



# Andersson Elffers Felix

**Richting een toekomstbestendig  
Besluit:**

Doorlichting van het Besluit  
Geslachtsnaamwijziging

*Rapport*



*Klik om terug naar  
inhoudsopgave te gaan*

## Inhoudsopgave

1. Over dit onderzoek

2. Over het Besluit  
Geslachtsnaamwijziging

3. Procesanalyse en  
procesverbetering

4. Behoeften vanuit de  
samenleving

5. Overkoepelende reflecties

6. Conclusies en aanbevelingen

*Klik om hierheen te gaan*

# 1. Over dit onderzoek

## 1. Over dit onderzoek

# Aanleiding en doelstelling

### Dit rapport bevat de doorlichting van het Besluit Geslachtsnaamwijziging

Sommige mensen hebben behoefte aan een andere achternaam (ook wel: geslachtsnaam). Bijvoorbeeld omdat zij een achternaam hebben die hen herinnert aan een pijnlijke geschiedenis of verleden. Het belang van laagdrempelige geslachtsnaamwijziging heeft al enige tijd politieke aandacht. De procedure, gronden en kosten van naamswijziging zijn daarbij telkens onderwerpen van discussie.

In het Besluit Geslachtsnaamwijziging (hierna: Besluit) staat vastgelegd wanneer en hoe een achternaam kan worden gewijzigd. Op 3 april 2024 is een brede doorlichting van dat Besluit toegezegd aan de Tweede Kamer, waarin onder meer gekeken wordt naar het proces van geslachtsnaamwijziging, inclusief de gronden en kosten. Uiterlijk in het voorjaar van 2025 wordt deze doorlichting (en een beleidsreactie) gedeeld met de Tweede Kamer.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om de doorlichting van het Besluit uit te voeren. Hiernaast staan de tien vragen die in dit onderzoek zijn onderzocht en die in dit rapport worden beantwoord.

### Tien onderzoeksvragen vormen de basis voor dit onderzoek

- 1) Sluit het Besluit Geslachtsnaamswijziging aan bij de huidige behoeften uit de samenleving?
- 2) Is het Besluit Geslachtsnaamswijziging inhoudelijk consistent? Bevat het Besluit Geslachtsnaamswijziging hardvochtigheden/hardheden?
- 3) Welke groepen in de maatschappij identificeren zich niet met hun geslachtsnaam en willen deze wijzigen?
- 4) Welke van deze groepen ervaren moeilijkheden bij naamswijziging? Welke moeilijkheden zijn dit? Wie heeft de wens om aanspraak te kunnen maken op een bijzondere grond voor naamswijziging?
- 5) In een aantal gevallen is kosteloze naamswijziging mogelijk. Zijn er redenen om dit aantal uit te breiden of te beperken?
- 6) Kan de procedure van wijziging van de achternaam eenvoudiger/efficiënter ingericht worden voor de burger en de uitvoering?
- 7) Kunnen de kosten voor naamswijziging omlaag? Voor de burger en voor de uitvoering.
- 8) Is er mogelijkheid om alle naamswijziging plaats te laten vinden bij één loket? Bij welke overheidsorganisatie kan dat loket het beste worden belegd?
- 9) Bij de behandeling van een verzoek wordt door dienst Justis in een aantal gevallen gevraagd om de zienswijze van belanghebbenden en soms ook andere betrokken personen. Is dit overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht?
- 10) In hoeverre wordt bij de naamswijziging van een kind die verband houdt met een echtscheiding van de ouders rekening gehouden met het belang van het kind?

## 1. Over dit onderzoek

# Aanpak en leeswijzer

### In drie stappen van dit onderzoek hebben we:

1. Op basis van **documentstudie** en **gesprekken met vertegenwoordigers van belangenorganisaties** (aanvullende) behoeften vanuit de samenleving t.a.v. het Besluit geïdentificeerd.
2. Op basis van **documentstudie** en **gesprekken met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties** het proces van geslachtsnaamwijziging en potentiële procesverbeteringen in kaart gebracht.
3. Op basis van bevindingen uit de voorgaande stappen en **aanvullende gesprekken** een **analyse** gemaakt van mogelijke verander- en verbetermogelijkheden in het Besluit.

In de bijlage is een overzicht te vinden van de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd.

### Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Het hoofdstuk '**Over het Besluit Geslachtsnaamwijziging**' geeft een toelichting op (wijzigingen in) de inhoud van het Besluit.
- Het hoofdstuk '**Procesanalyse en procesverbetering**' geeft het proces van geslachtsnaamwijziging weer op welke manieren dat proces eenvoudiger, efficiënter en/of goedkoper zou kunnen voor burger en uitvoering. Daarmee geeft het hoofdstuk antwoord op onderzoeksvragen 6 t/m 8. Ook gaat het hoofdstuk in op de mate waarin in dat proces rekening wordt gehouden met het belang van het kind (v. 10).
- Het hoofdstuk '**Behoeften vanuit de samenleving**' beschrijft de bevindingen m.b.t. behoeften vanuit specifieke groepen uit de samenleving t.a.v. het besluit, bijvoorbeeld m.b.t. specifieke gronden of kosteloze geslachtsnaamwijziging, en de mate waarin het Besluit daarop aansluit (v. 1 t/m 5).
- Het hoofdstuk '**Overkoepelende reflecties**' bevat reflecties op mogelijke wijzigingen in de *inhoud* van het besluit die bij kunnen dragen aan aansluiting bij behoeften vanuit de samenleving en/of eenvoud in het proces. Daarnaast gaat het hoofdstuk in op de *inrichting* van het proces en mogelijke opties om dit bij één loket te beleggen (v. 8).
- Het hoofdstuk '**Conclusies en aanbevelingen**' vat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek samen.

## 2. Over het Besluit Geslachtsnaamwijziging



## 2. Over het Besluit Geslachtsnaamwijziging

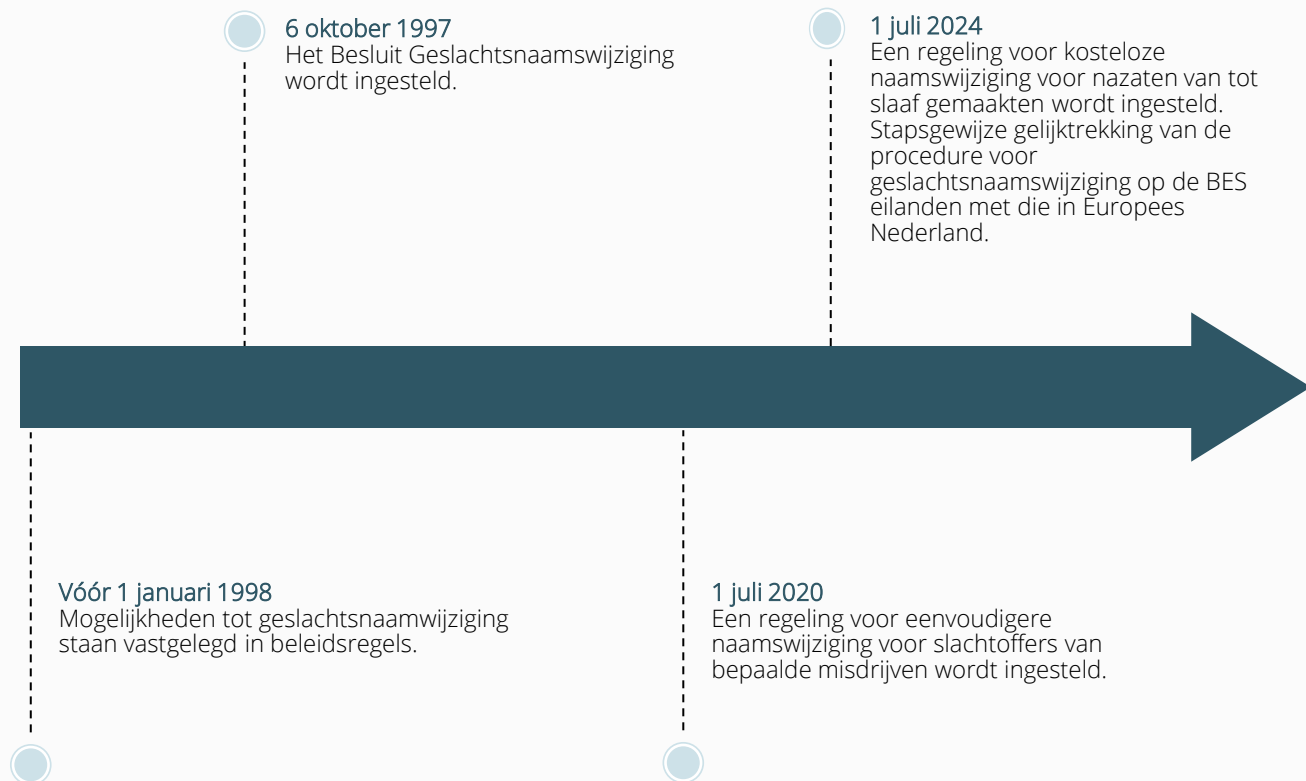
# Wat is het Besluit Geslachtsnaamwijziging?

Dit overzicht geeft achtergrond bij de inhoudelijke ontwikkeling van het Besluit Geslachtsnaamwijziging. Het is daarmee niet bedoeld als compleet overzicht.

### Achtergrond en inhoudelijke ontwikkeling van het Besluit

Het Besluit is een algemene maatregel van bestuur (AMvB), ingesteld op 6 oktober 1997, die voortkomt uit de behoefte aan een meer gestructureerd en helder wettelijk kader voor naamswijzigingen. In zijn algemeenheid is het Nederlandse naamrecht geregeld in Boek 1 Burgerlijk Wetboek. Hierin bepaalt Art. 1:7 BW dat de Koning op verzoek een geslachtsnaam kan wijzigen. Op grond van art. 1:7 lid 5 regelt het Besluit de nadere procedures en voorwaarden voor een geslachtsnaamwijziging.<sup>1</sup> Op de procedure tot geslachtsnaamwijziging is verder nog de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Voordat het besluit werd vastgesteld, konden geslachtsnamen worden gewijzigd op basis van beleidsregels.<sup>2</sup>

Het Besluit is sinds 1997 enkele malen gewijzigd (zie figuur hiernaast), zo werd het in 2020 eenvoudiger voor slachtoffers van bepaalde misdrijven om hun geslachtsnaam te wijzigen<sup>3</sup>. De nieuwste wijziging is ingevoerd op 1 oktober 2024.<sup>4</sup> Een deel van de wijziging gaat over een regeling voor kosteloze naamswijziging voor nazaten van tot slaaf gemaakten, als onderdeel van de erkenning van het slavernijverleden. Daarnaast worden de regels voor naamswijziging op de BES (Caribisch Nederland) zoveel mogelijk gelijkgetrokken met die van Europees Nederland. Op de volgende pagina worden deze wijzigingen nader toegelicht.



1. [Wetten.nl \(2024\): Besluit geslachtsnaamswijziging - BWBR0008951](https://wetten.nl/consolidatie/Besluit%20geslachtsnaamswijziging/BWBR0008951.pdf)  
2. [Ministerie van Justitie \(1997\): Staatsblad 463](#)  
3. [Ministerie van Justitie \(2020\): Staatsblad 110](#)  
4. [Ministerie van Justitie en Veiligheid \(2024\): Staatsblad 128](#)

## 2. Over het Besluit Geslachtsnaamwijziging

# Hoe heeft het Besluit zich recentelijk ontwikkeld?

### Sinds 2020 kunnen slachtoffers van bepaalde misdrijven eenvoudiger hun geslachtsnaam wijzigen

In 2020 is het Besluit gewijzigd om praktische belemmeringen voor slachtoffers van misdrijven tegen hun identiteit en persoonlijke integriteit – zoals bij incest – weg te nemen. Volgens het rapport *Geslachtsnaamswijziging voor slachtoffers van incest* uit 2002 ervaren zij immers deze belemmeringen. Om deze doelgroep meer transparantie en erkenning te bieden, is deze wijziging doorgevoerd. Als gevolg van deze wijziging kan in meer gevallen dan voorheen de geslachtsnaam kosteloos worden gewijzigd en is de bewijslast voor deze doelgroep verlicht, zo mag een eigen behandelaar een ondersteunende verklaring afgeven.

### In 2024 is een regeling voor nazaten van tot slaaf gemaakten ingesteld

Sinds 1 juli 2024 is het mogelijk om een geslachtsnaamswijziging aan te vragen op grond van het hebben van een achternaam die afstamt van een tot slaaf gemaakte voorouder. Een dergelijke wijziging kan (ten minste t/m 1 juli 2029) kosteloos worden aangevraagd. Daarnaast geldt geen bewijslast voor aanvragen op basis van deze grond. Een eigen verklaring dat de persoon in kwestie afstamt van tot slaaf gemaakten volstaat om de geslachtsnaam te mogen wijzigen.

Deze grond en uitzonderingen zijn aan het Besluit toegevoegd als onderdeel van de excuses van de Nederlandse regeling voor het koloniale slavernijverleden. Er is hierbij bewust gekozen voor een toegankelijke regeling (geen bewijslast) en kosteloze aanvragen.

### In hetzelfde jaar is een regeling voor geslachtsnaamswijziging op de BES eilanden geïntroduceerd

In 2024 is ook besloten om de procedure voor geslachtsnaamswijziging op de BES eilanden zoveel mogelijk recht te trekken met de reguliere procedure en gronden in Europees Nederland. Door deze wijziging wordt het Besluit dat in Europees Nederland geldt straks ook toegepast op de BES eilanden. De verwachte ingangsdatum hiervan is 1 januari 2026.

### Geslachtsnaamswijziging is eerder tegen het licht gehouden

In opdracht van het ministerie van JenV onderzocht de Werkgroep liberalisering naamrecht (hierna: Werkgroep) in 2009 een herziening van het naamrecht. Het rapport van de werkgroep, *Bouwstenen voor een nieuw naamrecht*, bevat een analyse van de mate waarin de voorwaarden en procedures voor geslachtsnaamswijziging destijds aansloten op de maatschappelijke behoeften en ontwikkelingen. Ook is onderzocht of de procedure toegankelijker en flexibeler kon worden gemaakt. De Werkgroep pleitte voor een minder rigide systeem met meer aandacht voor de identiteit en wensen van het individu. Daarnaast werd aanbevolen om het ‘tenzij’ van het ‘nee, tenzij’ principe te verruimen door bijvoorbeeld gronden toe te voegen. In dit rapport wordt waar relevant verwezen naar eerdere conclusies of aanbevelingen van de Werkgroep.



## 2. Over het Besluit Geslachtsnaamwijziging

# Wat staat in het Besluit?

### Aanvragen kunnen op basis van verschillende gronden gedaan worden

Er zijn verschillende situaties waarin een aanvraag tot geslachtsnaamwijziging kan worden ingediend. Dit leidt tot **drie type aanvragen**:<sup>5</sup>

- A. Een aanvraag tot het wijzigen van de achternaam van een **minderjarige**;
- B. Een aanvraag tot het wijzigen van de achternaam van een **meerderjarige**;
- C. Een aanvraag tot het wijzigen van de achternaam vanwege **psychische hinder**, een **misdrijf** of in het geval van **adoptie**.

Per type aanvraag zijn er verschillende **gronden**<sup>6</sup> voor een geslachtsnaamwijziging. Bijvoorbeeld een geslachtsnaam die onwelvoeglijk of moeilijk uitspreekbaar is of een achternaam die tot psychische hinder leidt.<sup>7</sup> Per grond gelden verschillende voorwaarden voor een geslachtsnaamwijziging, zoals een afschrift van een vonnis of arrest (C2) of verklaring van een psychisch behandelaar (C1). Daarnaast zijn er enkele vaste voorwaarden. Zo kan iemand alleen een aanvraag doen als diegene de Nederlandse nationaliteit heeft, geen nationaliteit heeft, staatloos is, of een verblijfsvergunning asiel heeft.

Aanvragen worden beoordeeld door screeningsautoriteit Justis. Het volgende hoofdstuk gaat in op het proces van geslachtsnaamwijziging.

| Type aanvraag | Gronden voor aanvraag                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A             | A1: Een aanvraag voor de achternaam van een (of beide) ouder(s) of verzorger(s);<br>A2: De achternaam wijzigen in die van de andere kinderen in het gezin;<br>A3: De achternaam wijzigen van een kind met een dubbele nationaliteit.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| B             | B1: De achternaam wijzigen in die van een (of beide) ouder(s) of verzorger(s);<br>B2: Een naamswijziging die plaatsvond voordat u 18 jaar werd ongedaan maken;<br>B3: De naamskeuze van de ouders herzien;<br>B4: Dezelfde naamswijziging als die van de ouder aanvragen;<br>B5: Naamswijziging in de oorspronkelijke achternaam na ontbinding huwelijk;<br>B6: Een moeilijk uitspreekbare achternaam wijzigen;<br>B7: Een onwelvoeglijke of bespottelijke achternaam wijzigen;<br>B8: Een veelvoorkomende achternaam wijzigen;<br>B9: Een onjuist gespelde achternaam wijzigen;<br>B10: Een Friese achternaam wijzigen;<br>B11: Een achternaam toevoegen die eerder voorkwam;<br>B12: Een achternaam toevoegen die is uitgestorven of met uitsterven wordt bedreigd;<br>B13: De achternaam wijzigen van een meerderjarige met een dubbele nationaliteit. |
| C             | C1: Psychische hinder (met rapport);<br>C2: Misdrijf;<br>C3: Adoptie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

5. Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022): Brochure Naamswijziging

6. In de meest recente Brochure Naamswijziging (2022) is de nieuwste wijziging, die erin voorziet dat nazaten van tot slaaf gemaakten kosteloos hun achternaam kunnen wijzigingen, niet opgenomen. Daar heeft Justis een aparte factsheet voor gemaakt: [Informatieblad - Naamswijziging voor nazaten van tot slaafgemaakten](#).

## 2. Over het Besluit Geslachtsnaamswijziging

# Welke aanvragen zijn in de afgelopen jaren gedaan?

### Aanvragen worden vooral op basis van type B-gronden gedaan

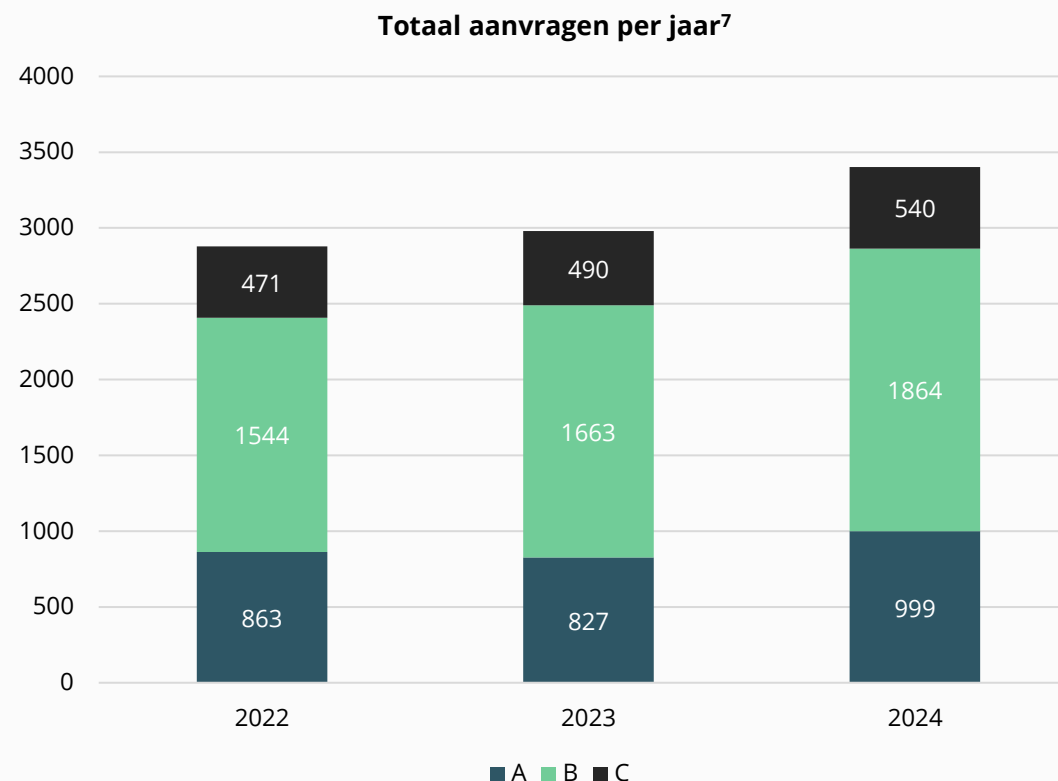
Het grootste deel van de aanvragen voor geslachtsnaamswijziging betreft een aanvraag tot het wijzigen van de achternaam van een meerderjarige (type B-gronden). In 2024 waren dit er 1864, wat hoger is dan in andere jaren (1663 in 2023 en 1544 in 2022).

Het aantal aanvragen voor wijzigingen van achternamen van minderjarigen (type A-gronden) is kleiner, met 999 aanvragen in 2024, 827 aanvragen in 2023 en 863 aanvragen in 2022.

Aanvragen vanwege psychische hinder, een misdrijf of in het geval van adoptie (type C-gronden) vormen de kleinste groep, met 540 aanvragen in 2024, 490 aanvragen in 2023 en 471 aanvragen in 2022.

Voor het totaal aantal aanvragen voor geslachtsnaamswijziging geldt dat de afgelopen jaren sprake is geweest van een stijging.

In de bijlage is een uitsplitsing te vinden van de verschillende type aanvragen per grond (A-, B-, C- gronden).



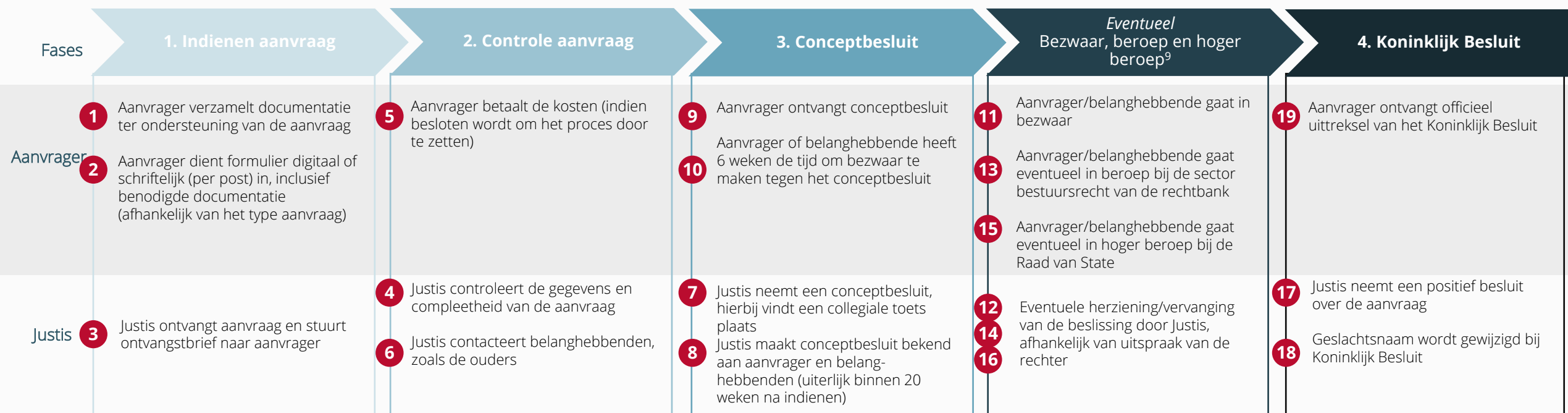
### 3. Procesanalyse en procesverbetering

### 3. Procesanalyse en procesverbetering

## Hoe verloopt het proces rondom de geslachtsnaamwijziging?

#### Het proces van geslachtsnaamwijziging bestaat uit 4 fases

Aanvragen voor geslachtsnaamwijziging worden ingediend bij Justis. Op hoofdlijnen bestaat (de behandeling van) een aanvraag uit 4 fases,<sup>8</sup> van indienen aanvraag tot Koninklijk Besluit. In sommige gevallen gaat de aanvrager in bezwaar of (hoger) beroep. De afbeelding hieronder geeft het proces weer vanuit het perspectief van de aanvrager (grijs) en het perspectief van Justis (wit). De cijfers in de rode cirkels geven weer hoe de verschillende stappen elkaar in het proces opvolgen.



### 3. Procesanalyse en procesverbetering

## Welke documentatie moet de aanvrager aanleveren?

#### Geslachtsnaamwijziging kan complex en belastend zijn voor de aanvrager

Per type aanvraag moet andere documentatie als bewijs worden aangeleverd. Dit maakt dat het proces van geslachtsnaamwijziging complex en belastend kan zijn voor de aanvrager. Dat zit vooral aan het begin van het proces, wanneer documenten verzameld en aangeleverd moeten worden. De tabel hieronder en op de volgende pagina geeft een overzicht van de gevraagde documenten per type aanvraag en de bijbehorende belasting voor de aanvrager.

| Document                                                                                                               | Type aanvraag                                            | Belasting aanvrager                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kopie geboorteakte van degene(n) voor wie naamswijziging wordt aangevraagd, van max. 3 maanden oud                     | Alle                                                     | Aanvragen bij afdeling burgerzaken gemeente, kosten ca. €17                                                                                                                                                |
| Kopie paspoort of identiteitsbewijs aanvrager                                                                          | Alle                                                     | Weinig                                                                                                                                                                                                     |
| Instemmingsverklaring van degene(n) van wie de achternaam gevraagd wordt + ID van die persoon                          | A1, A2, A3, B1, B2, B4, B6, B7, B8, B9, B10, B12, C1, C2 | Afhankelijk van relatie met persoon                                                                                                                                                                        |
| Verklaring instemming minderjarige 12-18                                                                               | A1, A2, A3, B7, B8                                       | Mogelijk emotioneel belastend voor kind                                                                                                                                                                    |
| Geboorteakte kinderen die tot hetzelfde gezin behoren                                                                  | A2                                                       | Aanvragen bij afdeling burgerzaken gemeente, kosten ca. €17 per kind                                                                                                                                       |
| Kopie van officiële documenten waaruit nationaliteiten blijken                                                         | A2, A3                                                   | Afhankelijk van tweede nationaliteit en beschikking over identiteitsbewijs                                                                                                                                 |
| Kopie van het Koninklijk Besluit van de ouder                                                                          | B4                                                       | Weinig                                                                                                                                                                                                     |
| Echtscheidingsakte                                                                                                     | B5                                                       | Aanvragen bij afdeling burgerzaken gemeente, kosten ca. €17                                                                                                                                                |
| Bewijs van naturalisatie                                                                                               | B6                                                       | Weinig                                                                                                                                                                                                     |
| Afschrift waaruit blijkt hoe de achternaam voor, tijdens en na de invoering van de Burgerlijke Stand 1810 – 1838 luidt | B9, B11                                                  | Mogelijk op te zoeken via de site WieWasWie. Aanvrager moet daar wel zelf zijn weg in kunnen vinden. Er wordt weinig uitleg geboden. Mogelijk om CBG hiervoor in te huren, daar zijn kosten aan verbonden. |

### 3. Procesanalyse en procesverbetering

## Welke documentatie moet de aanvrager aanleveren? (vervolg)

| Document                                                                                                                                                                                                                   | Type aanvraag | Belasting aanvrager                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Stamboom van CBG                                                                                                                                                                                                           | B9, B11, B12  | CBG kan dit aanleveren voor aanvrager. Zij hebben toestemming nodig van alle betrokkenen die nog in leven zijn en er komen kosten bij kijken.                                                                                                                                                                 |
| Afschrift(en) waaruit blijkt dat de achternaam Nederlands is en de verzoeker (of een bloedverwant in opgaande lijn) daarvoor een daarmee overeenstemmende Friese achternaam had.                                           | B10           | Waarschijnlijk zelf op te zoeken op site WieWasWie of FamilySearch, maar aanvrager moet daar wel handig in zijn. Er wordt weinig uitleg geboden. CBG kan ondersteunen, daar betaalt de aanvrager voor.                                                                                                        |
| Afschrift(en) waaruit blijkt dat de Friese naam is weergegeven in de Nederlandse spelling                                                                                                                                  | B10           | Waarschijnlijk zelf op te zoeken op site WieWasWie of FamilySearch, maar aanvrager moet daar wel handig in zijn. Er wordt weinig uitleg geboden. CBG kan ondersteunen, daar betaalt de aanvrager voor.                                                                                                        |
| Afschriften van documenten uit het Basisregister Personen die de stamboom onderbouwen                                                                                                                                      | B13           | Aanvragen bij gemeente. Dit kost ca. €25 en er is in veel gevallen een machtiging voor nodig.                                                                                                                                                                                                                 |
| Bijsluiter psychisch hinder                                                                                                                                                                                                | C1, C2        | Moet worden ingevuld door BIG- en/of NIP of NVO geregistreerde behandelaar. Aanvrager moet deze afspraak inplannen en betalen voor het bezoek aan deze behandelaar. Ook kan dit emotioneel belastend zijn.                                                                                                    |
| Vonnis/arrest + onherroepelijk vonnis/arrest en bevestigingsbrief                                                                                                                                                          | C2            | Als er bij een C2 (misdad) aanvraag al een onherroepelijk vonnis is geweest, moet de aanvrager daar bewijs van aanleveren. Afhankelijk van de precieze situatie moet de aanvrager daarvoor bij de rechtbank een verzoek indienen en dat verzoek wel of niet motiveren. Dit kost ca. €3 + €0,20 per bladzijde. |
| Documenten Schadefonds Geweldsmisdrijven: beslissing, verklaring waaruit blijkt om welk wetsartikel het gaat en kopie brief met bewijs van (eventuele) toekenning (in het geval van nog geen onherroepelijk vonnis/arrest) | C2            | Aanvrager moet eerst een aanvraag indienen (of al ingediend hebben) bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Dit is ook een proces waar veel voorwaarden aan verbonden zijn en waar bewijsstukken voor moeten worden aangeleverd. Slachtofferhulp Nederland kan daarbij ondersteunen.                           |
| Bewijs (kopie) van adoptie                                                                                                                                                                                                 | C3            | In het geval van buitenlandse adoptie: aanvragen bij burgerlijke stand gemeente Den Haag, kosten ca. €17. In geval van binnenlandse adoptie: verschillende archieven.                                                                                                                                         |

### 3. Procesanalyse en procesverbetering

## / Welke partijen zijn betrokken bij het proces rondom de geslachtsnaamwijziging?

#### Er zijn verschillende partijen betrokken bij geslachtsnaamwijziging

Het ministerie van JenV is verantwoordelijk voor het beleid en de regelgeving rondom geslachtsnaamwijziging. Het primaire proces van een aanvraag tot geslachtsnaamwijziging ligt bij Justis. In het geval van een beroepsprocedure verandert het proces in een gerechtelijk traject. Ook in het geval van een besluit over vervangende toestemming ligt de besluitvorming bij de Rechtbank, voordat het proces terugkeert bij Justis. Na toekenning door Justis wordt een achternaam gewijzigd bij Koninklijk Besluit. Hieronder staan de verschillende betrokkenen en hun rol in het proces.



#### Ministerie van JenV

**Rol:** beleid en regelgeving,

**Taak:** vaststellen wettelijke kaders waarbinnen geslachtsnaams-wijzigingen mogelijk zijn, opdracht geven aan Justis



#### Aanvrager

**Rol:** aanvragen van wijziging

**Taak:** indienen van de aanvraag, aanleveren van documentatie



#### Justis

**Rol:** screeningsautoriteit van JenV

**Taak:** behandelen verzoeken tot geslachtsnaamwijziging/uitvoeren van het Besluit



#### Staatssecretaris / Kabinet van de Koning & gemeente

**Rol:** afhandeling en verwerking

**Taak:** behandelen Koninklijk Besluit, gemeente verwerkt geslachtsnaams-wijziging in de burgerlijke stand



#### Rechter

**Rol:** onafhankelijke beoordelaar

**Taak:** beoordelen of vervangende toestemming<sup>10</sup> wordt verleend bij weigering van een gezaghebbende ouder

### 3. Procesanalyse en procesverbetering

## Wat zijn de kosten voor een geslachtsnaamwijziging?

#### De kostprijs van geslachtsnaamwijziging wordt berekend op basis van directe kosten en een uniforme opslag

Justis hanteert een integrale kostprijs voor geslachtsnaamwijziging: alle door Justis gemaakte kosten worden doorberekend in de kostprijs van de producten. Dit betekent dat de kostprijs voor geslachtsnaamwijziging bestaat uit de kosten voor de medewerkers die aan het proces van geslachtsnaamwijziging werken, maar ook uit een deel van de kosten voor huisvesting, bedrijfsvoering en management. Dit wordt naar rato verdeeld over alle producten van Justis, middels een uniform opslagpercentage<sup>11</sup>. Hierdoor is de kostprijs van het product geslachtsnaamwijziging niet enkel afhankelijk van de directe uitvoering van het proces, maar ook van het aantal processen dat Justis in totaal afhandelt en keuzes in de bedrijfsvoering van Justis.

Significant voerde in 2023 een onderzoek uit naar de kostprijsopbouw van het product geslachtsnaamwijziging. Toen was de kostprijs ca. €971, waarvan 55% bestond uit directe variabele kosten (o.a. de kosten voor het personeel van de productieafdeling en het klantencontactcentrum), ca. 14% uit directe vaste kosten (o.a. huisvesting van medewerkers naamswijziging) en ca. 31% uit de uniforme opslag.

#### Er gelden verschillende kosten voor aanvragers

De burger die de geslachtsnaamwijziging aanvraagt, betaalt daar in de meeste gevallen leges voor. Dit geldt niet voor aanvragen op basis van grond C2 (misdrijf) of aanvragen die onder de regeling voor nazaten van tot slaafgemaakten vallen, daarvoor geldt namelijk een uitzondering.

Voor een aanvraag betaalt een burger in 2025 835 euro. Dit was ook al het tarief in 2022. In vergelijking met de kostprijs valt op dat dit niet alle kosten van de opdrachtgever dekt. In 2023 was het gat per naamswijziging €136. Het is aannemelijk dat door ontwikkelingen in prijzen en lonen dat gat is toegenomen.

Naast het tarief voor de geslachtsnaamwijziging dat door het minsiterie wordt vastgesteld heeft de aanvrager vaak ook andere kosten aan een geslachtsnaamwijziging. Zo zijn er bepaalde bewijsstukken die geld kosten, zoals een afschrift van de geboorteakte. Ook zal de aanvrager na toekenning meestal een of meerdere identificatiedocument(en) moeten laten vernieuwen, waar ook kosten bij komen kijken. In het meest gunstige geval kost dit een aanvrager rond de €95 extra (kopie geboorteakte en nieuwe identiteitskaart en rijbewijs), maar dat kan oplopen tot enkele honderden euro's, in de gevallen dat er onderzoek wordt verricht door CBG en/of er meerdere identiteitsdocumenten moeten worden vervangen.



### 3. Procesanalyse en procesverbetering

## Op welke punten kan het proces van geslachtsnaamwijziging efficiënter?

*Eén van de vragen voor dit onderzoek (nr. 6) is of het proces rondom geslachtsnaam-wijziging efficiënter kan voor de burger en de uitvoering. We hebben enkele aanknopingspunten gevonden.*

#### **Informatievoorziening richting de aanvrager kan eenduidiger**

Geslachtsnaamwijziging is een complex proces waar de aanvrager verschillende documenten voor moet aanleveren. Justis geeft aan dat veel van de aanvragen in eerste instantie niet volledig zijn en dat in die gevallen aanvullende stukken opgevraagd moeten worden. Dit kan een signaal zijn dat voor de aanvrager vaak niet in één keer duidelijk is wat er verwacht wordt.

Hoewel de online brochure uitlicht welke bewijsstukken aangeleverd moeten worden, komt uit interviews naar voren dat soms als onduidelijk wordt ervaren wat wanneer aangeleverd moet worden en wat kan gelden als bewijsstuk. Daarnaast geeft Justis aan dat bewijsstukken soms afhankelijk zijn van de specifieke situatie van de aanvrager en er daarom communicatie over en weer nodig kan zijn.

Het niet direct aanleveren van bewijsstukken leidt tot inefficiënties in het proces: de doorlooptijd wordt langer en een medewerker moet zich een tweede keer verdiepen in een dossier, waardoor hier meer tijd aan besteed wordt. Daarnaast wordt het klantcontactcentrum hierdoor vaker gebeld met vragen. Justis is al bezig met een aantal initiatieven met als doel de informatievoorziening te verhelderen, zoals het uitwerken van klantreizen.

Daarnaast ervaren sommige aanvragers een taalbarrière. Aanvragen kunnen enkel in het Nederlands worden ingediend, men kan wel in het Engels te woord worden gestaan door medewerkers van het klant contact centrum van Justis.

#### **Justis moet gegevens herhaaldelijk opvragen**

Justis moet in sommige gevallen informatie opvragen uit het BRP, bijvoorbeeld adresgegevens om de verzorgingstermijn van een ouder vast te stellen. Momenteel is er geen automatische koppeling tussen de systemen van Justis en het Basisregistratie Personen (BRP), waardoor het BRP soms meerdere keren moet worden geraadpleegd. Een automatische koppeling naast de mogelijkheid van handmatige bevraging, zou Justis kunnen helpen om sneller de benodigde informatie in te winnen. Dit sluit echter niet uit dat handmatige bevraging van de BRP in sommige gevallen nodig zal zijn, bijvoorbeeld om gegevens van belanghebbenden op te zoeken.

#### **Wisselingen van medewerkers per stap in het proces**

Op verschillende punten in het proces moet de aanvrager of een belanghebbende<sup>12</sup> actie ondernemen: aanvullende stukken aanleveren, betalen, et cetera. Op dat moment staat Justis even in de wachtstand. Na zo'n periode pakt soms een andere medewerker de aanvraag weer op, die zich opnieuw moet inlezen. Echter, geven medewerkers van Justis aan dat niet alle medewerkers alle processtappen kunnen oppakken en dat het roostertechisch ook handiger kan zijn om een andere medewerker het vervolgproces te laten oppakken. Daarnaast hanteert Justis een systeem voor soepele overdracht tussen medewerkers, waarin staat aangeven hoe de aanvraag eerder is behandeld. Het is dus de vraag of dit efficiënter kan worden ingericht.

#### **Het Koninklijk Besluit vraagt om een tijdrovend proces**

Bij toekenning wordt het proces van een geslachtsnaamswijziging afgerond met een Koninklijk Besluit. Dit is een tijdrovend proces waarin eerst 25 dossiers worden gebundeld in één verzamel Koninklijk Besluit en na ondertekening weer worden verwerkt in 25 losse besluiten. De stappen rondom het Koninklijk Besluit nemen 7% van de tijd die besteed wordt aan het proces in beslag.

### 3. Procesanalyse en procesverbetering

## In hoeverre kunnen de kosten voor aanvragers omlaag?

*In onderzoeksvraag 7 wordt gevraagd of de kosten voor geslachtsnaamwijziging omlaag kunnen, voor de uitvoering en de burger. Kosten verlagen kan in theorie op een aantal manieren. Op deze pagina gaan we daarop in.*

#### Het proces kan efficiënter worden ingericht

Op de pagina hiervoor worden verschillende mogelijke inefficiënties in het proces benoemd. Efficiëntiewinst vertaalt zich in principe in lagere kosten: als een enkel proces minder tijd kost, kan een medewerker meer aanvragen afhandelen en kunnen de loonkosten dus over meerdere aanvragen verdeeld worden. Van de genoemde inefficiënties is de meeste winst te behalen op het voorkomen van onvolledige en waarschijnlijk kansloze aanvragen door de informatievoorziening te verhelderen, iets waar Justis al mee bezig is. Daarnaast kan overwogen worden om het Koninklijk Besluit in dit geval in te wisselen voor een besluit door bijv. de burgerlijke stand. Dat vraagt wel om een wetswijziging en is daarmee geen 'quick fix'<sup>13</sup>.

#### Een groter aandeel directe werktijd kan de kosten verlagen

De tijd die het kost om het proces uit te voeren is slechts één van de elementen in de kostprijs van geslachtsnaamwijziging. In de 55% directe kosten binnen de kostprijs worden volgens het eerdergenoemde rapport van Significant de volledige loonkosten van de medewerkers geslachtsnaamwijziging meegenomen. Zij besteden nu ook tijd aan andere (indirecte) werkzaamheden, zoals werkoverleggen. Volgens een voorzichtige berekening van Significant gaat dat om ca. 30% van hun tijd. Deze kosten kunnen mogelijk naar beneden worden gebracht door medewerkers minder aanvullende werkzaamheden uit te laten voeren. We hebben niet onderzocht welke werkzaamheden dat zijn en of die verminderd kunnen worden.

#### Justis heeft redelijk hoge overheadkosten

Een redelijk groot deel van de kosten voor het product geslachtsnaamwijziging valt buiten de directe kosten. De vaste kosten voor Justis als geheel (management, staf) vormen volgens Significant meer dan 30% van de kostprijs van geslachtsnaamwijziging. In dit onderzoek hebben we niet gekeken naar of dit anders of efficiënter wordt ingericht, maar het is wel een belangrijke schakel in de prijs.

#### Andere inrichting van Besluit en/of ander plek voor de uitvoering

Meer ingrijpende veranderingen rondom het Besluit zouden ook tot een kostenverlaging kunnen leiden, bijvoorbeeld het versoepelen van het Besluit waardoor minder bewijs en controle nodig is en/of uitvoering door de burgerlijke stand. Dit bespreken we in hoofdstuk 5.

#### De prijs van een geslachtsnaamswijziging is een politiek besluit

De kosten van de uitvoering en kosten voor de burger hangen deels samen: als de uitvoering goedkoper wordt, kan ook het tarief dalen. Echter, zoals eerder benoemd ligt het tarief voor aanvragers nu lager dan de kostprijs. Het verlagen van de kostprijs zou zich in eerste instantie daarom niet automatisch hoeven te vertalen in een lager tarief.

Daarnaast is de prijs voor de burger ook een politiek besluit. Nu is het uitgangspunt dat het product kostendekkend moet zijn en burgers ervoor betalen, uitzonderingen daargelaten. Hier kan ook een andere keuze ingemaakt worden, bijvoorbeeld door het slechts deels kostendekkend te laten zijn of meer uitzonderingsmogelijkheden te bieden.

### 3. Procesanalyse en procesverbetering

## Op welke momenten in het proces wordt het belang van het kind meegewogen?

*Onderzoeksvraag 10 is gericht op het belang van het kind: in hoeverre wordt bij de naamswijziging van een kind die verband houdt met een echtscheiding rekening gehouden met het belang van het kind? Op deze pagina beschrijven we op welke momenten in het proces er wordt gekeken naar het belang van het kind en op welke manier. We reflecteren niet op wat in het belang van het kind is en wanneer geslachtsnaamswijziging wel of niet in het belang van het kind is, dat is namelijk buiten de scope van dit onderzoek.*

#### **Voor een geslachtsnaamswijziging bij een minderjarig kind geldt een verzorgingstermijn**

Om de achternaam van een minderjarig kind te wijzigen moet aan voorwaarden voldaan worden. Eén daarvan is de verzorgingstermijn. De ouder die de geslachtsnaamswijziging aanvraagt moet het kind alleen opgevoed hebben voor een bepaalde aaneengesloten periode (van vijf jaar voor kinderen onder de twaalf en drie jaar voor kinderen boven de twaalf). Dit is om zeker te stellen dat degene die de geslachtsnaamswijziging aanvraagt het kind ook daadwerkelijk opvoedt. Daarnaast zorgen de voorwaarden ervoor dat de wijziging niet te makkelijk aangevraagd kan worden om te voorkomen dat het inzet wordt van een strijd rondom de echtscheiding en een loyaliteitsconflict bij het kind veroorzaakt.

#### **Kinderen vanaf 12 jaar moeten bij naamswijzigingen een instemmingsverklaring geven**

Bij een geslachtsnaamswijziging waarbij de naam van een minderjarig kind veranderd wordt (categorie A), wordt gevraagd om een instemmingsverklaring van het kind. Dit geldt alleen wanneer het kind ouder is dan twaalf jaar. Daarnaast geldt dit alleen in gevallen waarin de achternaam van het kind zelf direct wordt gewijzigd, in plaats van indirect als gevolg van een geslachtsnaamswijziging van de ouder<sup>14</sup>. Op dit formulier moet het kind verklaren wel of niet in te stemmen met de aanvraag en daar uitleg bij geven. Op het formulier staat vermeld dat de gegeven uitleg door de ouders en eventueel andere belanghebbenden gelezen kan worden. Kinderen van onder de twaalf worden niet om instemming gevraagd. Twaalf jaar is ook de leeftijd waarop kinderen gehoord worden door de rechtbank in kwesties rondom scheidingen en gezag.

#### **Bij bedenkingen of een bezwaar van een andere ouder wordt een minderjarig kind door Justis gehoord**

In het geval dat de niet aanvragende ouder van het kind bedenkingen heeft bij de geslachtsnaamswijziging, worden kinderen tussen de 12 en 18 jaar middels een instemmingsverklaring gevraagd of de aanvraag voortgezet wordt. Hierbij is de keuze van het kind doorslaggevend. Indien de niet aanvragende ouder in bezwaar zijn bedenkingen uit, wordt het kind gehoord door Justis. Dit wordt voornamelijk telefonisch gedaan. De medewerkers bij Justis die dit doen krijgen hier trainingen voor. Justis heeft geen kinderpsychologen of andere gespecialiseerde medewerkers in dienst.

### 3. Procesanalyse en procesverbetering

## Wat zijn uitdagingen bij het meenemen van het belang van het kind?

*Verskillende geïnterviewden gaven hun visie op de wijze waarop het belang van het kind wordt meegewogen in het proces van geslachtsnaamwijzigingen. Deze pagina vat deze input samen.*

#### **Ouderlijke conflicten zorgen voor een emotioneel en lastig proces voor het kind**

In een situatie waarin de ene ouder de geslachtsnaamswijziging aanvraagt en de andere ouder hier bedenkingen bij heeft, kan dit moeilijk zijn voor het kind. Vooral wanneer er sprake is van een conflict tussen de ouders. Als het kind boven de twaalf is en zelf in dient te stemmen met de wijziging, kan bij het kind het gevoel ontstaan dat het niet trouw kan blijven aan één van de ouders en/of het moet kiezen tussen beide ouders. Dit kan volgens interviewpartners het gevoel geven dat het kind één van beide ouders verraadt als hij/zij wel of niet instemt met de geslachtsnaamswijziging.

#### **Kinderen kunnen onder druk worden gezet om in te stemmen met een geslachtsnaamswijziging**

Daarnaast is het in theorie mogelijk voor een ouder om een kind onder druk te zetten om in te stemmen met een geslachtsnaamswijziging. In het primaire proces vindt de instemming enkel plaats middels een formulier. Het is niet goed mogelijk voor Justis om te controleren in hoeverre het kind vrijwillig instemde met de wijziging. Pas als er bezwaar wordt aangetekend, wordt het kind (telefonisch) gehoord. Er wordt dan wel gevraagd of het kind alleen zit, maar dat is niet fysiek te controleren.

Ook als de ouder niet moedwillig druk uitoefent op het kind, kan het kind druk ervaren. Zo is het mogelijk dat het kind een ouder niet wil teleurstellen of kwetsen en daarnaar handelt. Wij hebben niet onderzocht hoe vaak dat voorkomt.

#### **Justis-medewerkers worden getraind op kindgesprekken, maar missen specialistische expertise**

Zoals eerder genoemd worden de medewerkers getraind op de gesprekken met kinderen, maar hebben ze geen specifieke achtergrond die ze hier op voorbereidt. Ook heeft Justis geen experts op dit thema in dienst, zoals kinderpsychologen. In het verleden had de Raad voor de Kinderbescherming een adviserende rol, maar in 2004 is dat afgeschaft. Zij geven aan dat hierdoor minder ruimte is voor maatwerk in belang van het kind. In het rapport *Bouwstenen voor een nieuw naamrecht* uit 2009 werd aanbevolen om naamswijzigingen van kinderen bij een kinderrechter te beleggen, omdat die beschikt over de benodigde kennis over het horen van kinderen en het meewegen van hun belangen, juist ook in het geval van echtscheidingszaken.

#### **Het vaststellen van de verzorgingstermijn via het BRP komt niet altijd overeen met de werkelijke situatie**

Op de vorige pagina is beschreven dat een ouder moet voldoen aan een bepaalde verzorgingstermijn voordat een aanvraag in behandeling wordt genomen. Deze termijn wordt bepaald op basis van het BRP (scheidingsdatum en inschrijvingsadres). Dit komt volgens medewerkers van Justis niet altijd overeen met de realiteit. Zo kan het voorkomen dat een ouder in de praktijk het kind al langer dan de verzorgingstermijn alleen verzorgd, maar dat de andere ouder nog een tijd op het adres ingeschreven heeft gestaan. Als dit het enige obstakel is in de geslachtsnaamswijziging, is de vraag of het in het belang van het kind is dat het in dat geval niet mogelijk is.

## Hoe kan het belang van het kind (beter) worden meegewogen?

*In dit onderzoek is geanalyseerd in hoeverre het belang van het kind in acht wordt genomen en niet of voldoende rekening wordt gehouden met het belang van het kind. Wel zijn in de gesprekken enkele ideeën naar voren gekomen waarmee het belang van het kind bij geslachtsnaamwijziging (beter) geborgd kan worden. Deze mogelijkheden schetsen we op deze pagina. Welke mogelijkheid het meest wenselijk is in het kader van het belang van het kind en wat de kosten hiervan zijn, kan onderwerp zijn van vervolgonderzoek.*

**Er zijn volgens gesprekspartners verschillende mogelijkheden om het belang van het kind te borgen**

1. **Speciaal trainingsaanbod** voor behandelaren van aanvragen tot geslachtsnaamwijziging. Dit betekent dat behandelaren van aanvragen extra scholing krijgen die hen in staat stelt om geslachtsnaamwijzigingen waar minderjarigen bij betrokken te zijn te beoordelen. Bijvoorbeeld om kinderen op een juiste manier te kunnen bevragen. Hiervoor kan aansluiting worden gezocht bij trainingen die in de rechtspraak worden gegeven. Dit kan binnen de bestaande opleidingsstructuur van (op dit moment) Justis worden geïntegreerd, zodat er geen grote structurele veranderingen nodig zijn.
2. **Kinderpsychologen/-professionals** bij in de uitvoering betrekken, bijvoorbeeld door ze in dienst te nemen. Deze professionals kunnen vanuit hun expertise op een passende manier gesprekken voeren met kinderen en/of eventuele loyaliteitsconflicten herkennen.
3. **RvdK** betrekken bij gevallen van aanvragen waar minderjarige kinderen bij betrokken zijn, zoals in het verleden werd gedaan. De RvdK kan onderzoek doen naar de situatie van het kind, beoordelen of de aanvraag voortkomt uit een conflict (bijvoorbeeld tussen gescheiden ouders), en adviseren of de wijziging in het belang van het kind is. Dat vraagt wel om een nieuwe taak voor de RvdK en bijbehorende financiering.

4. **Alle aanvragen van minderjarigen bij de kinderrechter beleggen**, zoals ook voorgesteld in het rapport *Bouwstenen voor een nieuw naamrecht*. De kinderrechter kan een weloverwogen beslissing nemen en beschikt over diverse middelen om het belang van het kind vast te stellen. In situaties van echtscheiding kan een dergelijke rechter achterliggende problemen signaleren en indien nodig de betrokkenen doorverwijzen naar mediation. Daarnaast kan een rechter de RvdK of andere deskundigen inschakelen om de situatie en de daadwerkelijke wens van het kind te onderzoeken en hierover advies te geven. Dit vraagt wel om een extra taak voor de kinderrechter.

### Terughoudendheid bij geslachtsnaamwijziging van kinderen

In het beleid en de rechtspraak is het uitgangspunt dat er terughoudend gehandeld moet worden bij geslachtsnaamwijziging van kinderen. In het rapport van de Werkgroep werd daarom al gesteld dat verzoeken tot wijziging van de voor- en geslachtsnaam van minderjarigen (1-18 jaar) met grote voorzichtigheid moeten worden behandeld. De reden die hiervoor werd gegeven, is dat namen een belangrijk onderdeel vormen van de identiteit van kinderen. Dit staat vastgelegd in artikel 8 van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind. Daarom pleitte de Werkgroep voor naamswijziging uitsluitend in het geval van een zwaarwegend belang voor het kind, waarbij per situatie wordt beoordeeld of de wijziging daadwerkelijk bijdraagt aan het welzijn van het kind. De Werkgroep verwees daarbij naar de scheidingssituaties die in de meeste gevallen ten grondslag liggen aan een aanvraag voor geslachtsnaamwijzigingen bij kinderen. Alhoewel dit rapport in 2009 is gepubliceerd, blijkt uit de interviews dat dit nog steeds het geval is<sup>15</sup>.

Dit is een overweging om mee te nemen in eventuele wijzigingen in (de uitvoering van) het Besluit, evenals de vraag of geslachtsnaamwijziging überhaupt in het belang van kinderen is, die door verschillende gesprekspartners is opgeworpen.

## 4. Behoeften vanuit de samenleving

## 4. Behoeften vanuit de samenleving

# Welke behoeften zijn er in de samenleving t.a.v. het Besluit?

*Onderzoeksvragen 1 t/m 5 vragen zijn gericht op behoeften vanuit de samenleving t.a.v. het Besluit (inclusief de kosten van een geslachtsnaamwijziging) en de mate waarin het Besluit daar voldoende op aansluit en/of hardheden bevat. Dit hoofdstuk beschrijft specifieke behoeften die in dit hoofdstuk naar voren zijn gekomen.*

### De regeling voor nazaten van tot slaaf gemaakten biedt kosteloze geslachtsnaamswijziging als erkenning van historisch onrecht

De eerder beschreven regeling voor **nazaten van tot slaaf gemaakten** is tot stand gekomen als reactie op de behoeften van een specifieke groep in de samenleving. Nazaten van tot slaaf gemaakten dragen namelijk namen die aan hun voorouders zijn opgelegd door slavenhouders, waardoor zij ook nu nog dagelijks worden herinnerd aan een pijnlijk geschiedenis. De overheid heeft deze regeling ingesteld om deze groep de mogelijkheid te bieden om hun geslachtsnaam te veranderen zonder de gebruikelijke leges te betalen. Deze uitzondering is bedoeld om historisch onrecht recht te zetten en het slavernijverleden symbolisch te erkennen. De Raad van State heeft benadrukt dat het schrappen van de kosten de toegankelijkheid voor deze groep vergroot en bijdraagt aan maatschappelijk herstel rondom het slavernijverleden.<sup>16</sup>

In het onderzoek zijn ook andere groepen burgers naar voren gekomen met uiteenlopende wensen ten aanzien van het Besluit, en ten aanzien van het naamrecht in brede zin.

### Ook andere groepen hebben te maken met een pijnlijke geschiedenis

In de Nederlandse samenleving zijn er meerdere groepen die door hun achternaam worden herinnerd aan **een pijnlijke geschiedenis**. Bij deze groepen bestaat een vergelijkbare behoefte aan de mogelijkheid tot gelachtsnaamwijziging. Het gaat hierbij onder andere om Oeigoeren, Armenen, en mensen met een adoptie-achtergrond.

Bij **Oeigoeren** gaat het om de verplichte vervorming van namen door de Chinese overheid. Als gevolg van de Chinese transliteratie worden authentieke Oeigoerse namen omgezet in *pinyin*, waardoor hun oorspronkelijke betekenis, klank en culturele waarde verloren gaan. Daarnaast leidt de vervorming tot administratieve complicaties, verwarring en vaak ook discriminatie. Deze opgelegde naamspelling voelt voor veel Oeigoeren als een voortdurende herinnering aan de onderdrukking door China, zelfs in hun nieuwe thuisland. Bovendien maakt de aanwezigheid van Chinese karakters op officiële documenten hen kwetsbaar voor intimidatie door Chinese overheidsinstanties.<sup>17</sup>

Voor **Armenen** in Nederland gaat het in veel gevallen om een onvrijwillig opgelegde achternaam in Turkije. Voor deze groep vormt de vereiste bewijslast bij een geslachtsnaamswijziging in Nederland een aanzienlijk obstakel, omdat het in veel gevallen onmogelijk is om de benodigde bewijsstukken uit archieven te verkrijgen. Hoewel vooral onder jonge Armenen in Nederland een sterke wens bestaat om hun achternaam te wijzigen, wordt dit dus bemoeilijkt door de complexe bewijslast. Bij oudere Armenen in Nederland lijkt deze behoefte minder prominent aanwezig, vermoedelijk omdat zij problemen met hun land van herkomst willen vermijden.



#### 4. Behoeften vanuit de samenleving

## Welke behoeften zijn er in de samenleving t.a.v. het Besluit? (vervolg)

Ook **mensen met een adoptieachtergrond** hebben te maken met een naam die kan herinneren aan een pijnlijk verleden. Binnen deze groep leidt dat tot de behoefte om de achternaam te wijzigen, meestal in de originele achternaam van de biologische ouder(s). Omdat het in veel gevallen zeer ingewikkeld is om de originele adoptiepapieren of geboorteakten te vinden, blijkt het achterhalen van zo'n biologische achternaam een langdurig en complex proces, waarbij regelmatig meerdere wijzigingsmomenten voorkomen.

Als laatste komt uit de praktijk naar voren dat er ook een groep mensen is die aanspraak zou willen kunnen maken op geslachtsnaamswijziging **op basis van culturele overwegingen**.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat bovenstaande slechts de ons nu bekende groepen burgers zijn met een specifieke behoefte ten aanzien van het Besluit. We kunnen hierbij niet uitsluiten dat er nog andere groepen zijn met dergelijke behoeften, waar we geen zicht op hebben. De veranderende behoeften in de samenleving m.b.t. identiteit en diverse vormen van ouderschap maken het aannemelijk dat de behoeften t.a.v. het Besluit in de toekomst zullen blijven veranderen. In het volgende hoofdstuk gaan we verder in op de vraag of het huidige Besluit aansluit bij de wensen van de groepen burgers die zich niet met hun naam identificeren en daarom hun geslachtsnaam willen wijzigen.

### Er is bredere kritiek op de beperking van gronden voor geslachtsnaamswijziging

De behoeften van de bovengenoemde groepen liggen vooral bij het toevoegen van gronden voor het - al dan niet kosteloos - mogen wijzigen van een geslachtsnaam. Buiten deze specifieke groepen komt uit de interviews naar voren dat er ook principiële kritiek m.b.t. de gronden bestaat, waarbij wordt gezegd dat de overheid überhaupt niet zou moeten kunnen bepalen op welke grond een burger wel of niet de geslachtsnaam kan wijzigen, en welke naam vervolgens gekozen mag worden.

### Naast de gronden, vormen de kosten voor geslachtsnaamswijziging voor sommige aanvragers een obstakel

De leges die een aanvrager in de meeste gevallen betaalt voor een naamswijziging, vormen voor sommige aanvragers een obstakel. Bij geïnterviewden bestaat dan ook een wens om de laagdrempeligheid van geslachtsnaamswijziging te vergroten door de kosten te verlagen. Naast het feit dat sommige burgers deze kosten (835 euro) mogelijk financieel niet kunnen dragen, geldt dat de kosten door burgers met een achternaam die doet herinneren aan een pijnlijke geschiedenis, als onrechtvaardig worden ervaren.

De hoge kosten als beperkende factor vormen ten slotte een extra zware belemmering voor mensen met een adoptieachtergrond, die naarmate zij meer informatie krijgen over hun achtergrond soms meerdere malen hun naam willen wijzigen.

### De termijn van drie jaar bij geslachtsnaamswijziging wordt als hardvochtig ervaren

Een laatste gehoord kritiekpunt zijn de **beperkende termijnen** bij specifieke typen aanvragen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om inmiddels meerderjarige kinderen die de naamskeuze of geslachtsnaamswijziging van hun ouders willen herzien, of meerderjarigen die na adoptie hun oorspronkelijke geslachtsnaam terug willen. Deze groepen ervaren de termijn van drie jaren (artikel 5 lid 2 Bgnw) als zeer hardvochtig.



#### 4. Behoeften vanuit de samenleving

## Welke behoeften zijn er in de samenleving t.a.v. het Besluit? (vervolg)

### (Veranderende) behoeften t.a.v. het Besluit hangen samen met bredere ontwikkelingen in het naamrecht

De veranderende behoeften ten aanzien van het Besluit kunnen niet los gezien worden van de **veranderende behoeften ten aanzien van het naamrecht in bredere zin** en dus Boek 1 Burgerlijk Wetboek. Deze samenhang komt op verschillende manieren terug in het onderzoek. Ten eerste werken veranderende behoeften m.b.t. naamskeuze bij de geboorte door in de veranderende behoeften m.b.t. het (als meerderjarige) kunnen wijzigen van de eigen naam, waarbij uit de gesprekken naar voren komt dat vooral de termijnen als onnodig beperkend worden ervaren. Daarnaast zien we dat veranderingen in de samenleving resulteren in parallel veranderende behoeften m.b.t. naamskeuze en geslachtsnaamswijziging. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval als het gaat om de maatschappelijke ontwikkelingen rondom gezinssamenstelling en ouderschap. Hier gaan we in de volgende paragraaf op in.

### Behoeften t.a.v. geslachtsnaamswijziging vanwege diverse vormen van ouderschap

In een veranderende samenleving, waarin diverse vormen van ouderschap voorkomen, veranderen ook de behoeften met betrekking tot naamkeuze en geslachtsnaamswijziging.<sup>18</sup> In sommige gevallen hangen deze veranderende behoeften samen met gewenste veranderingen in de juridische betekenis van ouderschap en ouderlijke gezagsstructuren.

Dit speelt bijvoorbeeld in het geval van **samengestelde gezinnen en meeroudergezinnen**. Op dit moment kunnen kinderen slechts de achternaam dragen van de twee ouders met gezag. Stiefouders kunnen geen achternaam doorgeven zolang zij niet ook het gezag hebben.<sup>19</sup>

De realiteit is echter dat ook een stiefouder zonder gezag een belangrijke rol kan spelen in het leven van een kind. Interviews met relevante belangenorganisaties laten zien dat bij **samengestelde gezinnen en meeroudergezinnen** er een groeiende behoefte bestaat aan de mogelijkheid om door middel van geslachtsnaamswijziging ook de achternaam van een stiefouder aan een kind te kunnen geven, om recht te doen aan deze rol. In theorie zou dit kunnen worden opgelost in een wetswijziging die gezag aan meer dan twee personen toekent. De mogelijkheden voor een dergelijke wetswijziging worden momenteel onderzocht.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de verplichte eenheid van naam binnen één gezin leidt tot beperkingen die als onnodig en onterecht worden ervaren. Een voorbeeld hiervan is een meeroudergezin waarbij twee vrouwen en een man samen kinderen krijgen, en elke van deze twee vrouwen een kind draagt. In deze gevallen bestaat bij deze moeders behoefte om het gedragen kind de eigen achternaam te geven, wat zou betekenen dat in dit gezin de kinderen twee verschillende namen zouden dragen. De huidige wetgeving sluit hierbij niet aan bij de behoeften uit de samenleving.

Uit deze gesprekken komt naar voren dat ook in het geval van **draagmoederschap** er behoefte bestaat aan passende oplossingen met betrekking tot naamgeving en naamswijziging. Wanneer de draagmoeder getrouwd is met een man en een kind draagt van – en voor – een ander, kan het kind alleen de geslachtsnamen van de draagmoeder en/of haar echtgenoot krijgen. De wensouders kunnen alleen een naam geven na de adoptie van het kind, een proces dat tot 2 jaar kan duren. In deze gevallen bestaat er de behoefte bij draagmoeders en wensouders om al bij (of voor) de geboorte het kind de gewenste naam te kunnen geven. Momenteel ligt er een wetsvoorstel dat toekenning van ouderschap aan de wensouders na de geboorte mogelijk moet maken.<sup>20</sup>

18. Bij 'diverse vormen van ouderschap' moet bijvoorbeeld gedacht worden aan regenbooggezinnen, samengestelde gezinnen en draagmoederschap.

19. Artikel 4 t/m 9, Boek 1, BW, Wettenbank, [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)

20. Wetsvoorstel Wet Kind, Draagmoederschap en Afstamming, [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

#### 4. Behoeften vanuit de samenleving

## Gemene delers uit behoeften in de samenleving

### Kosteloze geslachtsnaamwijziging en het gelijkheidsbeginsel

De overheid heeft besloten tot de regeling voor nazaten van tot slaafgemaakten tegen de achtergrond van de Nederlandse betrokkenheid bij de slavernij. Het kosteloos maken van de geslachtsnaamwijziging is onderdeel van een pakket aan maatregelen die gericht zijn op kennis en bewustwording, erkenning en verwerking van het slavernijverleden. 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.

Het **gelijkheidsbeginsel** kent iedere burger in gelijke gevallen een gelijke behandeling toe. In de context van het Besluit betekent dit dat aanvragen op vergelijkbare gronden op vergelijkbare manier behandeld zouden moeten worden. Als we kijken naar de geïdentificeerde groepen met behoeften ten aanzien van het Besluit, zien we gemene delers; verschillende andere groepen hebben net als de nazaten van tot slaafgemaakten te maken met een naam die herinnert aan een pijnlijk verleden, waaronder, maar niet beperkt tot; Oeigoeren, Armenen en geadopteerden. In feite hebben deze groepen dus **vergelijkbare redenen om hun achternaam te willen wijzigen**. Voor interlandelijk geadopteerden geldt bovendien dat voor een deel van deze groep de Nederlandse staat óók een rol heeft gespeeld bij dit pijnlijke verleden (en daar excuses voor heeft geboden). De regeling in het Besluit geldt echter alleen voor nazaten van tot slaafgemaakten.

Hiermee wordt op verschillende manieren onderscheid gemaakt tussen aanvragen waar vergelijkbare redenen aan ten grondslag liggen. Daarbij wordt in de regeling gebruik gemaakt van niet gedefinieerde criteria zoals “verleden” en “pijnlijk”.

Zo geldt de kosteloosheid en beperkte bewijslast wél voor de groep nazaten van tot slaafgemaakten, en niet voor interlandelijk geadopteerden, terwijl beide groepen te maken hebben met een naam die doet herinneren aan een pijnlijk verleden waarbij de Nederlandse staat een rol heeft gespeeld.

Daarnaast wordt indirect onderscheid gemaakt tussen groepen met een pijnlijk verleden **waarbij de Nederlandse staat een rol heeft gespeeld**, en groepen bij wiens pijnlijke verleden de Nederlandse staat géén rol heeft gespeeld. Hiermee worden aanvragen op basis van vergelijkbare gronden toch anders behandeld, alleen omdat de staat wel of geen aandeel heeft gehad bij dat verleden, terwijl dit geen invloed heeft op de grond zelf, en voor de aanvrager irrelevant is.

Ook is “een pijnlijk verleden” op deze manier een geldige grond als het gaat om een **verleden op groepsniveau**, een collectief pijnlijk verleden, niet een pijnlijk verleden op familie- of individueel niveau. Hiermee worden aanvragen van mensen die toevallig tot een grotere groep behoren anders behandeld dan aanvragen van mensen wiens namen doen herinneren aan een pijnlijk verleden, maar die níet tot een grote groep behoren.

Tenslotte is ook niet vastgelegd wanneer een verleden *pijnlijk* is, en wanneer een ervaring überhaupt *verleden tijd* is. Aanvragen op basis van grond C1 kunnen voortkomen uit **pijnlijke associaties met gebeurtenissen in het verleden**, maar eventuele dragers zouden in tegenstelling tot nazaten van tot slaafgemaakten op basis van het huidige Besluit niet in aanmerking komen voor kosteloze naamswijziging.

We stellen hiermee nadrukkelijk niet de legitimiteit van de regeling voor nazaten van tot slaafgemaakten zelf ter discussie, maar wijzen op inconsistenties t.o.v. andere groepen/individuen. Wat ons betreft is er daarnaast niet één (andere) term die recht doet aan de gemene delers tussen deze groepen én goed gedefinieerde criteria bevat voor de uitvoering.

## 5. Overkoepelende reflecties

## 5a. Overkoepelende reflecties - inhoud

# Verskillende functies, verschillende belangen

### Achternamen hebben identiteits-, individualiserende en informatieve functies

Achternamen vervullen, zoals beschreven in het rapport *Bouwstenen voor een nieuw naamrecht*, verschillende functies. Deze functies zijn wisselend van belang voor verschillende actoren. Een *identiteitsfunctie* (voor burgers sterk verbonden met persoonlijke en soms pijnlijke geschiedenissen), een *individualiserende functie* (voor de overheid belangrijk voor onderscheid tussen personen), en een *informatiefunctie* (voor burgers en de overheid belangrijk voor verbinding met families). In het verleden waren achternamen de belangrijkste gegevens die de individualiserende (en informatie-) functie konden vervullen. Tegenwoordig vervullen andere gegevens, zoals BSN-nummers, ook deze rol.

Tegelijkertijd wordt de identiteitsfunctie van achternamen steeds belangrijker voor burgers, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. Door verschillende gesprekspartners is genoemd dat dit de vraag oproept in hoeverre de overheid moet bepalen wanneer en hoe burgers hun achternaam mogen wijzigen en welke bewijslast hiervoor redelijk is, zeker wanneer er sprake is van een pijnlijke geschiedenis. Het huidige beleid rondom geslachtsnaamwijzigingen wordt door verschillende partijen dan ook als “betuttelend” ervaren.

### Het Besluit kent verschillende knelpunten

Vanuit de interviews en documentstudie zijn verschillende knelpunten met betrekking tot het huidige Besluit naar voren gekomen. Het gaat om drie soorten knelpunten:

- ▶ **Gronden:** gronden zijn in het huidige Besluit relatief strak ingekaderd en gebaseerd op specifieke situaties. In de praktijk blijkt grond C1, op basis waarvan een aanvraag tot geslachtsnaamwijziging kan worden ingediend op grond van ‘psychische hinder’, veelal als ‘restcategorie’ fungeert. Dat houdt in dat mensen die niet voldoen aan één van de andere gronden, of niet beschikken over de documenten die nodig zijn voor een aanvraag op basis van één van die andere gronden,<sup>21</sup> een aanvraag indienen op grond van C1.<sup>22</sup>
- ▶ **Kosten:** voor sommige aanvragers kunnen de kosten van een aanvraag een extra drempel opwerpen. Zeker bij groepen waarin achternamen voorkomen die doen denken aan een pijnlijke geschiedenis of verleden, wordt dit als oneerlijk ervaren en leidt dat tot behoefte aan uitzonderingen, zoals in de regeling voor nazaten van tot slaafgemaakten.
- ▶ **Termijnen:** in sommige gevallen worden termijnen voor specifieke typen aanvragen als beperkend ervaren. Dit geldt bijvoorbeeld voor meerderjarigen die de geslachtsnaam (of een wijziging daarvan) die door hun ouders gekozen is, willen herzien.

Door deze knelpunten sluit het huidige Besluit wat ons betreft niet volledig aan bij maatschappelijke behoeften.

# Richting een toekomstbestendig Besluit

### Verbetermogelijkheden o.b.v. verschillende belangen

De knelpunten die op de vorige pagina zijn genoemd, vragen om oplossingen. In de gesprekken zijn verschillende opties naar voren gekomen om het Besluit te wijzigen. Door verschillende partijen is gepleit voor een soepeler Besluit, ofwel door de drempels voor aanvragen (voor bepaalde groepen) te verlagen, bijvoorbeeld door de gronden of kosten te wijzigen, of door het Besluit geheel te versoepelen. In het tweede geval zouden geslachtsnaamwijziging vrijwel onbeperkt of bijvoorbeeld voor alle burgers in ieder geval één keer mogelijk zijn.

Op de volgende pagina schetsen we mogelijke verbetermogelijkheden. Eerst schetsen we het '0-scenario', waarin het Besluit blijft bestaan zoals het nu is. Dit biedt inzicht in de effecten van het huidige Besluit, zeker in de context van de veranderende samenleving. Vervolgens gaan we in op verbetermogelijkheden per knelpunt. Daarna beschrijven we de mogelijkheid van een verregaande versoepeling. Hierbij houden we rekening met verschillende belangen van de overheid en de burger.<sup>23</sup>

Op basis van de interviews zien we op hoofdlijnen drie soorten belangen die mee moeten gewogen bij eventuele wijzigingen in het Besluit:

- ▶ **Uitvoerbaarheid:** de overheid heeft belang bij een Besluit dat uitvoerbaar en betaalbaar is. Dat betekent ook dat er sprake is van een consistent en betrouwbaar register van de burgerlijke stand en de BRP. Dit is namelijk van belang voor instanties die identiteiten correct moeten kunnen vaststellen, bijvoorbeeld om wettelijke verplichtingen te handhaven. Dit geldt bijvoorbeeld voor deurwaarders, notarissen en politie.
- ▶ **Toekomstbestendigheid:** de overheid heeft belang bij een Besluit dat toekomstbestendig is in die zin dat het de veranderende behoeften vanuit de samenleving consistent kan opvangen, waardoor het niet nodig is om aparte regelingen in te stellen voor verschillende groepen met specifieke behoeften t.a.v. het Besluit.
- ▶ **Toegankelijkheid:** de burger heeft belang bij voldoende toegankelijkheid van de regeling (bijv. gronden waardoor iemand die graag de geslachtsnaam wil wijzigen daadwerkelijk in aanmerking komt voor een wijziging en betaalbare kosten). Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met het gelijkheidsbeginsel: gelijke gevallen worden gelijk behandeld.

## 5. Overkoepelende reflecties

# Een ongewijzigd Besluit

Dit 'nul-scenario' geeft weer wat de gevolgen zijn van het handhaven van het huidige beleid zonder wijzigingen of aanvullingen.

### UITVOERBAARHEID

Door de huidige beperkende gronden voor geslachtsnaamswijziging en de uitgebreide bewijslast bij de aanvrager voor het aantonen van die gronden, brengt de uitvoering van het Besluit een vrij complex en intensief proces met zich mee. Zowel voor de burger, als voor de organisatie die de aanvragen behandelt – in dit geval Dienst Justis.

### TOEKOMSTBESTENDIGHEID

De huidige beperkende gronden voor geslachtsnaamswijzigingen in het Besluit maken – in combinatie met de veranderende behoeften vanuit de samenleving – het Besluit onvoldoende toekomstbestendig. Zoals hierboven beschreven kan het huidige beperkende aantal gronden voor mogelijke geslachtsnaamswijziging in de toekomst leiden tot de noodzaak voor nieuwe aanvullende regelingen.

### TOEGANKELIJKHEID

Het huidige Besluit is door de beperkende gronden en – in de meeste gevallen – hoge kosten voor burger, ontoegankelijk voor een deel van de burgers. Dit maakt dat niet alle burgers die hun achternaam (bijv. vanwege een pijnlijke geschiedenis) willen wijzigen, ook daadwerkelijk/gemakkelijk hun achternaam kunnen wijzigen.

Op de vorige pagina zijn drie belangen omschreven namelijk uitvoerbaarheid, toekomstbestendigheid en toegankelijkheid. Op basis van de analyse kan gesteld worden dat het huidige Besluit complex is ingericht, waardoor deze in de uitvoering tot een intensief proces leidt en niet voldoende toegankelijk is voor burgers die hun achternaam willen wijzigen. Het laatste zorgt ervoor dat het Besluit onvoldoende toekomstbestendig. Het blijft namelijk mogelijk dat nieuwe regelingen voor specifieke doelgroepen gewenst worden.

Daarom vindt AEF dat een vereenvoudiging van het Besluit wenselijk is. Dat kan op verschillende manieren. Op de volgende pagina's schetsen we de opties hiervoor.

## 5. Overkoepelende reflecties

# Verbetermogelijkheden per knelpunt

Op deze pagina wordt per knelpunt een verbetermogelijkheid op hoofdlijnen gepresenteerd, inclusief de waarschijnlijke uitwerking hiervan op de eerdergenoemde belangen. Het betreft een scan van enkele potentiële verbetermogelijkheden, met als doel om in kaart te brengen welke richtingen er mogelijk zijn. Het is daarmee geen compleet overzicht.

| Knelpunt                                                                                                                                                              | Verbetermogelijkheid                                                                                                                                                                                                                                                | Belangen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gronden:</b> de huidige gronden in het Besluit zijn niet toereikend genoeg en/of de bijbehorende bewijslast werpt drempels op.                                     | Er worden nieuwe regelingen of gronden voor specifieke doelgroepen (bijv. mensen met een Armeense, Oeigoerse en/of adoptieachtergrond) ingesteld die het makkelijker maken voor deze groepen om aanvragen voor geslachtsnaamswijziging in te dienen <sup>24</sup> . | <ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Uitvoerbaarheid:</b> het instellen van nieuwe regelingen of gronden vergt capaciteit van JenV, zowel voor het opstellen als voor de implementatie. In het geval van nieuwe gronden moet het Besluit worden aangepast. Een vereenvoudigde bewijslast vraagt wel minder capaciteit van Justis, omdat aanvragen makkelijker beoordeeld kunnen worden.</li><li>▶ <b>Toekomstbestendigheid:</b> nieuwe regelingen worden mogelijk gewenst door (nieuwe) doelgroepen die door gebrek aan passende gronden nog steeds buiten de boot vallen.</li><li>▶ <b>Toegankelijkheid:</b> geslachtsnaamswijzigingen worden toegankelijker voor bepaalde doelgroepen</li></ul> |
| <b>Kosten:</b> voor sommige aanvragers werpen de kosten van een aanvraag extra drempels op, met name wanneer er sprake is van een pijnlijke geschiedenis of verleden. | Er worden nieuwe regelingen voor specifieke doelgroepen (bijv. mensen met een adoptieachtergrond) ingesteld die hen uitzonderen van kosten voor geslachtsnaamswijziging <sup>25</sup> .                                                                             | <ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Uitvoerbaarheid:</b> nieuwe regelingen vanuit JenV, kosten moeten op een ander manier worden gedekt.</li><li>▶ <b>Toekomstbestendigheid:</b> nieuwe regelingen worden mogelijk gewenst door (nieuwe) doelgroepen die nog steeds drempels ervaren door de kosten.</li><li>▶ <b>Toegankelijkheid:</b> geslachtsnaamswijzigingen worden toegankelijker voor bepaalde doelgroepen. Wanneer dit leidt tot ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen, betekent dit onvoldoende aansluiting bij het gelijkheidsbeginsel.</li></ul>                                                                                                                           |
| <b>Termijnen:</b> in sommige gevallen worden termijnen voor specifieke typen aanvragen als beperkend ervaren.                                                         | Termijnen in het Besluit (bijv. de termijn van 19-21 jaar) worden verruimd.                                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Uitvoerbaarheid:</b> geen grote veranderingen in de uitvoering, wel een wijziging van het Besluit (1.5 jaar)</li><li>▶ <b>Toekomstbestendigheid:</b> geen veranderingen.</li><li>▶ <b>Toegankelijkheid:</b> geslachtsnaamswijzigingen worden toegankelijker voor alle burgers.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

24. Uit dit onderzoek volgt niet één specifieke grond die recht doet aan de behoeften van de eerder beschreven groepen (zie pagina 26) én heldere criteria bevat.

25. Het is daarnaast mogelijk om de kosten van aanvragen uniform te verlagen voor alle aanvragers. Dat vraagt om een heroverweging van het uitgangspunt dat de leges kostendekkend zijn.



# Verregaande verbetermogelijkheden

### Een fundamenteel andere aanpak

De verbetermogelijkheden op de vorige pagina zijn gericht op specifieke knelpunten en geven gehoor aan de behoeften van specifieke doelgroepen. Daarmee dragen ze (beperkt) bij aan betere toegankelijkheid van het Besluit, maar niet een besluit dat toekomstbestendiger (en daarmee uitvoerbaarder) is. Om die reden kan ook overwogen worden om verregaande verbetermogelijkheden door te voeren. De meest verregaande optie zou zijn om de gronden in het Besluit volledig los te laten.<sup>26</sup> Daarnaast kan besloten worden om de kosten en/of termijnen te versoepelen en/of af te schaffen.

In het geval van een Besluit zonder specifieke gronden, dus zonder opgave van reden, zou in de praktijk bij de behandeling van aanvragen tot geslachtsnaamwijziging vooral sprake zijn van een administratieve handeling. Voor de drie eerder genoemde belangen betekent dat:

- **Uitvoerbaarheid:** de behandeling van aanvragen wordt een stuk makkelijker en daarmee goedkoper. Er is geen sprake van bewijslast, waardoor documentatie niet langer hoeft te worden gecontroleerd bij de behandeling van aanvragen. Aanvragen kunnen ook door de burgerlijke stand worden afgehandeld. Wel bestaat – bij veelvuldige wijziging door individuen – het risico dat het register van de burgerlijke stand en het BRP niet altijd actueel zijn voor de instanties die dat nodig hebben.
- **Toekomstbestendigheid:** de overheid hoeft geen aparte regelingen in te stellen voor specifieke doelgroepen, ook niet wanneer de behoeften vanuit de samenleving t.a.v. geslachtsnaamwijziging wijzigen. Iedereen die behoefte heeft aan een geslachtsnaamswijziging komt hier immers voor in aanmerking.
- **Toegankelijkheid:** geslachtsnaamwijzigingen zijn toegankelijk voor alle burgers, waarmee wordt tegemoetgekomen aan de behoeften van burgers die hun achternaam willen wijzigen. Daarmee wordt ook voldaan aan het gelijkheidsbeginsel. Zie wel het aandachtspunt ‘Het aantal aanvragen’ hiernaast.

### Aandachtspunten voor het vervolg

Een vergaande versoepeling van het Besluit zou op de langere termijn kunnen leiden tot een uitvoerbaarder, toekomstbestendiger en toegankelijker besluit. Tegelijkertijd is een dergelijke versoepeling ingrijpend en niet van de ene op de andere dag doorgevoerd. Dit vraagt immers om een wijziging van het Besluit (AMvB), een traject van ca. 1.5 jaar. Daarnaast vraagt dit om een fundamenteel andere kijk op geslachtsnaamwijzigingen, waarbij vanuit de overheid meer gewicht wordt gegeven aan de identiteitsfunctie van achternamen dan aan de individualiserende of informatiefunctie. Ook zijn er een aantal belangrijke kanttekeningen bij de uitwerking van een verregaande versoepeling en de mogelijke gevolgen daarvan. Daarom is meer onderzoek nodig naar de effecten op:

- **Het aantal aanvragen.** De uitvoerbaarheid van een grote versoepeling is voor een belangrijk deel afhankelijk van de impact hiervan op het aantal aanvragen. Een publiekspeiling of internationale vergelijking (bijv. met Groot-Brittannië) kan hier meer inzicht in verschaffen.
- **Minderjarigen.** Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, is uiterste zorgvuldigheid vereist bij het beoordelen van aanvragen betreffende minderjarigen, omdat zij zelf vaak niet volledig in staat zijn de gevolgen van een naamswijziging te overzien. Dit geldt ook voor minderjarige kinderen die automatisch de gewijzigde achternaam van hun ouders overnemen. Voor deze aanvragen kan mogelijk een ander proces (bij Justis of een andere gespecialiseerde organisatie) worden overwogen.
- **Belanghebbenden.** De volgende pagina gaat hier nader op in.

## 5. Overkoepelende reflecties

# Belanghebbenden bij aanvragen

*Onderzoeksvraag 9 gaat over de zienswijze van belanghebbenden en andere betrokken personen. In een aantal gevallen worden deze personen om een zienswijze gevraagd. De vraag is of dit overeenkomst de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is. AEF geeft hier geen juridisch advies over. Wel geven we op deze pagina aandachtspunten mee m.b.t. belanghebbenden in het geval van toekomstige versoepelingen.*

### Verschillende regels voor verschillende gronden van geslachtsnaamwijziging

Bij geslachtsnaamwijziging is sprake van belanghebbenden. Dit zijn bijvoorbeeld de ouders en/of meer specifiek: de degene van wie de verzoeker de te wijzigen naam ontleent en degene van wie een naam wordt overgenomen.<sup>27</sup> De algemene regels voor het horen van belanghebbenden staan in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben bij een besluit, moeten de kans krijgen hun zienswijze over dat besluit naar voren te brengen. Dit heet de hoorplicht.

Het BW en het Besluit bevatten echter een speciale regeling in aanvulling op de Awb.<sup>28</sup> Hierin is gespecificeerd wie de kans krijgen hun zienswijze in te brengen in het geval van een verzoek tot geslachtsnaamwijziging. Door aan te wijzen wie moeten worden gehoord, is er geen afweging in het individuele geval nodig. De belanghebbenden die in het Besluit worden genoemd, moeten in de betreffende gevallen worden gehoord. Het Besluit wijst echter niet bij alle gronden voor een geslachtsnaamwijziging aan wie er moeten worden gehoord. In die gevallen moet Justis bepalen wie er belanghebbende is.

### Uitzonderingen op de hoorplicht zijn niet zomaar mogelijk

Het is in strijd met de Awb om belanghebbenden helemaal geen kans te bieden om hun zienswijze in te brengen. De vraag wie er gehoord moet worden, is dus de vraag welke derden belanghebbenden zijn. Om in het Besluit derde-belanghebbenden nader te specificeren of zelfs volledig uit te sluiten, moeten enkele zaken worden overwogen:

- ▶ Een belanghebbende moet op grond van de Awb worden gehoord als zij 'naar verwachting bedenkingen hebben'. Deze bedenkingen hoeven niet per sé een reden te zijn het verzoek af te wijzen. Uit het oogpunt van procedurele rechtvaardigheid, dient een belanghebbende de kans te krijgen deze bedenkingen in te brengen.
- ▶ Belanghebbenden moeten ook worden gehoord bij zogenaamde gebonden besluiten: als het bestuursorgaan geen eigen beslissruimte heeft om een belangenafweging te maken. Horen gaat namelijk niet alleen over af te wegen belangen, maar ook over het vaststellen van de feiten, op basis waarvan een – al dan niet gebonden – besluit wordt genomen.
- ▶ In Kamerstukken over de invulling van het belanghebbende-begrip wordt wel beredeneerd hoe 'het belang' van de naamgever betrokken is bij het verzoek tot geslachtsnaamwijziging, maar 'het belang' zelf niet gedefinieerd wordt.<sup>29</sup> Zorgvuldige besluitvorming over de verzoekprocedure vraagt dat dit belang wordt gedefinieerd.
- ▶ Als er behoefte is aan een algemene procedure zonder hoorplicht, dan impliceert dat het standpunt dat geslachtsnaamwijziging een puur persoonlijke en individuele aangelegenheid is, waarbij derden geen belang hebben. Het is immers niet zomaar mogelijk dat derde-belanghebbenden in het geheel niet worden gehoord: om een derde niet te horen, moet het standpunt worden ingenomen dat deze geen belanghebbende is. Omwille van de rechtszekerheid, heeft het de voorkeur om dit vast te leggen in de wettelijke regeling voor geslachtsnaamwijziging. Dat voorkomt dat de afwezigheid van belanghebbende in individuele gevallen moet worden beargumenteerd en de daaruitvolgende jurisprudentie.
- ▶ Mogelijk kan, naast of in plaats van de belanghebbende, de 'informant' zoals genoemd in artikel 799 lid 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) in het Besluit worden geïntroduceerd<sup>30</sup>.

27. Maar bijvoorbeeld ook de minderjarige kinderen van de naamgevende verzoeker en diens andere wettelijke vertegenwoordiger, op grond van de doorwerking van art. 1:7 lid 3.

28. Stb. 1997, 463.

29. Zie bv.: *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29 353, nr. 6

30. In het bestuursrecht kan een informant om zijn mening worden gevraagd, zonder dat de informant het recht krijgt om bezwaar aan te tekenen of beroep in te stellen.

## 5b. Overkoepelende reflecties - inrichting

# Eén loket voor naamswijzigingen

*Onderzoeksvraag 8 is gericht op de vraag of er mogelijkheid is om alle naamswijziging plaats te laten vinden bij één loket en welke overheidsorganisatie dat loket het beste worden belegd.*

### Meervoudige vragen tot naamswijziging

Naast het 'hoe' (gronden, opties voor naamskeuze en kosten) van het Besluit, vormt voor sommige burgers het 'waar' van de uitvoering van het Besluit een knelpunt. Waar voor de meeste burgers een geslachtsnaamswijziging een enkelvoudige vraag is met één loket (Justis), hebben andere burgers naast een geslachtsnaamswijziging ook behoefte aan een wijziging van de voornaam. Dat geldt bijvoorbeeld voor mensen die geadopteerd zijn en als onderdeel van hun zoektocht naar hun familiegeschiedenis en identiteit, besluiten om zowel hun voor- als achternaam te wijzigen. Op dit moment geldt voor deze groep dat er verschillende loketten zijn voor deze naamswijzigingen; voornamen moeten bij de rechter worden gewijzigd. In dit onderzoek is dan ook de vraag opgeworpen of één loket voor naamswijzigingen (voor deze groep) mogelijk zou kunnen zijn. Bijvoorbeeld de gemeente, voor burgers al vaak het eerste aanspreekpunt.

### In huidige situatie alleen een voorportaal mogelijk

De processen van een voornaamswijziging en een geslachtsnaamswijziging verschillen fundamenteel van elkaar. Om een voornaam te laten wijzigen moet een burger via een advocaat de naamswijziging aanvragen bij de rechtbank. De rechtbank neemt het besluit tot de wijziging.<sup>31</sup> In het geval van een geslachtsnaamswijziging, gaat dit via een Koninklijk Besluit. Dit vraagt om verschillende processen en er is geen logische uitvoerder voor beide processen.

Om het gebruiksgemak voor de aanvrager te vergroten, kan wel worden gedacht aan het creëren van een voorportaal: een apart georganiseerd loket dat aanvragers ondersteunt bij het indienen van hun aanvragen bij Justis en bij de Rechtbank. Dit loket zou een deel van de informatiefunctie van het klantcontactcentrum van Justis en een deel van de informatievoorziening dat nu bij advocaten en het Juridisch Loket ligt op het gebied van voornaamswijziging kunnen overnemen. Het loket zou de aanvrager kunnen ondersteunen bij het verzamelen van de juiste bewijsstukken en het aanleveren ervan, zodat het proces bij Justis en de Rechtbank soepeler kan verlopen.

Het opzetten van een voorportaal heeft uiteraard wel financiële consequenties: het proces van de naamswijziging kent dan een extra schakel die ook gefinancierd moet worden. Echter, het zou gelijktijdig tot besparingen kunnen leiden door het voorkomen van onvolledige aanvragen bij de uitvoerende instanties. Om hier een afweging in te maken, dient te worden onderzocht of de vraag van de doelgroep met behoefte aan één loket proportioneel is aan de verwachte kosten.

# Eén loket bij een versoepeld besluit

### Bij versoepeling van de regelgeving is één loket een logische keuze

In hoofdstuk 5a beschrijven we de optie om het Besluit vergaand te versoepelen, waardoor geslachtsnaamswijziging mogelijk zou worden zonder daar gronden aan te koppelen. Als het Besluit die kant op ontwikkelt en een soortgelijke ontwikkeling zou plaatsvinden op het gebied van voornaamswijzigingen,<sup>32</sup> is het logisch om een nieuwe afweging te maken op het gebied van uitvoering. Hiervoor is waarschijnlijk wel een wetswijziging nodig.

In het geval van een vergaande versoepeling zouden beide processen versimpeld worden. Voor geslachtsnaamswijziging zouden geen bewijsstukken meer aangeleverd en getoetst hoeven te worden, bijvoorbeeld. Omdat het proces minder ingewikkeld wordt, kunnen andere uitvoerders ook overwogen worden. Wel blijft in sommige gevallen de noodzaak om belanghebbenden te horen en hun belangen af te wegen. Daarbij moet ook het belang van het kind niet uit het oog verloren worden.

### Er spelen verschillende belangen bij een wijziging van het loket

- ▶ **Uitvoerbaarheid en betaalbaarheid:** de overheid heeft belang bij een regeling die uitvoerbaar en betaalbaar is. Een betaalbare regeling is ook in het voordeel van de burger, omdat dat zich waarschijnlijk vertaalt in lagere tarieven.
- ▶ **Gebruiksgemak voor de aanvrager:** de burger heeft belang bij gebruiksvriendelijkheid bij het wijzigen van een geslachtsnaam.

### Verskillende opties voor één loket

Er zijn verschillende mogelijkheden waar een loket ingericht kan worden. Deze mogelijkheden komen voort uit input uit interviews en documenten zoals het rapport *Bouwstenen voor een nieuw naamrecht*. Hieronder volgt een kort overzicht van de scenario's, die in de volgende slides verder uitgewerkt zullen worden.

1. 'Eenvoudige' geslachtsnaamswijzigingen bij gemeenten beleggen;
2. Alle naamswijzigingen bij individuele gemeenten beleggen;
3. Alle naamswijzigingen bij centrumgemeenten beleggen;
4. Alle naamswijzigingen bij Justis beleggen.

Bij scenario 4 dient aangemerkt te worden dat dienst Justis de bevoegdheid voor afhandeling van geslachtsnaamswijzigingen toegekend heeft gekregen, maar dat dit geen gegeven hoeft te zijn. Zo kan - op basis van inhoudelijke keuzes in het Besluit - worden overwogen om de uitvoering van deze aanvragen (deels) bij een andere instantie te beleggen, zoals gemeenten (met name in het geval van een verregaande versoepeling) of de kinderrechter (in het geval van aanvragen van minderjarigen). Deze vraag dient meegenomen te worden in de overwegingen rondom het loket.

## 5. Overkoepelende reflecties

# Loket scenario 1 | Alle naamswijzigingen bij (individuele) gemeenten beleggen

### Omschrijving



In scenario 1 worden alle naamswijzigingen bij **gemeenten** belegd, dus zowel wijzigingen van de voornaam als de achternaam. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt in de complexiteit van de aanvraag, zoals bij scenario 3. Een variatie op dit scenario is dat alleen centrumgemeenten deze taak uit gaan voeren. In dat geval moet het aantal centrumgemeenten en de grootte van de bijbehorende regio's wel nader worden bepaald.

*De implicaties van deze optie op de belangen van overheid en burger worden hieronder toegelicht. Het gaat om een inschatting op hoofdlijnen.*

### Overheid | Uitvoerbaarheid en betaalbaarheid

Wanneer het om eenvoudige aanvragen gaat, is het proces in het geval van een versoepeld besluit een administratief proces. Dit kan uitgevoerd worden door medewerkers burgerzaken van een gemeente. Waarschijnlijk kunnen zij dat, vanwege de vele andere taken die zij uitvoeren en de daardoor beperktere overheadkosten, goedkoper dan een gespecialiseerde landelijke organisatie. Echter: het is van tevoren niet vast te stellen of iets een eenvoudige aanvraag is, onder andere omdat niet van tevoren bekend is of belanghebbenden bedenkingen hebben.

Wanneer het om complexere aanvragen gaat, is aanvullende expertise nodig. Voor een kleine gemeente, met een klein aanvraagvolume, is dit waarschijnlijk relatief ingewikkeld en kostbaar. Als alleen centrumgemeenten dit gaan uitvoeren, wordt deze uitdaging kleiner.

### Burgers | Gebruiksgemak voor aanvrager

In dit scenario zou het aanvragen van geslachtsnaamswijzigingen voor alle burgers toegankelijker worden. Gemeenten worden gezien als het 'loket van de burger': mensen zijn gewend om bij de gemeente binnen te stappen om zaken te regelen en de drempel is daardoor waarschijnlijk lager dan als de aanvraag bij een landelijke instantie moet worden gedaan. Als alleen centrumgemeenten dit gaat uitvoeren, wordt dit effect kleiner.

Met dit scenario wordt tevens voldaan aan de behoefte van mensen met een meervoudige vraag om alle naamswijzigingen bij één loket te kunnen regelen.

## Loket scenario 2 | Alle naamswijzigingen bij Justis beleggen

### Omschrijving



In scenario 2 worden alle naamswijzigingen bij **Justis** belegd en wordt de taak voor voornaamswijzigingen naar Justis overgeheveld.

*De implicaties van deze optie op de belangen van overheid en burger worden hieronder toegelicht. Het gaat om een inschatting op hoofdlijnen.*

### Overheid | Uitvoerbaarheid en betaalbaarheid

Er wordt maximaal gebruik gemaakt van schaalvoordelen door alles bij één loket te beleggen. Justis heeft aanvullende capaciteit nodig om voornaamswijzigingen uit te voeren.

Wel is de vraag of een simpel administratief proces bij Justis als organisatie past.

### Burgers | Gebruiksgemak voor aanvrager

In dit scenario worden de naamswijzigingen allemaal bij één loket belegd, wat in principe aan de behoeften van mensen met een meervoudige vraag voldoet.

In vergelijking met scenario 1 is deze situatie wel minder toegankelijk voor aanvragers in het algemeen, omdat gemeenten als meer laagdrempelige instanties worden gezien.

## 5. Overkoepelende reflecties

# Loket scenario 3 | Eenvoudige geslachtsnaamswijzigingen bij de gemeente beleggen

### Omschrijving



In scenario 3 wordt er een onderscheid gemaakt in type aanvragen: **eenvoudige vs complexe** aanvragen tot (geslachts)naamswijzigingen. Eenvoudige aanvragen zouden daarbij bij de gemeente worden belegd en complexe aanvragen zouden nog steeds door Justis afgehandeld worden. 'Complexe' aanvragen zouden bijvoorbeeld kunnen zijn: aanvragen met betrekking tot een minderjarige of aanvragen waar belanghebbenden bedenkingen hebben. De aanvrager zou in alle gevallen zich eerst bij de gemeente melden, maar de uitvoering zou eventueel bij Justis komen te liggen.

*De implicaties van deze optie op de belangen van overheid en burger worden hieronder toegelicht. Het gaat om een inschatting op hoofdlijnen.*

### Overheid | Uitvoerbaarheid en betaalbaarheid

Gemeenten laten de 'eenvoudige' aanvragen uitvoeren door de medewerkers van de burgerlijke stand. Dit is, waarschijnlijk, goedkoper dan de uitvoering bij een landelijke organisatie.

Bij de aanwezigheid van bepaalde factoren wordt de aanvraag 'complex' en doorgestuurd naar Justis. Justis moet nog steeds de expertise in huis hebben om deze aanvragen te kunnen behandelen, ook al zijn het er minder dan voorheen. De complexe aanvragen worden hierdoor waarschijnlijk juist duurder, vanwege beperkte schaalvoordelen. Ook is het mogelijk complex om eenduidig onderscheid te maken tussen 'eenvoudige' en 'complexe' aanvragen, wat mogelijk dubbel werk bij twee instanties oplevert.

### Burgers | Gebruiksgemak voor aanvrager

De burger heeft in dit scenario nog steeds één loket waar ze zich meldt voor naamswijzigingen. Dit loket is de gemeente en daarmee dichtbij huis en laagdrempelig. Echter, als de aanvraag complex blijft, wordt de aanvrager doorverwezen naar Justis en gaat een deel van de laagdrempeligheid verloren. Hoe de aanvrager dit ervaart is afhankelijk van de samenwerking tussen de gemeenten en Justis en de wijze van overdracht.



## 5. Overkoepelende reflecties

# Scoringstabel één loket bij versoepeld Besluit

### In één oogopslag

De tabel hieronder laat de effecten op de belangen voor de verschillende scenario's zien ten opzichte van elkaar.

| Belangen        | Scenario 1                                                                         | Scenario 2                                                                          | Scenario 3                                                                           |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Betaalbaarheid  |   |   |   |
| Uitvoerbaarheid |   |   |   |
| Gebruiksgemak   |  |  |  |

### Legenda

-  Negatief effect ten opzicht van de huidige situatie
-  Onbekende effect ten opzicht van de huidige situatie
-  Positief effect ten opzicht van de huidige situatie

### Een afweging tussen gebruiksgemak en betaalbaarheid

Zoals de tabel laat zien betekent meer gebruiksgemak voor de aanvrager waarschijnlijk een afname in betaalbaarheid. Dit komt vooral voort uit de complexe aanvragen. Voor het horen en wegen van belangen, vooral van minderjarigen, is specifieke expertise nodig die gemeenten zouden moeten opbouwen als dit bij hen wordt belegd. Voor kleine gemeenten betekent dit dat ze deze expertise moeten opbouwen voor een klein aantal aanvragen, waardoor het duur wordt.

Het precieze effect op de betaalbaarheid hangt af van 1) het aantal aanvragen en 2) hoeveel daarvan 'complex' zijn. Als de aanvraagvolumes hoog zijn, is het negatieve effect op betaalbaarheid lager.

Als er beter zicht is op de verwachte aanvragen bij een versoepeld Besluit, kunnen deze effecten gekwantificeerd worden en de belangen tegen elkaar afgewogen. Als blijkt dat de verwachting is dat de volumes laag blijven en veel zaken complex zijn, is het logischer om naamswijziging bij een specialistisch loket te beleggen, zoals Justis of een andere instantie met de benodigde expertise. Als de verwachting is dat de aanvragen sterk toe gaan nemen bij een versimpeld besluit en het grotendeels om simpele aanvragen zou gaan, is het logischer om de uitvoering bij de gemeente te beleggen.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

## 5. Conclusies en aanbevelingen

# Conclusies van AEF

### **Het huidige Besluit Geslachtsnaamswijziging kan efficiënter én blijft complex voor de burger en de uitvoering**

Burgers die hun achternaam willen wijzigen, kunnen dat, als zij voor een wijziging in aanmerking komen, doen op basis van het Besluit Geslachtsnaamswijziging. In dat Besluit staat vastgelegd wanneer en hoe een geslachtsnaamswijziging kan worden aangevraagd. In de meeste gevallen betaalt een aanvrager hiervoor: de leges bedragen op dit moment 835 euro. Aanvragen worden behandeld door Justis.

Het huidige proces van geslachtsnaamswijziging kent op een paar kleine punten inefficiënties. Zo kan verbeterde informatievoorziening richting aanvragers bijdragen aan een vermindering van het aantal incomplete aanvragen dat binnenkomt en kan overwogen worden om - weliswaar met een wetswijziging - kosten en tijd in het proces te besparen door een goedkeuring van een aanvraag niet langer een Koninklijk Besluit te laten zijn. Tegelijkertijd leiden de specifieke gronden en bijbehorende bewijslast in het huidige Besluit nou eenmaal tot een complex en arbeidsintensief proces, zowel voor de burger als de uitvoering.

### **Het huidige Besluit sluit onvoldoende aan bij de (veranderende) behoeften vanuit de samenleving**

De knelpunten zitten vooral op het gebied van gronden, kosten en termijnen. Het komt regelmatig voor dat burgers een geslachtsnaamswijziging willen aanvragen, maar hier niet voor in aanmerking komen. Bepaalde doelgroepen (bijv. Armenen, Oeigoeren en geadopteerden) ervaren moeilijkheden m.b.t. de bewijslast en het opvragen van benodigde documenten uit het buitenland. Sommige aanvragers ervaren de relatief hoge kosten van een aanvraag als een drempel. Voor aanvragers met een achternaam die bijvoorbeeld doet denken aan pijnlijke geschiedenis, geldt dat de gevraagde leges als onterecht worden ervaren. Daarnaast worden sommige beperkende termijnen in het Besluit als hardvochtig ervaren. Het is niet uit te sluiten dat er meer behoeften zijn vanuit andere, nu nog buiten beeld gebleven doelgroepen uit de samenleving. Daarnaast is het aannemelijk dat behoeften t.a.v. het Besluit in de toekomst nog meer zullen veranderen, vanwege het groeiende belang van identiteit voor burgers en diverse vormen van ouderschap. Voor diverse vormen van ouderschap geldt dat behoeften (juist) ook betrekking hebben op keuzes in het bredere naamrecht (bijv. naamskeuze).

### **Een simpeler Besluit draagt bij aan toegankelijkheid, toekomstbestendigheid en uitvoerbaarheid, maar er zijn ook belangrijke aandachtspunten**

De hiervoor genoemde knelpunten zouden één voor één kunnen worden opgelost, bijvoorbeeld met tijdelijke regelingen of wijzigingen in het huidige Besluit. In het kader van een toegankelijk, toekomstbestendig en uitvoerbaar Besluit, kan echter ook overwogen worden om het Besluit en de bijbehorende procedures verdergaand te wijzigen en te versimpelen. Een Besluit met simpelere gronden en bewijslast kan namelijk bijdragen aan een eenvoudiger (en goedkoper) proces voor burger en uitvoering. Voor de uitvoering geldt daarnaast dat een proces dat enkel een 'administratieve handeling' vereist, ook bij gemeenten kan worden belegd.

Er zijn wel belangrijke aandachtspunten bij een dergelijke versimpeling. Zo vraagt het een andere kijk van de overheid op de functies van achternamen en het belang van deze functies. Daarnaast moet worden onderzocht wat de impact van een dergelijke versoepeling zou zijn op het aantal aanvragen (en daarmee de uitvoerbaarheid), bijvoorbeeld door middel van een publiekspelling. Tevens moet zorgvuldig gekeken worden naar aanvragen die betrekking hebben op minderjarigen. Het is denkbaar dat dergelijke aanvragen in alle gevallen nog door Justis of de rechter worden behandeld. Tenslotte is een aandachtspunt dat bij iedere eventuele versoepeling rekening wordt gehouden met de hoorplicht van belanghebbenden, het belang van het kind (v.w.b. aanvragen die betrekking hebben op minderjarigen) en de aansluiting bij de Awb.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

# Aanbevelingen van AEF

### Verken de mogelijkheden voor een simpeler Besluit

Op de vorige pagina concludeerden we dat de toepassing van het huidige Besluit complex en arbeidsintensief is voor de burger en uitvoering. We bevelen daarom aan om de mogelijkheden voor een simpeler Besluit te verkennen.

- 
- Ontwikkel een visie op (het belang van) de functies van achternamen in de hedendaagse samenleving. Achternamen hebben verschillende functies, zowel voor de overheid als voor het individu. Het belang dat aan deze functies wordt gehecht, heeft implicaties voor de wijze waarop het Besluit (en het bredere naamrecht) is ingericht. Een visie hierop moet het uitgangspunt zijn voor de afwegingen omtrent herziening en/of wijzigingen van het Besluit en een loket dat daarbij past. Hierbij dient aandacht te zijn voor het verminderde belang van achternamen bij formele identificatie (de informatiefunctie) en het groeiende belang van achternamen bij identiteitsvorming, inclusief de diversiteit van oudervormen binnen de samenleving.
  - Breng middels een publiekspeiling en internationale vergelijking in kaart wat de impact is van een eventuele grote versoepeling op het aantal aanvragen. De uitvoerbaarheid van een eventuele (grote) versimpeling hangt samen met de impact hiervan op het aantal aanvragen. Een publiekspeiling kan helpen om in kaart te brengen of het vanuit dit perspectief nodig is om terughoudend te zijn met eventuele grote versoepelingen. Een internationale vergelijking biedt de mogelijkheid om te leren van landen waar geslachtsnaamwijziging relatief eenvoudig plaats kan vinden, zoals Groot-Brittannië.
  - Overweeg om iedere meerderjarige burger het recht te geven om met beperkte voorwaarden éénmaal in hun leven de achternaam te wijzigen. Een eenmalige geslachtsnaamwijziging voor iedereen die meerderjarig is, biedt iedereen die daar – bijvoorbeeld vanwege een pijnlijke geschiedenis – behoefte aan heeft, de mogelijkheid om de achternaam te wijzigen, zonder dat het risico wordt gelopen dat achternamen massaal worden gewijzigd, met alle gevolgen van dien voor de uitvoering. Omdat in dit geval sprake is van een administratieve handeling, kan de uitvoering hiervan tegen lagere kosten bij gemeenten worden belegd. Daarbij zou in uitzonderlijke situaties met meer procedure en beperking een tweede of volgende wijziging ook mogelijk gemaakt kunnen worden. Maak daarbij een uitzondering voor complexe zaken waarbij minderjarigen zijn betrokken en overweeg die bij bijvoorbeeld Justis of de (kinder)rechter te beleggen.

### Als niet wordt gekozen voor een ingrijpende versimpeling van het Besluit: gebruik de voorgestelde oplossingen om bestaande knelpunten separaat aan te pakken

Hiernaast bevelen we aan om de mogelijkheden voor een simpeler Besluit te verkennen. Dit heeft wat ons betreft de voorkeur. Tegelijkertijd kan (het proces van) een dergelijke wijziging ingrijpend en tijdrovend zijn. Daarom schetsen we hieronder een aantal aanbevelingen die wat ons betreft op kortere termijn al bij kunnen dragen aan een eenvoudiger en toegankelijker besluit.

- 
- Schaf het Koninklijk Besluit af door middel van een wetswijzigingstraject. Dit doet recht aan het verminderde belang van achternamen bij identificatie in de huidige samenleving, waardoor een Koninklijk Besluit binnen dit proces niet meer noodzakelijk is. Dit verkort de looptijd van het proces, maakt de uitvoering efficiënter en vermindert de kosten voor de burger. Dit traject duurt +/- 3 jaar.
  - Schaf onnodig beperkende termijn van 3 jaar (artikel 5 lid 2 Bgnw) af door middel van een wijziging in het Besluit. Hiermee sluit het Besluit beter aan op veranderingen in het naamrecht in de breedte, en op veranderingen in de samenleving. Hierdoor wordt het Besluit toegankelijker en toekomstbestendiger. Dit traject duurt +/- 1,5 jaar.
  - Onderzoek of het belang van het kind voldoende wordt geborgd in de huidige inrichting van de procedures binnen het Besluit. Dit was niet binnen de scope van dit onderzoek, maar biedt mogelijk wel belangrijke inzichten. Neem daarbij in overweging of het wenselijk is om aanvragen m.b.t. minderjarige kinderen standaard te beleggen bij de (kinder)rechter- zoals al in 2009 werd betoogd in het rapport *Bouwstenen voor een Nieuw Naamrecht*-, of om gespecialiseerde professionals (kinderpsychologen) een rol te geven in zaakbehandeling bij Justis.
  - Doe recht aan het gelijkheidsbeginsel door aanvragen op basis van het hebben van een naam die voortkomt uit een pijnlijk verleden gelijk te stellen aan aanvragen onder C1, en al deze aanvragen kosteloos te maken. In de reflectie op de volgende pagina gaan we hier nader op in.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

# Reflectie bij de aanbevelingen

### Pijnlijke geschiedenis als grond voor een uitzondering

De regeling voor nazaten van tot slaaf gemaakten, op basis waarvan een kosteloze aanvraag tot geslachtsnaamwijziging kan worden gedaan met beperkte bewijslast, geeft aanleiding om te kijken naar de verankering van het gelijkheidsbeginsel in het Besluit. Uit onze analyse komt naar voren dat deze regeling vragen opwerpt over het kosteloos en met beperktere bewijslast, maken van geslachtsnaamwijziging voor andere groepen wiens naam ook herinnert aan een pijnlijk verleden. Daarbinnen kan onderscheid gemaakt worden tussen een pijnlijk verleden waarbij de Nederlandse staat een rol heeft gespeeld, en een pijnlijk verleden waarbij dat niet het geval is. Bij deze analyse is het nadrukkelijk niet de insteek om de legitimiteit van de regeling voor nazaten van tot slaaf gemaakten zelf ter discussie te stellen.

### Gelijktrekking in het kader van het gelijkheidsbeginsel

De minimale aanpassing die op basis van het gelijkheidsbeginsel binnen het besluit moet worden gedaan is het gelijktrekken van de groep van interlandelijk geadopteerden aan de groep van nazaten van tot slaaf gemaakten. Niet alleen hebben zij immers eenzelfde grond voor hun aanvraag (een pijnlijk verleden), maar dit zijn ook de enige (in dit onderzoek betrokken) andere groep waarbij de Nederlandse staat ook een aandeel heeft gehad in dat pijnlijke verleden. Dit betekent dat voor beide groepen de aanvraag wordt vergoed, en er geen bewijslast aan wordt gekoppeld.

Door hier de grens te trekken maak je echter *de rol van de staat* het criterium voor vergoeding van de aanvraag. Het is de vraag of dat een wenselijk criterium is, omdat het bijzonder moeilijk te definiëren is wanneer en in welke mate de staat een rol heeft gespeeld bij het pijnlijke verleden.

Als je het gelijkheidsbeginsel echt goed wil doorvoeren in het Besluit, dan zou je *iedereen die een aanvraag doet op basis van een pijnlijk verleden* een vergoeding in het vooruitzicht moeten stellen, en moeten vrijwaren van bewijslast.

### Definiëren van 'pijnlijke geschiedenis'

Dit geeft aanleiding tot het stellen van de vraag of het dan überhaupt *de overheid* moet zijn die bepaalt wat een pijnlijk verleden is, en beslist of aanvragers op basis daarvan in aanmerking komen voor naamswijziging en voor een vergoeding.

Het willen definiëren van 'een pijnlijk verleden' als rechtvaardige grond in een beoordelingskader is bijzonder ingewikkeld en het is naar ons idee onwenselijk om een instantie als Justis de beoordelingen binnen dit kader te laten uitvoeren. Dit geldt wat ons betreft ook voor andere mogelijke 'gronden' als "is opgelegd (door een staat)". Die zijn niet alleen lastig te definiëren met heldere (toetsbare) criteria, maar doen ook geen recht aan de (complexiteit van) de behoeften van de (veranderende) behoeften in de samenleving.

Kijkend naar de aard van de grond "doet herinneren aan een pijnlijk verleden" kan daarnaast verdedigd worden dat deze vergelijkbaar is met de onder C1 genoemde grond "psychische hinder". Er kan dus worden overwogen om aanvragers die op grond van een pijnlijk verleden hun naam willen wijzigen op dezelfde manier te behandelen als aanvragers die onder C1 een aanvraag indienen, en ook deze aanvragen te laten beoordelen door een geregistreerd professional. Op die manier schaar je aanvragen op basis van een pijnlijk verleden dus feitelijk onder C1.

Hiermee ondervang je echter nog niet de kwestie van de vergoeding. Ook hierin zal het gelijkheidsbeginsel moeten worden doorgevoerd. Op termijn zal daarom dus een afweging dienen te worden gemaakt om aanvragen op basis van C1 allemaal te vergoeden.

### Een versimpeling van het Besluit ondervangt dit dilemma

Als gekozen wordt om het Besluit in de basis te versimpelen, bijvoorbeeld door een eenmalige wijziging voor iedereen mogelijk te maken, dan wordt dit dilemma automatisch ondervangen. Immers hoeft in dat geval de grond van de aanvraag niet meer beoordeeld te worden. Ook in dit geval is een algehele versimpeling wat ons betreft de meest wenselijke koers om te varen.



# Overzicht gesprekspartners

## Begeleidingscommissie

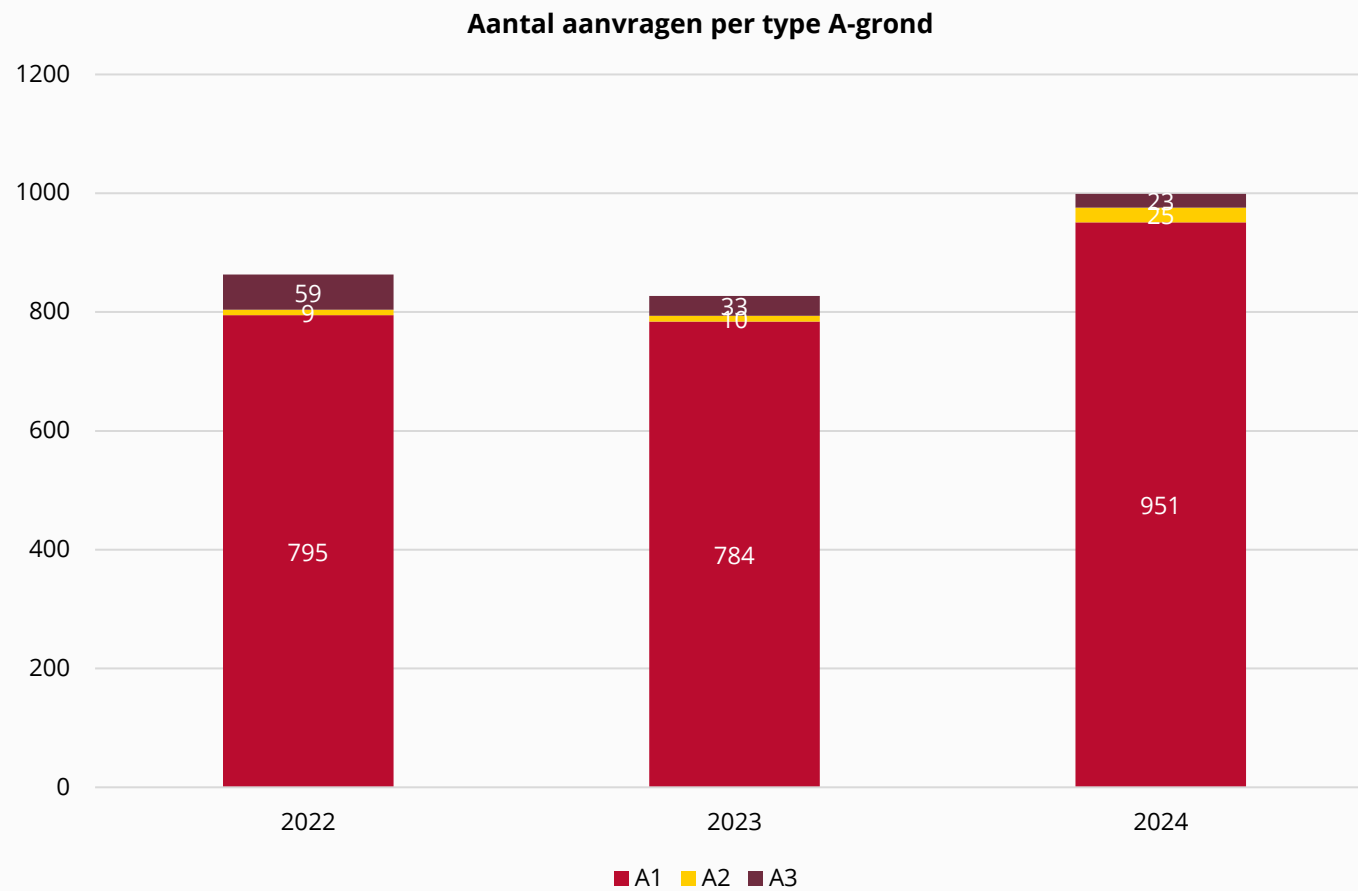
Dit onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Justis, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit. De begeleidingscommissie is aan het begin, gedurende en aan het einde van het onderzoek bijeen gekomen om input te leveren voor de aanpak en bevindingen van het onderzoek.

## Selectie van gesprekspartners

Het overzicht hiernaast geeft weer welke organisaties we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken. Deze selectie is tot stand gekomen in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie van dit onderzoek. Hierbij is gekeken naar een selectie van partijen met zicht op eventuele behoeften vanuit de samenleving t.a.v. van het Besluit en/of het proces van geslachtsnaamwijziging. De partijen hiernaast zijn ingegaan op de uitnodiging om deel te nemen aan dit onderzoek en hebben input geleverd. Daarnaast hebben we schriftelijke input ontvangen van Stichting Donorkind.

| Organisatie                              | Functie/rol                               |
|------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Armeense Culturele Vereniging Abovian    | Expert/ervaringsdeskundige                |
| Centrum voor familiegeschiedenis         | Datamanager/expert                        |
| COC Nederland                            | Manager                                   |
| Expertisecentrum interlandelijke adoptie | Teamleider en juridisch beleidsmedewerker |
| Justis                                   | Adviseurs                                 |
| Kenniscentrum Kind en Scheiding          | Accountmanager                            |
| Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken  | Experts                                   |
| Ministerie van Justitie en Veiligheid    | Coördinerend adviseur en wetgevingsjurist |
| Raad van de Kinderbescherming            | Beleidsadviseurs                          |
| Stichting Meer dan Gewenst               | Bestuurslid                               |
| Rechtbank                                | Rechter                                   |
| Vereniging van Nederlandse gemeenten     | Beleidsmedewerkers                        |
| Universiteit                             | Oud hoogleraar personen- en familierecht  |

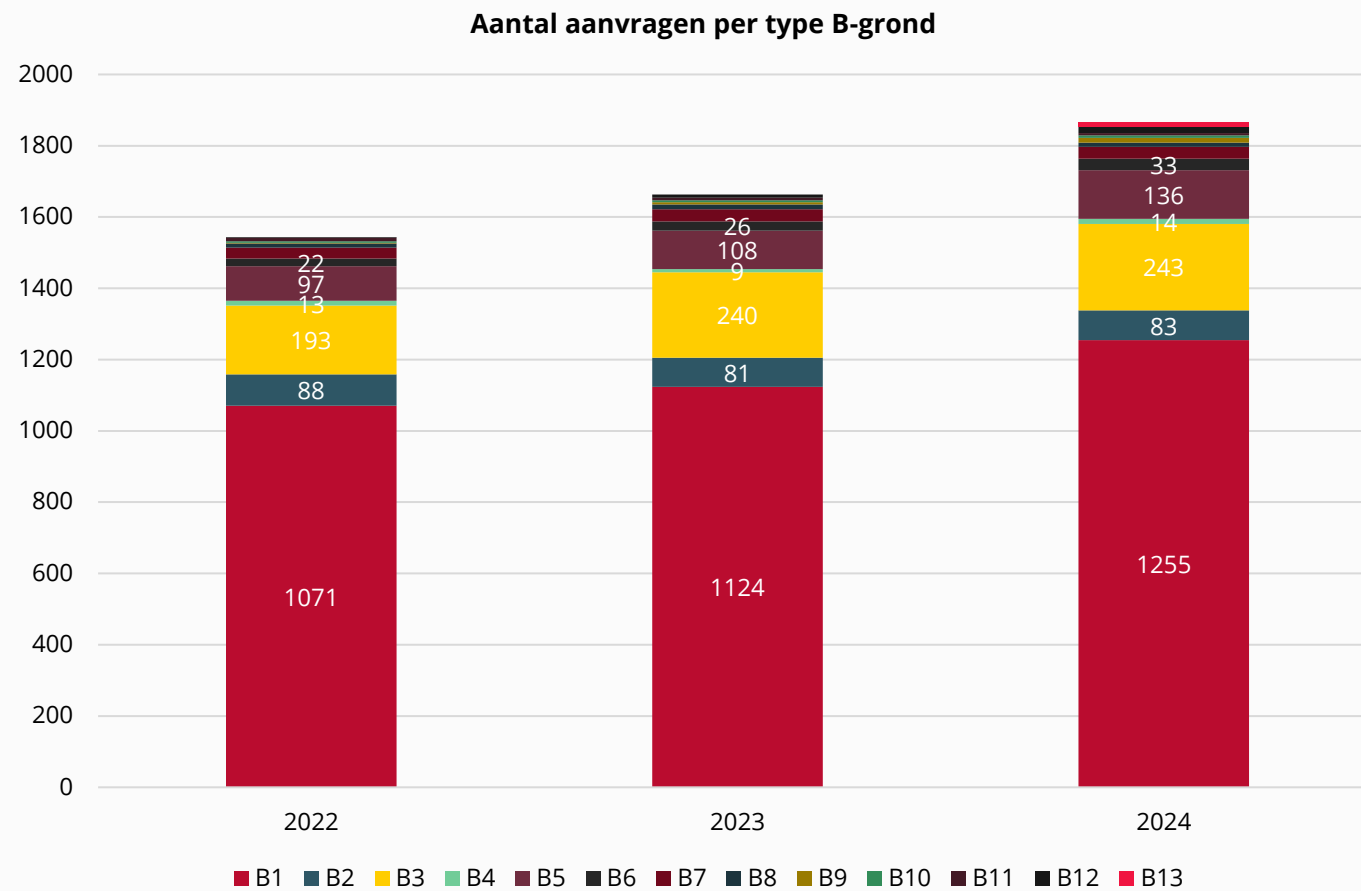
# Uitsplitsing aanvragen | A-gronden



In de jaren 2022-2024 waren veruit de meeste aanvragen op basis van type A-gronden gebaseerd op grond A1 (2530 in totaal). Hierna volgden aanvragen op basis van grond A3 (115 in totaal) en A2 (44 in totaal).

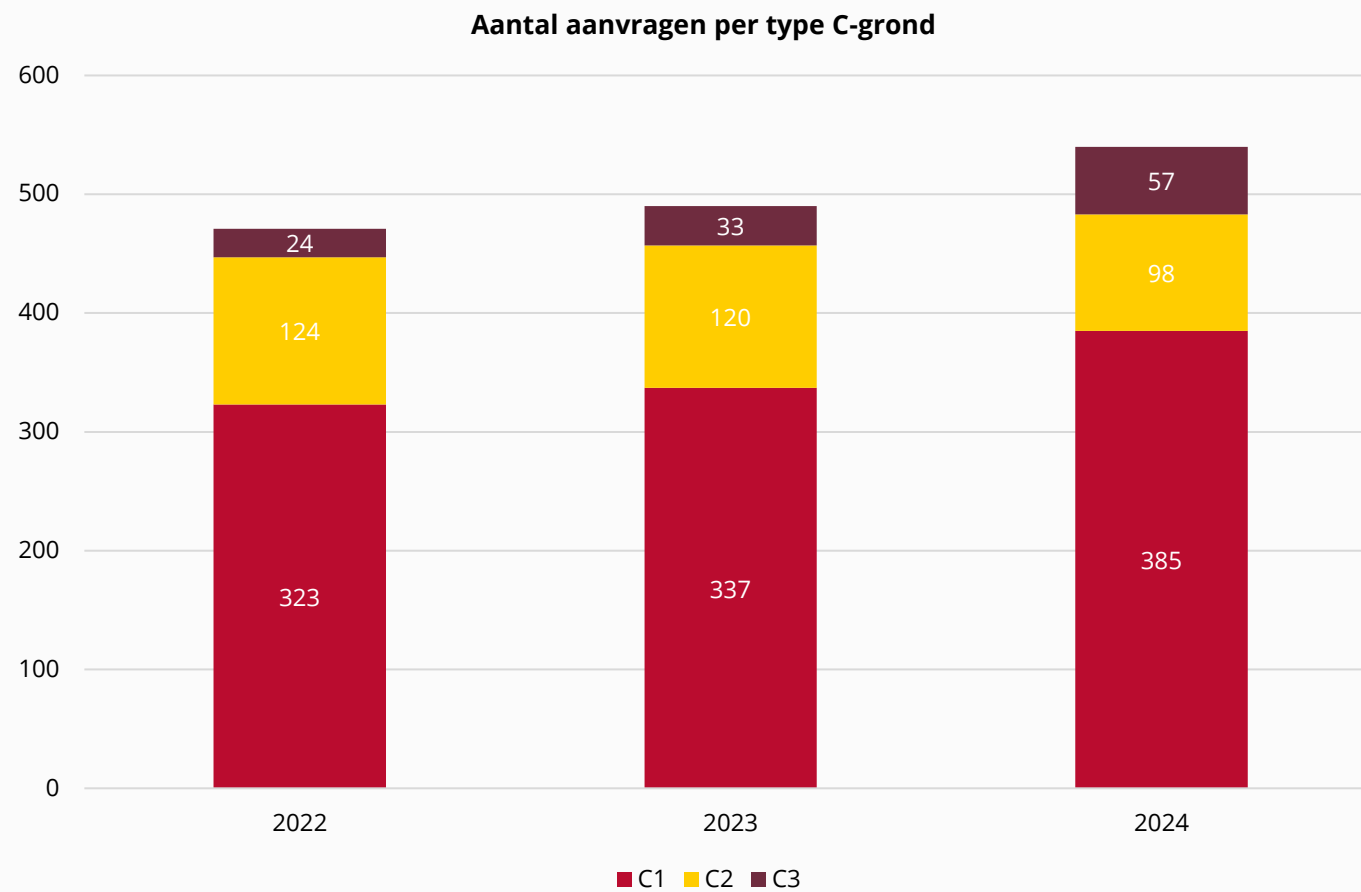


# Uitsplitsing aanvragen | B-gronden

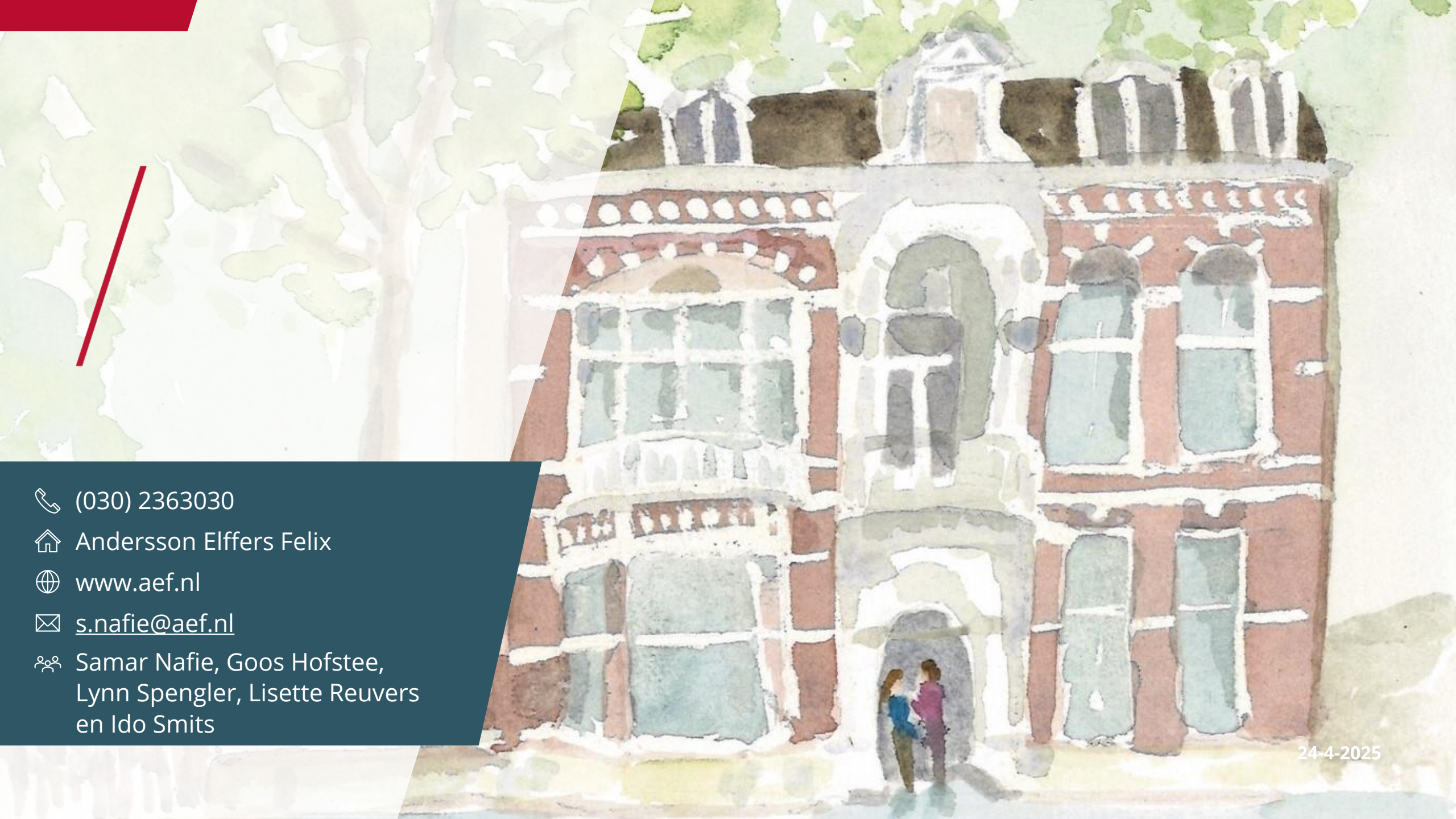


Voor aanvragen op basis van type B-gronden geldt dat in de jaren 2022-2024 vooral aanvragen zijn gedaan op basis van grond B1 (3450 in totaal), gevolgd door B3 (676 in totaal), B5 (341 in totaal) en B2 (252 in totaal). Alle andere type B-gronden zijn de afgelopen jaren minder dan 97 keer aangevraagd.

# Uitsplitsing aanvragen | C-gronden



Aanvragen op basis van grond C1 kwamen in de jaren 2022-2024 het meeste voor binnen de aanvragen op basis van type C-gronden (1045 in totaal). Hierna volgden aanvragen op basis van C2 (342 in totaal) en C3 (114 in totaal).



(030) 2363030

Andersson Elffers Felix

[www.aef.nl](http://www.aef.nl)

[s.nafie@aef.nl](mailto:s.nafie@aef.nl)

Samar Nafie, Goos Hofstee,  
Lynn Spengler, Lisette Reuvers  
en Ido Smits

24-4-2025