie te wijzigen (zie ook de eerder benoemde gewenste vervolgactie). Mogelijk zijn hier medewerkers met gewetensbezwaren. Om ongewenste situaties in de uitvoeringspraktijk te voorkomen moet een duidelijke toelichting worden gegeven over de bedoelingen van de wetgever en moet de gemeente op voorhand nagaan bij welke medewerkers deze taak wel of niet belegd kan worden.

Publieksvoorlichting

Aangezien de wijzigingen een klein deel van de bevolking aangaan, ligt een op de doelgroep gerichte voorlichting vanuit het ministerie van JenV voor de hand, bijvoorbeeld via transgender belangenverenigingen. Daarnaast moeten ook de gemeentelijke websites worden aangepast (*communicatie*). Hierbij moet ook aandacht wordt besteed aan de fasering met een kennisgeving en een bevestiging.

Gewenste vervolgactie: Ontwikkel generieke teksten voor de communicatie over de gewijzigde dienstverlening inzake wijziging van de geslachtsregistratie, die gemeenten kunnen gebruiken om de informatie op hun eigen website aan te passen.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de impactanalyse van het voorontwerp van de wijziging van de genderwetgeving. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgacties voor een succesvolle en tijdige implementatie van de wijziging van de regelgeving.

5.1. Conclusies

In deze paragraaf zijn de conclusies weergegeven door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen voor deze analyse.

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?

Het voorontwerp brengt wijzigingen aan in het proces waarmee transgender personen hun geslachtsregistratie bij de gemeente kunnen wijzigen. Het nieuwe proces kent straks twee stappen: een kennisgeving en een bevestiging (de kennisgeving is een extra stap in het nieuwe proces). Op dit moment moet de transgender persoon, die de registratie van zijn geslacht wil laten wijzigen bij de gemeente, nog een deskundigenverklaring overleggen. Deze eis komt te vervallen. Op dit moment is het ook alleen mogelijk om de wijziging van de geslachtsregistratie door te geven in de geboortegemeente, na de voorgestelde wetswijziging wordt het mogelijk om de geslachtsregistratie door te geven in de woongemeente of de geboortegemeente.

Om deze dienst aan de transgender personen te kunnen faciliteren moet het huidige proces van de wijziging van de geslachtsregistratie door de ambtenaar van de burgerlijke stand worden aangepast.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?

Het toekomstige proces bestaat conform het voorontwerp uit twee stappen. Dit betekent dat de ambtenaar van de burgerlijke stand de kennisgeving in ontvangst moet kunnen nemen en bewaren tot de transgender persoon langs komt voor de bevestiging. Dit leidt tot een beperkte extra tijdsbesteding.

Na de voorgestelde wetswijziging kan de transgender persoon de wijziging doorgeven in de woongemeente of in de geboortegemeente. Het toekomstige proces in de geboortegemeente conform het voorontwerp is (los van het bovenstaande) vergelijkbaar met het huidige proces. Op het moment dat de wijziging wordt doorgeven in de woongemeente, dan moet de ambtenaar van de burgerlijke stand in de woongemeente aan akte 'wijziging geslachtsregistratie' opmaken en deze toesturen aan de ambtenaar van de burgerlijke stand in de geboortegemeente (die de latere vermelding toevoegt aan de geboorteakte). Gemeenten moeten hiervoor hun processen aanpassen, er moet een nieuwe modelakte geslachtswijziging worden ontwikkeld en bestaande applicaties moeten worden aangepast.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Uit de impactanalyse komt naar voren dat er nog enkele onduidelijkheden zijn met betrekking tot het voorontwerp. In de regelgeving is opgenomen wat van de ambtenaar van de burgerlijke stand wordt gevraagd als de transgender persoon de wijziging doorgeeft in de woongemeente of in de geboortegemeente. Er is echter niet duidelijk hoe de ambtenaar van de burgerlijke stand moet handelen als de woongemeente en de geboortegemeente van de transgender persoon dezelfde gemeenten zijn. Daarnaast is er nog enige onduidelijkheid hoe het begrip 'woonplaats' uit BW1 zich verhoudt tot de begrippen 'woonadres' en 'briefadres' uit de Wet basisregistratie personen.

In technisch opzicht zijn gemeenten goed toegerust voor een doeltreffende uitvoering. Bestaande processen en applicaties vragen om beperkte aanpassingen.

Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?

De in het voorontwerp beschreven wijzigingen in het proces van de wijziging van de geslachtsregistratie leiden tot een beperkte stijging van de tijdsbesteding ten opzichte van het bestaande proces.

Een wijziging die in de toekomstige situatie wordt doorgegeven in de woongemeente kost ongeveer 10 minuten extra in vergelijking met een wijziging die in de toekomstige situatie wordt doorgegeven in de geboortegemeente. De extra tijdsbesteding hangt samen met de extra tijd voor het opmaken van de akte 'wijziging geslachtsregistratie' en versturen van deze akte naar de geboortegemeente.

In de huidige situatie is een gemeente tussen de 45 en 60 minuten kwijt voor het doorvoeren van een wijziging van de geslachtsregistratie. Afhankelijk van de vraag waar de transgender de wijziging doorgeeft neemt het toekomstige proces tussen de 50 en 65 minuten (als de wijziging wordt doorgegeven in de geboortegemeente) of tussen de 60 en 75 minuten (als de wijziging wordt doorgegeven in de woongemeente, niet zijnde de geboortegemeente) in beslag.

Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?

Op dit moment zijn er jaarlijks enkele honderden personen die de gemeente verzoeken een wijziging door te voeren in hun geslachtsregistratie. Door de wetswijziging wordt het goedkoper en eenvoudiger om een geslachtswijziging te realiseren. Op basis van cijfers van het SCP (en het CBS) komt naar voren dat er in Nederland 85.000 tot 100.000 mensen ouder dan 16 jaar zijn die een genderidentiteit hebben die niet overeenkomt met het geslacht dat hun bij de geboorte is toegewezen.

Er is op dit moment geen beeld hoe veel transgender personen de behoefte hebben om hun geslachtsregistratie bij de gemeente te laten wijzigen en tot hoeveel extra baliebezoek bij de gemeente dit kan gaan leiden. Zonder nader onderzoek is het niet goed mogelijk om hier een goede inschatting van te maken.

Een indicatieve berekening laat zien een piek na inwerkingtreding van de wetswijziging in potentie grote financiële impact voor gemeenten kan hebben. Iedere stijging van het aantal wijzigingen ten opzichte van het huidige aantal wijzigingen leidt tot extra uitvoeringskosten voor de gemeenten tussen de € 46 en € 74 per wijziging. Voor een wijziging van de geslachtsregistratie kunnen op dit

moment geen leges in rekening worden gebracht. Om dit uitvoeringsrisico voor gemeenten te ondervangen is het van belang om te monitoren in hoeverre de voorgestelde wijziging leidt tot een toename van het aantal transgender personen dat de geslachtsregistratie laat wijzigen én om vooraf afspraken te maken om gemeenten financieel te compenseren voor de extra werkzaamheden die het gevolg zijn van een wetswijziging (in lijn met artikel 2 Financiële Verhoudingswet).

Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Ter voorbereiding op de nieuwe werkwijze als gevolg van het voorontwerp moeten verschillende voorbereidingen worden getroffen: de modelakte 'wijziging geslachtsregistratie' moet worden opgesteld, burgerzakenapplicaties moeten worden aangepast, gemeentelijke processen moeten worden aangepast, burgerzakenmedewerkers moeten worden geïnstrueerd/getraind over de wijzigingen en er moet publieksvoorlichting komen. Deels liggen deze werkzaamheden bij gemeenten, deels bij partners van de gemeenten.

Daarbij zijn er nog enkele aandachtspunten met betrekking tot de uitvoering, waar gemeenten in de voorbereiding ook over na moeten denken. Stuur de gemeente straks wel of geen bevestiging van de kennisgeving? En stuur de gemeente straks wel of niet een tussentijdse herinnering op het moment dat de transgender persoon na bv. 10 weken nog niet is langsgeslagen? Tot slot is het ook van belang dat er een duidelijke toelichting en uitleg komt op de nieuwe rol van de ambtenaar van de burgerlijke stand (wat mag/moet een ambtenaar van de burgerlijke stand wel en wat niet?).

5.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen uit het rapport in samenhang gepresenteerd. Het is een overzicht van de gewenste vervolgacties die nodig zijn voor een succesvolle implementatie van het voorontwerp van de wijziging van de regelgeving volgens de gemeenten. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de thema's nadere uitwerking regelgeving, implementatieondersteuning en overig.

Nadere uitwerking regelgeving

Gewenste vervolgactie: Er moet nader worden verduidelijkt hoe het begrip 'woonplaats' in dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de begrippen 'woonadres' en 'briefadres' uit de Wet basisregistratie personen.

Gewenste vervolgactie: Verduidelijk (eventueel in de wet) hoe de ambtenaar van de burgerlijke stand moet handelen op het moment dat de woongemeente en de geboortegemeente van de transgender persoon dezelfde zijn.

Gewenste vervolgactie: Er moet een nieuwe modelakte geslachtswijziging worden ontwikkeld door de Commissie Modellenboek van de NVVB. Het Besluit Burgerlijke Stand 1994 zal dan aangepast moeten worden, daar wordt immers in bepaald welke gegevens opgenomen moeten worden in de nieuwe akte.

Implementatieondersteuning

Gewenste vervolgactie: Het is van belang dat er een nadere toelichting en uitwerking komt voor de ambtenaar van de burgerlijke stand over zijn/haar rol in relatie tot het vaststellen van de wilsbekwaamheid (wat mag/moet een ambtenaar van de burgerlijke stand wel en wat niet?).

Gewenste vervolgactie: Ontwikkel generieke teksten voor de communicatie over de gewijzigde dienstverlening inzake wijziging van de geslachtsregistratie, die gemeenten kunnen gebruiken om de informatie op hun eigen website aan te passen.

Overig

Gewenste vervolgactie: De in het voorontwerp opgenomen wijziging van de genderwetgeving kan in potentie grote financiële impact hebben op de uitvoering bij gemeenten. Het is van belang om te monitoren hoe vaak het voor komt dat mensen hun geslacht gaan wijzigen. Meet daarbij ook hoeveel tijd gemeenten nodig hebben voor het uitvoeren van deze werkzaamheden. Gebruik die informatie, tot slot, om gemeenten te compenseren voor de extra werkzaamheden die volgen uit de wijziging van de transgenderwetgeving.

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews

Organisatie	Naam*
Gemeenten	
Achtkarspelen	
Amsterdam	
Beverwijk	
Hendrik-Ido-Ambacht	
Hengelo	
Maastricht	
Mill en Sint Hubert (Werkorganisatie CGM)	
Opsterland	
Utrecht	
Vlissingen	
Wageningen	
Wijk bij Duurstede	
Softwareleveranciers	
Centric	
PinkRocade	
Procura	
Overig	
NVVB	

* In verband met de AVG zijn de namen van gesprekspartners weggehaald

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam*
Ministerie van JenV	
Ministerie van OCW	
VNG	

* In verband met de AVG zijn de namen van leden van de begeleidingscommissie weggehaald

Bijlage B: Gebruikte bronnen

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Memorie van Toelichting, Voorstel tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het veranderen van de voorwaarden voor wijziging van de vermelding van het geslacht in de akte van geboorte, 10 december 2019

Ministerie van BZK (2019), *Handleiding Overheidstarieven 2020*

Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), Brief, Advies aan J&V m.b.t. wijziging Boek 1 BW vermelding geslacht akte van geboorte, 28 januari 2020

Sociaal en Cultureel Planbureau (2017), *Transgender personen in Nederland*

VNG Realisatie (2020), *Impactanalyse Verbetering Reisdocumentenstelsel*



VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl