

Vergaderjaar 2009–2010

27 017

Homo-emancipatiebeleid

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2009

In deze brief schets ik vanuit mijn functie van coördinerend minister voor (homo) emancipatie de Kamer langs welke lijnen ik de komende jaren de verdere ontwikkeling van een transgenderbeleid wil stimuleren. Daarbij sluit ik aan op zowel de wensen van de Kamer die aandacht heeft gevraagd voor het thema in Kamervragen en in debatten over homo-emancipatie als op de aanbevelingen en het recente kader dat de Raad van Europa voor de ontwikkeling van transgenderbeleid biedt. Het beleid raakt aan diverse beleidsterreinen en is (dus) zaak van verschillende departementen. Deze zijn zelf verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op hun activiteiten, vergelijkbaar met hun positie op het terrein van vrouwen- en homo-emancipatiebeleid.

Ik geef eerst wat achtergronden en de stand van zaken van het transgenderbeleid, ga daarna in op de richtlijnen van de Raad van Europa en kom vervolgens tot mijn schets voor de toekomst.

Achtergronden

«Over de specifieke knelpunten van de naar voorzichtige schatting 30 000–100 000 transgender personen – mensen die buiten de traditionele indeling in twee geslachten vallen – is in ons land maar weinig bekend. Het kabinet wil dat dit meer zichtbaar wordt. Het Transgender Netwerk Nederland zal een bijdrage krijgen voor een project om de grote onbekendheid over dit thema in het algemeen en onder hulpverleners in het bijzonder te doorbreken» (nota Gewoon Homo zijn, lesbisch-homo-emancipatiebeleid 2008–2010, p. 24).

Deze passage in de kabinetsnota «Gewoon homo zijn» en de daaruit voortvloeiende steun voor een meerjarig project (€ 2 ton voor 4 jaar) bood een opening aan het Transgender Netwerk Nederland (TNN) om de specifieke positie van transgenders meer onder de aandacht te brengen, ook bij politici en beleidsmakers. Daarbij kwam een groeiende internationale

aandacht voor het thema, mede door inzet van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken.¹ Op 31 maart 2009 verscheen een EU-rapport over discriminatie in de lidstaten op basis van seksuele oriëntatie en genderidentiteit² en onlangs (29 juli 2009) publiceerde de commissaris mensenrechten van de Raad van Europa, de heer Hammarberg, een paper over de positie van transgenders, met 12 beleidsaanbevelingen voor de lidstaten.³

In deze rapporten werd een aantal zaken duidelijk:

- De moeilijke positie en discriminatie van transgenders op vele terreinen (veiligheid, zorg, arbeid, onderwijs), zowel in regelgeving en voorzieningen als in sociale acceptatie. Beleid om de positie van transgenders te versterken, staat nog in de kinderschoenen;
- De raakvlakken, maar ook de verschillen tussen discriminatie van homoseksuelen en discriminatie van transgenders. Het beleid dat wordt ontwikkeld, vindt meestal plaats binnen de kaders van homo-emancipatiebeleid en valt tussen regelgeving voor gelijke behandeling op grond van geslacht en die op grond van seksuele geaardheid. Er is nog nauwelijks sprake van eigenstandige aandacht voor transgenders;
- De diversiteit binnen de groep transgenders. Het gaat in totaal om een relatief kleine groep mensen, maar de onderlinge verschillen zijn groot. Het gaat zowel om transeksuelen die een totale behandeling tot sekseverandering willen of hebben ondergaan ($m \rightarrow v$ of $v \rightarrow m$), als om mensen die dat slechts gedeeltelijk of helemaal niet willen ondergaan.⁴ Het beleid dat is ontwikkeld, doet nog weinig recht aan die onderlinge verschillen.

Stand van zaken

In Nederland is het vanaf 1985 mogelijk juridisch van geslacht te veranderen via een wijziging van de geslachtsaanduiding in de geboorteakte.⁵ De voorwaarde is dat men een geslachtsveranderende behandeling heeft ondergaan die een volledige wijziging van het uiterlijke geslacht behelst, voor zover de medische en psychische conditie van de patiënt dat toelaat. Om een verzoek te kunnen doen tot juridische geslachtsverandering, dient een verklaring van deskundigen te worden overlegd. Ook geldt officieel de eis van nimmer meer in staat zijn kinderen te verwekken cq te baren⁶. De kosten voor behandeling worden deels vergoed.

Nederland was zowel wat betreft de juridische mogelijkheden als de hulpverlening koploper in Europa, met twee gespecialiseerde centra (VU Medisch Centrum Amsterdam en Universitair Medisch Centrum Groningen). Inmiddels profiteren andere landen, zoals Spanje, Engeland, Oostenrijk en Duitsland van voortschrijdende inzichten op dit terrein. Hun meer recente regelgeving geeft ruimte aan het niet volledig ondergaan van behandelingen (zoals het vervallen van de eis tot absolute onvruchtbaarheid), de mogelijkheden voor vergoeding zijn ruimer en er is meer beleidsmatige aandacht voor transgenders.⁷

In Nederland is de situatie ambivalent. Aan de ene kant lopen we voorop in de hulpverlening aan jonge transgenders en aandacht voor transgenders in de media⁸, aan de andere kant is de regelgeving aan herziening toe en zijn er knelpunten in de zorg (wachtlijsten, psycho-sociale hulpverlening, vergoedingen). Met de toegenomen aandacht voor homo-emancipatie staat transgenderbeleid meer in de belangstelling: het COC is een belangrijke samenwerkingspartner van het Transgendernetwerk Nederland, projecten zoals die van de werkvloeralliantie van FNV en Company Pride besteden expliciet aandacht aan de positie van transgenders. Ook internationaal zijn er goede contacten tussen de homobeweging (zoals ILGA-Europe) en transgenderorganisaties (zoals Transgender-Europe) en loopt Nederland voorop in het agenderen van de positie van transgenders.⁹ Ook is Nederland een van de weinige landen die een zelforganisatie van transgenders ondersteunt.

¹ Zie o.a. de nota «Naar een menswaardig bestaan» (2008) p. 58/59 van het ministerie van Buitenlandse Zaken (KST 31 263, nr. 6).

² «Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States, Part II – The Social Situation. European Union Agency for Fundamental Rights, 2009.

³ «Human Rights and Gender Identity» Issue paper, Commissioner for Human Rights, Council of Europe, 2009.

⁴ Factsheet Movisie, 2007: 0,5% van de bevolking voelt zich psychologisch meer van de andere sekse dan die in het oorspronkelijke geboortebewijs (16 300–49 000 mannen en 16 000–48 000 vrouwen tussen 19–69 jaar), 5% voelt zich psychologisch evenzeer man als vrouw (219 000–321 000 personen). Circa 150 personen melden zich jaarlijks bij het genderteam van de VU, van wie ca 100 een behandelingstraject beginnen.

⁵ Artikel 1:28 Burgerlijk Wetboek.

⁶ Hiermee wilde de wetgever voorkomen dat een nog te geboren kind twee moeders of twee vaders zal hebben, een aspect dat sinds de introductie van het huwelijk van personen van gelijk geslacht en de adoptie van kinderen door zulke personen aan belang heeft verloren. Zie o.a. Graven & van den Brink, Commissie Gelijke Behandeling, *Trans m/v, Genderdiversiteit, seksegelijkheid en recht*, Tijdschrift voor Genderstudies, jg. 11, 2008, nr. 2.

⁷ In Engeland is bijvoorbeeld pas in 2004 de Gender Recognition Act ingevoerd. Zie ILGA-Europe, 2005.

⁸ Transvisie, gesubsidieerd door het ministerie VWS en Vereniging Humanitas.

⁹ Ministerie BZ, Hivos.

Concreet is er de afgelopen jaren, sinds het verschijnen van de homo-emancipatienota «Gewoon homo zijn» het volgende in gang gezet:

- Het ministerie van Justitie werkt aan een wetwijziging waarbij de eis van absolute onvruchtbaarheid voor wijziging van de geslachtsaanduiding in de akte van geboorte vervalt (artikel 1: 28). Het streven is erop gericht dit jaar het wetsvoorstel ter consultatie voor te leggen aan instanties als TNN;¹
- De staatssecretaris van VWS gaat, na stopzetting van de subsidie door vereniging Humanitas, voor een jaar (oktober 2009–oktober 2010) subsidie verlenen aan het kinder- en jongerenwerk van Transvisie, het centrum voor genderdiversiteit. Deze subsidie zal Transvisie met name gebruiken om te zoeken naar een meer structurele verankering van de hulpverlening aan genderdysforie kinderen en jongeren in de reguliere hulpverlening;
- Het ministerie van VWS heeft gesproken met het Transgender Netwerk Nederland over de vergoedingen van geslachtsveranderende behandelingen, zowel van de primaire als van de secundaire geslachtskenmerken. De operaties die nodig zijn voor de aanpassing van de geslachtsorganen in het kader van geslachtsverandering vallen, anders dan puur cosmetische operaties, onder de zorgverzekeringen. Daarbij gaat het om aanpassing van de primaire geslachtskenmerken. Voor aanpassing van de secundaire geslachtskenmerken bepaalt de zorgverzekeraar per geval of er sprake is van lichamelijke functiestoornis of verminking. Er is beroep mogelijk bij de Stichting klachten en geschillen zorgverzekeringen (SKGZ). TNN is het oneens met de wijze waarop de vergoeding van aanpassing van de secundaire geslachtskenmerken geregeld is. Er zal nader overleg plaatsvinden tussen het ministerie, TNN en het College van Zorgverzekeringen.
- Mede door toedoen van TNN wordt in de aanpak van hatecrimes speciale aandacht besteed aan geweld tegen transgenders. Op de website www.hatecrimes.nl van de politie kunnen incidenten (landelijk) worden gemeld.

Kader Raad van Europa

Het issue paper van de Raad van Europa geeft een scherp beeld van de moeilijke positie van transgenders (hoge zelfmoordcijfers, veel (ernstige) slachtoffers van hatecrimes, hoge werkloosheidcijfers) en pleit voor brede aanpak, zowel in Europees verband als in iedere lidstaat afzonderlijk. Het paper verschuift de aandacht voor sekseverandering als een medische en juridische aangelegenheid naar een zaak van genderidentiteit en mensenrechten. Dit leidt tot 12 aanbevelingen voor transgenderbeleid in Europa en de lidstaten:

1. Neem de Yogyakarta (mensenrechten) beginselen als uitgangspunt²;
2. Pak transfobische hatecrimes aan;
3. Zorg voor duidelijke en snelle procedures voor juridische geslachtsverandering;
4. Schrap de eis van absolute onvruchtbaarheid;
5. Zorg voor goede hulpverlening (medische en sociaal-psychische) en verzekeringen;
6. Schrap gedwongen echtscheiding (geldt in Nederland niet);
7. Pak discriminatie op werk, in onderwijs en zorg aan;
8. Betrek transgenderorganisaties bij beleid;
9. Promoot de mensenrechten van transgenders;
10. Zorg voor training van hulpverleners;
11. Zorg voor aandacht voor transgenders bij instanties als Commissie Gelijke Behandeling en
12. Doe meer onderzoek naar de positie van transgenders.

¹ Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer, 2008–2009, 27 017, nr. 53.

² www.yogyakarta.com. Principle 3: No one shall be forced to undergo medical procedures, including sex reassignment surgery, sterilisation or hormonal therapy, as a requirement for legal recognition of their gender identity. No status, such as marriage or parenthood, may be invoked as such to prevent the legal recognition of a person's gender identity. No one shall be subjected to pressure to conceal, suppress or deny their sexual orientation or gender identity.

Schets voor de toekomst

Het is mijn ambitie om in deze kabinetsperiode een verdere aanzet te geven tot ontwikkeling van transgenderbeleid. Daarvoor is het niet alleen nodig dat transgenders en hun problemen meer zichtbaar worden en dat die kennis wordt verspreid, maar ook dat het beleid zelf meer over het voetlicht komt. De knelpunten, dilemma's én mogelijkheden voor het beleid dat transgenders raakt, zullen meer moeten worden benoemd, zodat naar mogelijkheden tot verbetering kan worden gezocht. Daarbij gaat het zowel om regelgeving en gelijke behandeling als om hulpverlening en sociale acceptatie. Het kader van de Raad van Europa beschouw ik daarbij als leidraad.

Dat betekent concreet:

- Ik zal de lopende projecten en activiteiten in het kader van het homo-emancipatiebeleid screenen op hun aandacht voor transgenders en op mogelijkheden voor intensivering;
- Transgenderbeleid wordt een vast punt op de agenda van het Interdepartementale Werkgroep Overheidsbeleid en Homoseksualiteit;
- Transgenderbeleid blijft extra aandacht krijgen in het internationale beleid. Zo noem ik u graag de LGBT-expertgroep die op dit moment op verzoek van het Comité van Ministers aanbevelingen voorbereidt inzake de aanpak van discriminatie op grond van seksuele oriëntatie en genderidentiteit. Nederland neemt actief aan deze groep deel;
- Er komt in 2010 een interdepartementale expertmeeting over knelpunten, dilemma's en mogelijkheden transgenderbeleid;
- Ik zal zo nodig in overleg treden met collega-bewindspersonen over de voortgang in het transgenderbeleid op hun terrein;
- Het Transgendernetwerk Nederland krijgt een structurele subsidie om de agenderende en aanjagende rol in te vullen, in de vorm van een instellingssubsidie van maximaal 1 ton per jaar. Voor een succesvolle aanpak van discriminatie en geweld, het verbeteren van hulpverlening en het aanpassen van wetgeving is inzet nodig van vele partijen, van overheid en expertgroepen (zoals Movisie) tot maatschappelijke organisaties (hulpverlening, verzekeraars, politie, scholen, sociale partners, etc). De instellingssubsidie stelt TNN ook in staat kennis te bundelen en om gericht allianties aan te gaan met relevante organisaties.

In 2011 zal worden gezien wat de resultaten zijn van deze inzet, mede in het licht van de aanbevelingen van de Raad van Europa. Is er in Nederland op deze punten daadwerkelijk voortgang geboekt, waar is nog extra inzet nodig? De uitkomsten hiervan kunnen voor een nieuw kabinet een leidraad vormen voor de wijze waarop het transgenderbeleid verder kan worden vormgegeven en verankerd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk